

Ministerio de Planificación Nacional

Gobernando en tiempos de cambio

La Administración
Figueres Olsen



Gobernando en tiempos de cambio

La Administración
Figueres Olsen



350.00097286

C8375g

Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
Gobernando en tiempos de cambio: Administración Figueres Olsen. /
Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. – San José,
C.R. : MIDEPLAN, 1998.

390 p. ; 22 cm

ISBN 9977-73-019-9

1. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 2. EVALUACIÓN DE
RESULTADOS. 3. INFORMES. 4. ASPECTOS ECONÓMICOS.
5. ASPECTOS SOCIALES. 6. DESARROLLO SUSTENTABLE.
7. COSTA RICA. 1. TÍTULO.

**MINISTERIO DE PLANIFICACION NACIONAL Y POLITICA ECONOMICA
GOBIERNO DE COSTA RICA**

Gobernando en tiempos de cambio: La Administración Figueres Olsen

Producción y Edición:

MIDEPLAN

Diseño y Diagramación:

CCD

Coordinación de Fotomecánica e Impresión:

Marcelo Delgado Colombari, Nuvó Estudio Gráfico

Impresión:

Impresión Comercial, La Nación S.A.

© 1998 Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
San José, Costa Rica

Primera Edición, Abril de 1998

MIDEPLAN permite la reproducción parcial o total de este documento.

Se agradece el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
para la publicación de esta edición.

Reconocimientos

El proceso de producción del libro fue dirigido por Leonardo Garnier y Mario Mora, Ministro y Viceministro de Planificación Nacional y Política Económica. La coordinación ejecutiva del proceso estuvo a cargo de Guillermo Monge.

En cada una de las tres partes del libro, participó un numeroso equipo de especialistas en distintas tareas y de distintas maneras. A continuación se mencionan quienes tuvieron a su cargo la redacción del documento principal, de quienes elaboraron documentos sobre temas específicos que sirvieron como insumos para el documento final, y de quienes hicieron aportes particulares en la elaboración del mismo.

Las personas que trabajaron directamente como redactores del documento son: Leonardo Garnier, Mario Mora, Guillermo Monge, Herman Hess, Adrián Rodríguez, Manuel Barahona, Pablo Sauma, Juan Diego Trejos, Adolfo Rodríguez, y Marian Pérez.

Las personas que participaron preparando los documentos de apoyo son: Liza Fendt, Valeria Lentini, Carlos Pomareda, Jorge Cornick, Ronald Garita, Francisco Chacón, Catiana García, Adrián Vargas, Maurilio Aguilar, Victor Acosta, Marlon Young, Shirley Saborío, Jaime Valverde, Isidora Chacón, Carlos Castro, Luis Bernardo Sáenz, Soledad Chavarría, Jesús Mora, María Eugenia Paniagua, Sheila Quesada, Nuria Gamboa, Ana Meza, Eugenia Molina, Eugenio Trejos, Vilma Calvo y Viviana Santamaría.

Un reconocimiento especial a los asesores del despacho, Randall García, Ana María Ortiz, Mariella Jiménez, Tannia Moya, y Yanci Ureña, quienes hicieron valiosos aportes en distintos momentos de la elaboración de este documento.

De la misma forma, se reconoce el aporte de los funcionarios de la Unidad de Análisis del Desarrollo de MIDEPLAN. Así como el de los funcionarios de Sistema Nacional de Evaluación (SINE), cuyo trabajo constituyó un importante insumo para la elaboración de este documento.

Aunque es imposible detallar aquí sus nombres, se desea consignar que muchos funcionarios de diversas instituciones, así como especialistas en distintos campos, dieron su aporte disinteresado a la elaboración de este documento, revisando versiones parciales y preliminares del mismo, y brindando información y conocimiento que fue esencial para lograr el producto final. A todos ellos, la dirección del proyecto les expresa su agradecimiento.

Finalmente, para la elaboración y edición de este libro, MIDEPLAN recibió apoyo financiero del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y de la Fundación de Cooperación Estatal. A ambos organismos se les agradece su contribución, y se aclara que el contenido del documento en ningún sentido les compromete.

INDICE

Introducción	1
Primera Parte: Hacia una Economía de Alta Productividad	31
I. Contexto histórico: de dónde venimos, para dónde vamos	31
1. Los viejos modelos económicos: desarrollo y crisis	31
2. El fin de la Guerra Fría, la revolución científica y el proceso de globalización	35
3. Situación económica previa: la década 1983-1993	37
II. Principios y lineamientos de la política económica en la Administración Figueres Olsen	42
1. Un nuevo rumbo	42
1.1 Estabilización macroeconómica	44
1.2 Transformación institucional y modernización del marco regulatorio	46
1.3 Reconversión productiva	48
1.4 Calidad y provisión de recursos productivos	48
1.5 Competitividad externa: integración inteligente con el mundo	50
1.6 Eficiencia y desarrollo del mercado interno	52
III. Los instrumentos para el financiamiento del desarrollo	52
1. Reforma del Sistema Financiero Nacional	52
1.1 Reforma del Banco Central de Costa Rica	54
1.2 Reforma de los Bancos Estatales	56
a) Intervención del Banco Anglo Costarricense	56
b) Modernización de la banca estatal	56
1.3 Reforma del Mercado de Valores	59
1.4 Supervisión financiera	61
1.5 El mercado de los seguros	62
1.6 Impacto de las reformas sobre el mercado monetario y cambiario	63
1.7 El Monedero electrónico: en ejemplo novedoso para la modernización de los sistemas de pago en Costa Rica	64
2. Reforma Integral de las Finanzas Públicas	65
2.1 El diagnóstico y la agenda	66
2.2 Racionalización del gasto público	67
2.3 Reforma del Sistema Tributario	71

2.4 La Reforma Aduanera	76
2.5 Modernización de la Administración Financiera	82
2.6 El Programa de Reducción de la Deuda Interna	85
3. Dirección estratégica y rendición de cuentas	90
3.1 Reestructuración de MIDEPLAN	90
3.2 Sistema Nacional de Evaluación (SINE)	92
IV. Reformas en los mercados y los sectores productivos	94
1 La protección al consumidor y la promoción de la competencia	94
2. Los Programas de Reconversión Industrial	100
3. Los programas de reconversión productiva en el agro	104
4. Infraestructura y servicios de apoyo: un cuello de botella por resolver	110
4.1 Energía y Telecomunicaciones	111
4.2 Servicios portuarios	114
4.3 Concesión de obra pública	115
V. De la estabilidad presente al futuro dinámico y sostenible	118
1. La evolución de la economía durante el cuatrienio: visión coyuntural	118
1.1 Hacia la estabilidad sostenible de las finanzas públicas	119
1.2 Estabilidad Monetaria y baja en las tasas de interés	122
1.3 Un débil crecimiento de la producción, que tiende a reactivarse	123
1.4 El dinamismo del sector externo	125
1.5 Una menor inflación permite salarios crecientes y menor pobreza	126
2. La alta tecnología y la búsqueda de una nueva integración con el mundo	129
Segunda Parte: Una sociedad solidaria, con oportunidades para todos	143
I. Antecedentes	143
1. Una historia de política social	143
1.1 Importancia de la política social a lo largo de la historia de Costa Rica	143
1.2 La crisis de 1979-1982 y sus efectos sociales	145
2. La evolución socioeconómica reciente: su impacto social	146
2.1. La recuperación económica y social	146
2.2 Una política social ambivalente	147
3. La reconstitución de la política social ante los nuevos retos	149
3.1 Los problemas para una política de desarrollo social integral	149
3.2 Volver a poner lo social en el centro de la política de desarrollo	150

3.3 Una Política Social Integral e integradora	153
3.4 El esfuerzo específico de combate a la pobreza	154
3.5 La eficiencia y el financiamiento de la inversión social	155
3.6 Hacia una política social integral y sostenible	158
II. La Educación: Base de la igualdad de oportunidades	159
1. Antecedentes	159
1.1 La crisis del sistema educativo	159
1.2 El desafío de la política educativa	161
2. La Reforma de la Educación Pública: principales acciones	162
2.1 Reforma al Artículo 78 de la Constitución Política	162
2.2 Ampliación de la cobertura de la educación preescolar	162
2.3 La enseñanza de un idioma extranjero en la primaria	163
2.4 La informática educativa en escuelas y colegios	165
2.5 Apoyos prioritarios a estudiantes de zonas urbanas pobres: el PROMECUM	168
2.6 Revalorizando a la escuela unidocente	171
2.7 Buenos libros de texto para todos	173
2.8 Más tiempo lectivo, mejor educación	174
2.9 La política social en el aula	174
2.10 Rescate y resurgimiento de la educación secundaria	176
2.11 El resurgir de la educación secundaria técnica	180
2.12 La transformación del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)	184
2.13 Capacitación docente: factor clave de la reforma educativa	185
2.14 El difícil reto de mejorar la infraestructura educativa	186
3. Algunos de los retos pendientes	188
III. La Salud: Base del Bienestar	190
1. Transformación integral de los servicios de salud	192
1.1 Readecuación del modelo de atención	193
1.2 Descentralización hospitalaria: hacia una consulta externa renovada	200
1.3 Control de enfermedades infectocontagiosas y prevenibles por vacunación	202
a) Lucha contra el dengue y la malaria	202
b) Rescate y fortalecimiento del Programa de Vacunación	204
c) Detección y control del cáncer de cérvix	206
1.4 Telemedicina: un salto tecnológico	206
1.5 Agua potable y Calidad de Vida	207

1.6 Población y salud reproductiva	210
2. Modernización del Sistema Nacional de Salud	212
2.1 Modernización del Ministerio de Salud	212
a) Rectoría del Ministerio de Salud	212
b) Promoción y Protección de la Salud	215
c) Protección y mejoramiento del ambiente humano	216
d) Nutrición y Desarrollo Infantil	216
2.2 Modernización de la Caja Costarricense de Seguro Social	219
IV. La Reforma del Sistema Nacional de Pensiones	221
1. Los desafíos de la Reforma de Pensiones	223
2. Los Ejes de la Reforma	224
3. El Sistema de Pensiones propuesto	226
3.1 Primer componente	226
3.2 Segundo componente	227
3.3 Tercer componente	227
4. Ventajas de la Reforma	227
5. Resultados de las Reformas realizadas hasta el momento	229
5.1 Reforma del Sistema de Pensiones del Magisterio Nacional	229
5.2 Reforma a los Regímenes Especiales con cargo al Presupuesto de la República	230
5.3 Reforma del Régimen de Pensiones Judiciales y abolición del Régimen de los Diputados	231
5.4 Diseño de la reforma del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS	231
5.5 Establecimiento del Programa de Ahorro para el Retiro	232
6. La agenda pendiente	233
6.1 En materia jurídica	233
6.2 En materia de gestión	233
V. La Vivienda y el desarrollo Comunitario	234
1. Antecedentes	234
1.1 La visión en el inicio	234
1.2 La orientación de la política	235
2. El fortalecimiento del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda	237
2.1 El Bono Tasa Real (BTR): Un salto extraordinario en la capacidad de financiar la vivienda de los más necesitados	237
2.2 Se fortalece la capacidad de financiar vivienda para clase media	239
2.3 El BANHVI pasa a un nivel superior de eficiencia	240

2.4	Equidad en el acceso a los bonos y en el orden de pago: el control de las “filtraciones”, el clientelismo y la corrupción	241
2.5	Aumentos y reajustes en montos de los bonos: se asegura el impacto del subsidio en la obtención de vivienda	243
2.6	El uso del bono se hace más flexible	244
2.7	Titulación y Compensación: Eliminación de viejos obstáculos a antiguos beneficiarios	244
2.8	Impacto cuantitativo y cualitativo de los cambios en el SFNV	246
3.	El uso del territorio y la política de vivienda	248
3.1	La estrategia adoptada: experiencias piloto para forzar el cambio	248
3.2	La intervención en comunidades vulnerables	249
3.3	Los nuevos modelos de asentamiento	250
3.4	El mejoramiento en asentamientos deteriorados	251
3.5	Las condiciones urbanas para los nuevos asentamientos	251
3.6	El nuevo papel de los municipios en el planeamiento territorial	253
VI.	Seguridad Pública: Base de la convivencia civilizada	256
1.	La prevención del delito en las comunidades	257
2.	El fortalecimiento de la policía	258
2.1	Modificación del marco legal de los servicios de seguridad pública	258
2.2	Creación de la Carrera Policial	258
2.3	Dignificación de la policía	259
2.4	El equipamiento volvió a ser prioridad	259
2.5	Acciones enfocadas en áreas críticas para la seguridad	260
2.6	Avances en la modernización del Ministerio de Seguridad	260
2.7	Regulación de los servicios privados de seguridad y la tenencia de armas	260
2.8	Lucha contra el narcotráfico	260
3.	La reforma en la legislación penal y la organización de los tribunales	261
4.	Reconocer y enfrentar el problema de las cárceles	261
VII.	Grupos prioritarios: políticas, programas y acciones	262
1.	Promoción de la mujer y la equidad de género	263
1.1	Plan para la Igualdad de Oportunidades de Mujeres y Hombres	263
1.2	Plan Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar	264
1.3	Programa de Promoción de la Ciudadanía Activa de las Mujeres	266
1.4	Programa Mujeres Adolescentes	266
1.5	Desafíos	267

2. Políticas sociales según eje programático de edad	268
2.1 Infancia y Juventud	268
a) Código de la Niñez y la Adolescencia	268
b) Reforma a la Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia	269
c) Ley de Justicia Penal Juvenil	270
d) Trabajo Infantil	271
2.2 Adultos Mayores	272
2.3 Oportunidades para la población con discapacidad	274
2.4 Política social para la atención integral de la población indígena	276
a) Educación y rescate cultural	276
b) Acceso a los servicios de salud	277
c) Vivienda indígena	277
VIII Hacia una Costa Rica integrada por las oportunidades:	
El Plan Nacional de Combate a la Pobreza	277
1. Antecedentes	277
2. La Propuesta	278
3. Las Acciones	280
3.1 Proinfancia y Juventud	280
a) Desarrollo Infantil	280
b) Desarrollo del Escolar	283
c) Desarrollo del adolescente	286
d) Niñas, Niños y Jóvenes en Riesgo Social	287
e) Jóvenes en conflicto con la Ley Penal	288
3.2 Promujeres	289
3.3 Protrabajo	291
3.4 Solidaridad	293
4. Logros y Retos	294
Tercera Parte: Una sociedad en armonía con la naturaleza	299
I. Antecedentes	299
1. La situación de partida	299
1.1 La cuestión ambiental y el concepto de desarrollo nacional	299
1.2 Nuestras grandes deudas con la naturaleza	301
1.3 Una tarea muy compleja pero ineludible	301
2. La nueva política ambiental; un cambio de paradigma con respecto a la política de conservación	303

2.1 Una política ambiental integral	304
2.2 Una política ambiental innovadora	305
2.3 Una política ambiental coherente con los compromisos internacionales del país	307
2.4 Algunos principios orientadores de la política ambiental	308
II. Areas de política: problemas enfrentados, acciones desarrolladas y resultados obtenidos	309
1. Consolidación del Sistema Nacional de Áreas de Conservación	309
1.1 La consolidación de un proyecto nacional	309
1.2 Los retos del SINAC	310
1.3 La nueva organización del SINAC	310
1.4 Un enfoque más integrado de la conservación	311
1.5 Consolidación territorial del SINAC y mejoramiento de su infraestructura	312
2. Promoción del uso productivo sostenible de la biodiversidad	313
3. El viraje en la política forestal	314
3.1 La deforestación; llaga profunda en la piel del país	314
3.2 Antecedentes de la nueva política forestal: de la fiscalización a los incentivos de primera y segunda generación	315
3.3 La nueva política forestal	316
3.4 El nuevo marco regulador de la actividad forestal	319
4. La “implementación conjunta” y la valoración de los servicios ambientales	320
4.1 De la ficción a la oportunidad	320
4.2 Costa Rica ingresa de primera en el negocio mundial del carbono atmosférico	321
4.3 Una innovación nacional con proyección mundial: los CTO	323
4.4 La IC: fuente novedosa de inversión extranjera	324
5. Control de emisiones vehiculares y combustibles limpios	325
5.1 Introducción de la gasolina sin plomo	325
5.2 Mejoramiento en la calidad del diesel	327
5.3 Programa “ecomarchamo” de control de emisiones	327
5.4 Trasiago y distribución de combustibles	328
6. Control de efluentes	329
6.1 Gestión ambiental participativa en cuencas: el caso de la Cuenca del Río Grande de Tárcoles	329
6.2 Convenios con los sectores productivos: el caso del café	330
6.3 Los planes voluntario de manejo de desechos	332

6.4 El programa “Bandera Ecológica”	333
6.5 El programa “Bandera Azul”	333
7. Manejo de desechos	334
7.1 Hacia una política integral de manejo de desechos sólidos	335
7.2 Cierre Técnico de Río Azul	336
7.3 Construcción de rellenos sanitarios	337
7.4 El manejo de los desechos peligrosos	337
7.5 Programas educativos sobre manejo integral de desechos	337
8. Política energética	338
8.1 La conservación aumenta su espacio en la política energética	340
8.2 Promoción de fuentes nuevas y renovables de energía y diversificación de la oferta energética nacional	341
8.3 Revisión de la Política Energética de largo plazo	343
9. Consolidación del marco legal e institucional	343
9.1 Consolidación del Ministerio del Ambiente y Energía	344
9.2 Fortalecimiento de las competencias de control ambiental	345
9.3 Descentralización de competencias ambientales a las municipalidades	345
10. El Sistema Nacional para el desarrollo sostenible y la promoción de un cambio de actitudes	345
11. Elaboración de un planteamiento de política ambiental de cara al año 2005	347
III. Retos y tareas pendientes	348
1. Fortalecimiento del marco legal e institucional	349
1.1 Consolidar la centralización de competencias de control ambiental	349
1.2 Revisión integral de la legislación e institucionalidad existentes	350
2. Avanzar hacia un mejor uso de los agroquímicos	350
3. Avanzar hacia una política nacional de conservación de suelos	350
4. Avanzar hacia una mejor política minera	351
5. El ordenamiento territorial como instrumento para materializar el desarrollo sostenible	351

Índice de Gráficos

PRIMERA PARTE

1.1	<i>El Ciclo Político Electoral</i>	39
	Ingresos y Gastos del Gobierno Central	
	Variaciones acumuladas en últimos 12 meses	
1.2	<i>Gobierno Central: Superávit Primario acumulado en últimos 12 meses</i>	39
	enero 1990-enero 1998	
	(en millones de colones constantes)	
1.3	<i>PIB Real: Tasa de Variación Anual</i>	41
1.4	<i>Tasa de desempleo abierto</i>	41
	1983-1993	
	(en porcentajes)	
1.5	<i>Índice de Salarios Mínimos Reales</i>	42
	(a diciembre de cada año)	
	1984=100	
1.6	<i>Relación del empleo público respecto al total de ocupados</i>	69
	1990-1997	
1.7	<i>Participación de los Generadores Privados en la producción de energía eléctrica</i>	112
	(en GW hora)	
1.8	<i>Sistema Eléctrico Nacional</i>	113
	Capacidad Instalada 1990-2000	
	Incremento por año	
	MW/año	
1.9	<i>Líneas telefónicas instaladas por cuatrienio</i>	113
	1978-1988	
1.10	<i>Déficit del Gobierno Central como porcentaje del PIB</i>	119
1.11	<i>Déficit Global del Sector Público</i>	120
	(respecto al PIB)	
	1989-1997	
1.12	<i>Ingresos y Gastos del Gobierno Central</i>	120
	enero 1993-diciembre 1997	
	(datos acumulados en últimos 12 meses)	
1.13	<i>Rompimiento del Ciclo Político Fiscal</i>	121
	Ingresos y Gastos del Gobierno Central	
	Variaciones acumuladas en últimos 12 meses	
	enero 1997-enero 1998	

1.14	<i>Gobierno Central: Superávit primario y déficit financiero acumulado en últimos 12 meses</i>	121
	enero 1990-diciembre 1997 (en millones de colones constantes)	
1.15	<i>Devaluación Anualizada</i>	123
	(en porcentajes)	
1.16	<i>Tasa de Interés Básica Pasiva</i>	123
	(vigente a fin de mes)	
1.17	<i>Tasa de Variación del PIB real</i>	124
	1990-1998	
1.18	<i>Tasa de Desempleo Abierto</i>	124
	1990-1998	
1.19	<i>Ocupados como porcentaje de la población</i>	125
	1990-1998	
1.20	<i>Exportaciones FOB entre 1993 y 1998</i>	125
	valor bruto de las exportaciones (en millones de US\$)	
1.21	<i>Inflación</i>	126
	(variación dic/dic del IPC)	
1.22	<i>Inflación acumulada por cuatrienio</i>	127
1.23	<i>Salarios Crecientes</i>	127
	Indice de Salarios Mínimos reales 1992-1997 1984=100%	
1.24	<i>Aumentos salariales del Gobierno Central respecto al IPC</i>	128
	según tipo de trabajador (en colones corrientes) I Sem 94-I Sem 98	
1.25	<i>Exportaciones FOB acumuladas por cuatrienio</i>	131
	(en millones de US\$)	
1.26	<i>Tasa de Crecimiento de las Exportaciones FOB acumuladas por cuatrienio</i>	132
1.27	<i>Participación de las Exportaciones Tradicionales y No Tradicionales</i>	132
	1986-1997	
1.28	<i>Inversión Extranjera Directa: Un nuevo sendero de Crecimiento</i>	134
	(en millones de US\$) 1990-1998	

1.29	<i>Se acelera la Inversión Extranjera Directa con respecto al PIB</i>	134
	1990-1998	
1.30	<i>Los Índices más elevados de ingreso de Inversión Extranjera Directa como porcentaje del PIB</i>	135
1.31	<i>Inversión Extranjera Directa: Costa Rica y el Resto de Centroamérica</i>	135
	(en millones de US\$)	
1.32	<i>Zonas Francas: Valor Agregado por Empleado</i>	136
	en US\$	
	1990-1996	
1.33	<i>Zonas Francas: Exportaciones por Empleado</i>	136
	en US\$	
	1990-1997	

SEGUNDA PARTE

2.1	<i>Porcentaje de Hogares Pobres</i>	146
	(1987-1994)	
2.2	<i>Ocupados como porcentaje de la Población</i>	151
2.3	<i>Porcentaje de Hogares Pobres</i>	151
	(en porcentajes)	
2.4	<i>Hogares en Extrema Pobreza</i>	152
	(en porcentajes)	
	1987-1997	
2.5	<i>Índice de Inversión Social Real Total y Percápita</i>	157
	1980=100	
	1980-1997	
2.6	<i>Índice de Inversión Social Real Total y Percápita</i>	158
	(Promedio del cuatrienio)	
	1980=100	
2.7	<i>Cobertura de Preescolar</i>	163
	(Porcentaje de niños)	
2.8	<i>Cobertura de Inglés</i>	165
	(Número de niños)	
2.9	<i>Número de laboratorios de informática establecidos</i>	167
	(Datos Acumulados)	
2.10	<i>Número de computadoras instaladas en laboratorios de informática</i>	167
	(Datos acumulados)	
2.11	<i>Número de días lectivos por año</i>	174

2.12	<i>Número de Colegios abiertos por cuatrienio</i>	178
	(antes de 1950-1998)	
2.13	<i>EBAIS constituidos entre 1995 y 1998</i>	194
2.14	<i>Población cubierta por medio de los EBAIS</i>	195
2.15	<i>Número de EBAIS requeridos y constituidos a 1998</i>	195
2.16	<i>Número de casos de Dengue reportados</i>	203
	(entre 1993 y 1997)	
2.17	<i>Número de casos de Malaria reportados</i>	204
	(entre 1990-1997)	
2.18	<i>Número de casos de Sarampión reportados</i>	205
	(entre 1990 y 1997)	
2.19	<i>Ejecución Real de las Inversiones de ICAA</i>	207
	1986-1998	
	(en millones de US\$)	
2.20	<i>Acueductos Rurales Construidos</i>	208
	(número de obras por cuatrienio)	
2.21	<i>Estado nutricional de los niños preescolares</i>	218
	(según peso para edad)	
	1982 y 1996	
2.22	<i>Estado nutricional de los niños preescolares</i>	218
	(según talla para edad)	
	1982 y 1996	
2.23	<i>Talla promedio de niños de 7 años</i>	219
	(en centímetros)	
2.24	<i>Escolares con déficit de talla para edad</i>	219
	(en porcentajes)	
2.25	<i>Relaciones entre el aporte familiar y el crédito otorgado</i>	239
	1987-1993	
	(en porcentaje)	
2.26	<i>Monto del bono otorgado por estrato</i>	244
	1986-1996	
	(en colones constantes de 1996)	
2.27	<i>Monto de inversión en bonos por año</i>	247
	(en millones de colones constantes)	
	1988-1998	
2.28	<i>Bonos pagados según zona geográfica</i>	247
	(porcentajes)	

2.29	<i>Evolución del Salario Base de los Policías</i>	259
	(en colones corrientes)	

TERCERA PARTE

3.1	<i>Áreas cubiertas con incentivos forestales</i>	318
	1994-1997	
	(Hectáreas)	
3.2	<i>Ventas anuales por producto realizadas por RECOPE</i>	326
	(en metros cúbicos)	
3.3	<i>Concentración de Plomo en Sangre en Población Normal</i>	326
	1986 y 1996	
	(en microgramos por decilitro)	
3.4	<i>Nivel del Embalse del Arenal</i>	339
	(último día de cada mes)	
	1990-1997	
3.5	<i>Nivel Embalse Arenal</i>	339

Índice de Cuadros

1.1	<i>Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional:</i> <i>Déficit estimado con Reforma o sin Reforma</i>	71
	1996-2000 (en millones de colones)	
2.1	<i>Porcentaje de Población cubierta con agua, agua vigilada y agua potable en 1997</i>	210
2.2	<i>Ahorro fiscal producido por la reforma del Sistema de Pensiones del Magisterio Nacional para el período 1996-2040</i>	230
	(millones de colones de 1996)	
2.3	<i>Ahorro fiscal producido por la reforma de los Regímenes Especiales con Cargo al Presupuesto</i>	231
	período 1996-2040 (millones de colones de 1996)	
2.4	<i>Ahorro producido por la reforma del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS para el período 1996-2040</i>	232
	(millones de colones de 1996)	
2.5.	<i>Reservas y Utilidades del BAHVI</i>	241
2.6	<i>Distribución de BFV a 1994, según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) y según BANHVI- en porcentajes de la población</i>	242
2.7	<i>Bonos formalizados por estrato durante la administración Figueres</i>	243
2.8	<i>Operaciones formalizadas por el BANHVI con subsidio en la Administración Figueres Olsen</i>	245
	al 17 de diciembre de 1997	
2.9	<i>PROMUNI Costa Rica: Proyectos Desembolsados o en proceso de Desembolso</i>	255
	(a febrero de 1998)	
3.1	<i>Áreas de cubiertas con incentivos forestales</i>	318
	según tipo de incentivo 1994 - 1997 (Hectáreas)	
3.2	<i>Proyectos de Implementación Conjunta</i>	324
3.3	<i>Clasificación de Playas</i>	334
	Proyecto Bandera Azul Ecológica Período 1996-1997	
3.4	<i>Propuesta de soluciones para el manejo integral de desechos</i>	336
	según área geográfica	
3.5	<i>Algunos programas de ahorro y conservación de energía: 1994-1998</i>	342

ABREVIATURAS

ACOPE	Asociación Costarricense de Productores de Electricidad
AGEF	Autoridad General de Entidades Financieras
ALCA	Area de Libre Comercio de las Américas
ALIDES	Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible
AP	Autoridad Presupuestaria
ARESEP	Autoridad Reguladora de Servicios Públicos
BAC	Banco Anglo Costarricense
BANHVI	Banco Hipotecario de la Vivienda
BCAC	Banco Crédito Agrícola de Cartago
BCCR	Banco Central de Costa Rica
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BFV	Bono Familiar para la Vivienda
BICSA	Banco Internacional de Costa Rica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
BMS	Bonos de Mejoramiento Social
BNCR	Banco Nacional de Costa Rica
BNV	Bolsa Nacional de Valores
BOT	Construcción, Transferencia y Operación
BPDC	Banco Popular y de Desarrollo Comunal
BTG	British Technology Group
BTR	Bono Tasa Real
CAB	Centros de Asistencia Básica
CAFA	Certificado de Abono Forestal por Adelantado
CAFMA	Certificado de Abono Forestal para el Manejo del Bosque
CANATUR	Instituto Costarricense de Turismo
CAPRE	Comité Coordinador Regional de Instituciones de Agua Potable y Saneamiento de Centro América, Panamá y República Dominicana
CAT	Certificado de Ahorro Tributario
CATIE	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
CBM	Canasta Básica Moderna
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CCT	Centro Científico Tropical
CDR	Compromisos de Resultados
CECA	Confederación Española de Cajas de Ahorro
CEDARENA	Centro de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales
CEFOF	Centro de Formación de Formadores y Personal Técnico para el Desarrollo Industrial de Centro América

CEGESTI	Centro de Gestión Tecnológica
CENADI	Centro Nacional de Didáctica
CEN-CINAI	Centros Nacionales de Atención Integral
CENDEISS	Centro Nacional de Docencia e Investigación en Salud y Seguridad Social
CENIFE	Centro Nacional de Infraestructura Física Educativa
CENPRO	Centro para la Promoción de las Exportaciones e Inversiones
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEV	Comisión Especial de Vivienda
CGR	Contraloría General de la República
CIAT	Centro Interamericano de Administración Tributaria
CICAFE	Centro de Investigaciones en Café
CIMMYT	Centro Internacional de Mejoramiento del Maíz y del Trigo
CINDE	Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo
CINDEA	Centro Integrado de Educación para Jóvenes Adultos y Adultos
CINITTA	Comisión Nacional de Investigaciones y Transferencia de Tecnología Agropecuaria
CIVCO	Centro de Investigación en Vivienda y Construcción
CMF	Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia
CNE	Comisión Nacional de Emergencia
CNP	Consejo Nacional de Producción
CNREE	Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial
CODESA	Régimen de Incentivos Fiscales para el Desarrollo
COMEX	Ministerio de Comercio Exterior
COMISION TERRA	Comisión Consultiva de Ordenamiento Territorial
CONEIA	Comisión Nacional de Evaluación de Estudios de Impacto Ambiental
CONFIA	Proyecto Control y Fiscalización Aduanero
COP	Sistemas de Cambio Obrero Patronales
CORBANA	Corporación Bananera Nacional
CPB	Certificado de Protección del Bosque
CPC	Comisión para Promover la Competencia
CTO	Certifiable Tradable Offset
DBO	Demanda Bioquímica de Oxígeno
DESAF	Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
DGEC	Dirección General de Estadística y Censos
DGTD	Dirección General de la Tributación Directa
DINADECO	Dirección Nacional de Desarrollo Comunal
DMDP	Producto con actividad nematocida procedente de un árbol conocido popularmente como Chaperno
DQO	Demanda Química de Oxígeno
EARTH	Escuela de Agricultura de la Región Tropical Húmeda
EBAIS	Equipo Básico de Atención Integral de la Salud

ECAG	Escuela Centroamericana de Ganadería
ECODES	Estrategia de Conservación para el Desarrollo Sostenible de C.R.
ECOS	Educadores Comunitarios en Salud
EDA	Educación Diversificada a Distancia
EHPM	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples
ENA	Ente Nacional de Acreditación
ETV	enfermedades transmitidas por vectores
FANAL	Fábrica Nacional de Licores
FDF	Fondo de Desarrollo Forestal
FECON	Federación Costarricense para la Conservación del Ambiente
FMI	Fondo Monetario Internacional
FODESAF	Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares
FOMIN	Fondo Nacional
FONAFIFO	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal
FONAGA	Fondo Nacional de Garantía
FONAVI	Fondo Nacional para la Vivienda
FOSUVI	Fondo de Subsidios para la Vivienda
FRP	Fondo para la Reconversión Productiva
FUDEU	Fundación para el Desarrollo Urbano
FUNDECOR	Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central
GAM	Gran Area Metropolitana
GATT	Acuerdo General de Aranceles y Comercio
GCR	Gobierno de Costa Rica
GEF	Fondo Ambiental Global
IBS	Instituciones de Bienestar Social
IC	Implementación Conjunta
ICAA	Instituto de Acueductos y Alcantarillados
ICAFE	Instituto del Café
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
IDA	Instituto de Desarrollo Agrario
IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
ILANUD	Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
INBIO	Instituto Nacional de Biodiversidad
INS	Instituto Nacional de Seguros
INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
IPEC	Instituto Profesional de Comunicación Comunitaria
ISNAR	Servicio Internacional para la Investigación Agrícola Nacional
ITCO	Instituto de Tierras y Colonización

ITCR	Instituto Tecnológico de Costa Rica
ITCR	Instituto Tecnológico de Costa Rica
IVM	Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte
JAPDEVA	Junta de Administración Portuaria y Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica
LAICA	Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar
LAN's	Redes Areas Locales
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MCIT	Ministerio de Ciencia y Tecnología
MCJD	Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes
MDI	Matriz de Desempeño Institucional
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
MEP	Ministerio de Educación Pública
MH	Ministerio de Hacienda
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MINAE	Ministerio de Ambiente y Energía
MIRENEM	Ministerio de Recursos, Energía y Minas
MIVAH	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
MNJ	Movimiento Nacional de Juventudes
MOPT	Ministerio Obras Públicas y Transportes
MS	Ministerio de Salud
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
NCHS	National Center for Health Statistics
NORAD	Autoridad Noruega para el Desarrollo
OCIC	Oficina de Implementación Conjunta
OFIPLAN	Oficina Nacional de Planificación
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMM/OSM	Programa de Coordinación de las Oficinas Ministeriales y Sectoriales de la Mujer
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMT	Organización del Turismo
OPS	Oficina Panamericana de la Salud
PAE III	Programa de Ajuste Estructural III
PAECA	Programa de Alfabetización y Educación Complementaria de Adultos
PAES	Programa de Ajuste Estructural
PAIA	Programa de Atención Integral a la Adolescencia
PANI	Patronato Nacional de la Infancia
PCT	Tratado de Cooperación en Materia de Patentes
pdr	Programa de Desarrollo Rural
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
PIE	Programa de Informática Educativa

PIMEU	Programa Integral de Mejoramiento de Escuelas Unidocentes
PIOMH	Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres
PLANOV1	Plan Nacional de Prevención y Atención a la Violencia Intrafamiliar
PMAT	Programa de Modernización de la Administración Tributaria
PNCP	Plan Nacional de Combate a la Pobreza
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNE	Plan Nacional de Energía
PNMD	Plan Nacional de Manejo de Desechos
PNPA	Plan Nacional de Política Ambiental
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPC	Paridad de Poder de Compra
PREALC	Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe
PRECODEPA	Programa Regional Cooperativo de la papa
PROCAM	Programa de Promoción de la Ciudadanía Activa de las Mujeres
PROCOMER	Promotora de Comercio Exterior
PRODAZA	Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Zona Atlántica
PROFRIJOL	Programa Cooperativo Regional de Frijol para Centroamérica, México y el Caribe
PROINDER	Proyecto Pro-Infancia y Desarrollo Rural Integral
PROLED	Programa de Lenguas Extranjeras para el Desarrollo
PROMECE	Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación General Básica
PROMECUM	Programa de Mejoramiento de Calidad de Educación y Vida en Comunidades Urbano-Marginales
PROMESA	Programa de Mejoramiento de la Educación Secundaria”
PROMUNI	Programa de Financiamiento de Infraestructura Municipal I
PRONAHVI	Programa Nacional de Hábitat y Vivienda Indígena
PRONAMYPE	Programa Nacional de Mediana y Pequeña Empresa
RACSA	Radiográfica Costarricense Sociedad Anonima
RECOPE	Refinadora Costarricense de Petróleo
RIVM	Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte
RTE	Red Telemática Escolar
RUC	Registro Unico de Contribuyentes
SANEBAR	Programa de Saneamiento Básico Rural
SEN	Sistema Eléctrico Nacional
SENARA	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento
SEPAN	Secretaría de la Política de Alimentación y Nutrición
SEPSA	Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria
SETENA	Secretaría Técnica Nacional Ambiental
SFNV	Sistema Financiero Nacional para la Vivienda
SIA	Sistema de Información Aduanera
SIDES	Sistema Nacional de Indicadores de Desarrollo Sostenible
SIIATT	Sistema Integral de Información para la Administración Tributaria

ITCR	Instituto Tecnológico de Costa Rica
ITCR	Instituto Tecnológico de Costa Rica
IVM	Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte
JAPDEVA	Junta de Administración Portuaria y Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica
LAICA	Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar
LAN's	Redes Areas Locales
MAG	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MCIT	Ministerio de Ciencia y Tecnología
MCJD	Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes
MDI	Matriz de Desempeño Institucional
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
MEP	Ministerio de Educación Pública
MH	Ministerio de Hacienda
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MINAE	Ministerio de Ambiente y Energía
MIRENEM	Ministerio de Recursos, Energía y Minas
MIVAH	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
MNJ	Movimiento Nacional de Juventudes
MOPT	Ministerio Obras Públicas y Transportes
MS	Ministerio de Salud
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
NCHS	National Center for Health Statistics
NORAD	Autoridad Noruega para el Desarrollo
OCIC	Oficina de Implementación Conjunta
OFIPLAN	Oficina Nacional de Planificación
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMM/OSM	Programa de Coordinación de las Oficinas Ministeriales y Sectoriales de la Mujer
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMT	Organización del Turismo
OPS	Oficina Panamericana de la Salud
PAE III	Programa de Ajuste Estructural III
PAECA	Programa de Alfabetización y Educación Complementaria de Adultos
PAES	Programa de Ajuste Estructural
PAIA	Programa de Atención Integral a la Adolescencia
PANI	Patronato Nacional de la Infancia
PCT	Tratado de Cooperación en Materia de Patentes
pdr	Programa de Desarrollo Rural
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
PIE	Programa de Informática Educativa

PIMEU	Programa Integral de Mejoramiento de Escuelas Unidocentes
PIOMH	Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres
PLANOV1	Plan Nacional de Prevención y Atención a la Violencia Intrafamiliar
PMAT	Programa de Modernización de la Administración Tributaria
PNCP	Plan Nacional de Combate a la Pobreza
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNE	Plan Nacional de Energía
PNMD	Plan Nacional de Manejo de Desechos
PNPA	Plan Nacional de Política Ambiental
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPC	Paridad de Poder de Compra
PREALC	Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe
PRECODEPA	Programa Regional Cooperativo de la papa
PROCAM	Programa de Promoción de la Ciudadanía Activa de las Mujeres
PROCOMER	Promotora de Comercio Exterior
PRODAZA	Proyecto de Desarrollo Agrícola de la Zona Atlántica
PROFRIJOL	Programa Cooperativo Regional de Frijol para Centroamérica, México y el Caribe
PROINDER	Proyecto Pro-Infancia y Desarrollo Rural Integral
PROLED	Programa de Lenguas Extranjeras para el Desarrollo
PROMECE	Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación General Básica
PROMECEUM	Programa de Mejoramiento de Calidad de Educación y Vida en Comunidades Urbano-Marginales
PROMESA	Programa de Mejoramiento de la Educación Secundaria"
PROMUNI	Programa de Financiamiento de Infraestructura Municipal I
PRONAHVI	Programa Nacional de Hábitat y Vivienda Indígena
PRONAMYPE	Programa Nacional de Mediana y Pequeña Empresa
RACSA	Radiográfica Costarricense Sociedad Anonima
RECOPE	Refinadora Costarricense de Petróleo
RIVM	Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte
RTE	Red Telemática Escolar
RUC	Registro Unico de Contribuyentes
SANEBAR	Programa de Saneamiento Básico Rural
SEN	Sistema Eléctrico Nacional
SENARA	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento
SEPAN	Secretaría de la Política de Alimentación y Nutrición
SEPSA	Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria
SETENA	Secretaría Técnica Nacional Ambiental
SFNV	Sistema Financiero Nacional para la Vivienda
SIA	Sistema de Información Aduanera
SIDES	Sistema Nacional de Indicadores de Desarrollo Sostenible
SIATT	Sistema Integral de Información para la Administración Tributaria

SILOR	Servicios Integrales Locales de Rehabilitación
SILOS	Sistemas Locales de Salud
SIMPLIT	Programa de Simplificación de Trámites
SINAC	Sistema Nacional de Areas de Conservación
SINADES	Sistema Nacional para el Desarrollo Sostenible
SINART	Sistema Nacional de Radio y Televisión
SINE	Sistema Nacional de Evaluación
SISBEN	Sistema de Selección de Beneficiarios
SISI	Servicio Integrado de Servicios al Inversionista
SNE	Servicio Nacional de Electricidad
SNITTA	Sistema Nacional de Investigación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria
STAP	Secretaría Técnica de Autoridad Presupuestaria
SUGEF	Superintendencia General de Entidades Financieras
SUGEVAL	Superintendencia General de Valores
TLC	Tratado de Libre Comercio
UCR	Universidad de Costa Rica
UNA	Universidad Nacional
UNED	Universidad Estatal a Distancia
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia y la Cultura
UNICEF	Programa de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIDESOs	Unidades de Desarrollo Sostenible
UTDL	Unidad Técnica de Desarrollo Local
VIF	Violencia Intrafamiliar
VUDE	Ventanilla Unica de Desalmasaje
WPP	Waste Placement Professional

Introducción

**UN CAMBIO DE RUMBO PARA COSTA RICA,
Y LA DIGNIFICACIÓN DE LA POLÍTICA**

Introducción

UN CAMBIO DE RUMBO PARA COSTA RICA, Y LA DIGNIFICACIÓN DE LA POLÍTICA

Leonardo Garnier

Ministro de Planificación Nacional y Política Económica
Administración Figueres Olsen: 1994-1998

Para mí, este resulta un libro fundamental. Sin embargo, al escribir estas líneas, siento una enorme dificultad para explicar la importancia que un libro como éste debiera tener para la vida política nacional, la importancia que tiene para el Gobierno en su conjunto, la importancia que tiene para el Ministerio de Planificación, y para un gran grupo de personas que, desde muy distintas posiciones, y hasta fuera de ellas, hemos estado comprometidos en un intenso proyecto político a lo largo de los últimos seis o siete años.

1. RENDIR CUENTAS PARA DIGNIFICAR LA POLÍTICA

El desarrollo nacional pasa irremediabilmente por el sistema político, por lo que es necesario que el sistema político funcione, y que funcione bien. Y una de las condiciones para que funcione bien, es que mantenga y acreciente su legitimidad en la sociedad. Lamentablemente, esta legitimidad ha venido cayendo desde hace muchos años, al punto de que, en la opinión pública nacional, la política ha pasado de ser vista como una de las actividades que más pueden contribuir al desarrollo nacional, al bienestar presente y futuro de la población, al enriquecimiento de su vida y su cultura, a la consolidación de sus instituciones y sus valores, a ser más bien vista como

una actividad casi repudiable. Cada vez más, la política ha pasado a ser vista como una ocupación para los mediocres y los corruptos, como un simple medio para aprovecharse del poder, no en beneficio de la sociedad y sus habitantes, sino en beneficio de determinados grupos privilegiados, y en beneficio personal. La gente no cree en la política, ni en los políticos.

Por supuesto que sería ingenuo negar que existen razones para que esto haya ocurrido.

La búsqueda del poder político, igual que la búsqueda del poder económico o del prestigio social, tiende a incentivar en algunos actitudes y actuaciones en la vida pública que confirman esa percepción repudiable de la política. Pero sería también ingenuo pensar que eso sólo ocurre en la política... y sería todavía más ingenuo y peligroso pensar que, en la política, sólo pasa eso.

Generalizar a la política los defectos y limitaciones que siempre presenta cualquier sistema político, sería tan injusto como generalizar a toda actividad económica privada los abusos y la corrupción en que algunos incurren para acrecentar su riqueza. Generalizar a la política los defectos y limitaciones que siempre presenta cualquier sistema político, sería tan injusto como generalizar a toda actividad formadora de opinión, los excesos, errores o injusticias que siempre ocurren en algún medio, en algún momento. En fin, generalizar a la política los defectos y limitaciones que siempre presenta cualquier sistema político, sería tan injusto como generalizar a toda vida familiar la innegable existencia de abusos, infidelidades, descuidos, y hasta de la violencia intrafamiliar que afecta de manera tan grave a tantas familias.

Pero, curiosamente, la benevolencia con que nos hemos acostumbrado a tratar, y

hasta a ocultar, las fallas y abusos cometidos en los ámbitos privados de las relaciones humanas, aún en aquellos casos en los que existen claras consecuencias públicas y sociales, se torna en su contrario cuando se trata de juzgar el ámbito específico de la vida política. Cada vez más, quien participa en política parece obligado no sólo a demostrar su inocencia de antemano, sino a saberse condenado a priori por la opinión pública, aunque pruebe su inocencia o buena fe.

El resultado trágico de esta doble moral, es que nuestra actitud frente a la política, frente a la vida pública, puede terminar convirtiéndose en una especie de profecía que se autocumple: si nos convencemos de que en la política sólo se meten los corruptos y los mediocres, si nos convencemos de que quienes están en la política, quienes ejercen el poder, sólo lo hacen para favorecer intereses particulares y hasta personales... ¿no estaremos promoviendo que esto sea precisamente lo que ocurra? ¿no estaremos alejando de la política a aquellas personas y grupos que con más responsabilidad y honestidad habrían querido participar de la vida pública, pero temen cada vez más el estigma con que la sociedad los marca, una vez convertidos en *políticos*?

Y si insistimos en hacer tan aceptado y aceptable que los políticos y los gobernantes son fundamentalmente mediocres y corruptos, y que no tienen mayor interés en el bienestar de la población, en el futuro del país, en el desarrollo nacional, en la profundización de los valores morales, en la renovación de las instituciones, en la búsqueda del progreso y la justicia... ¿no estaremos provocando, precisamente, que los políticos, o quienes en determinado momento ocupen cargos públicos, y los mismos partidos políticos, se sientan cada vez menos obligados a mantener esos compromisos?

Al fin de cuentas, si la mayoría de la gente no cree que un Gobierno va a tratar de cumplir con el Programa de Gobierno que ofreció en la campaña que lo llevó al poder... ¿qué incentivos tiene entonces el Gobierno para cumplir? Si desde un primer momento los ciudadanos exoneran al gobernante y a su equipo de cumplir con su programa, y una forma de exonerarlos es declararlos culpables desde el inicio de que no lo van a cumplir, ¿porqué van a sentir que deben rendir cuentas de lo que ofrecieron en campaña, si de todas formas la ciudadanía ya dio por un hecho que el programa no era para ser cumplido, no era para marcar un rumbo, sino tan sólo un requisito formal para ganar las elecciones?

Por eso, este documento me resulta de vital importancia para el país, porque refleja un intento honesto de devolverle la dignidad a la política. Porque en medio de los errores y omisiones que pueda contener, y que pueda señalar, se toma en serio el compromiso que el entonces candidato José María Figueres asumió con los costarricenses cuando, en la campaña electoral que lo llevó a la Presidencia, presentó a los costarricenses un Programa de Gobierno. Ese Programa ofrecía trabajar para que Costa Rica avanzara por un nuevo rumbo.

2. UN NUEVO RUMBO PARA EL DESARROLLO NACIONAL

El Programa de Gobierno 1994-1998 es un programa en el que se asumía el compromiso de avanzar desde una sociedad excluyente y dividida por la pobreza, en la que los distintos canales de integración y ascenso social se habían ido perdiendo, hacia una sociedad integrada por las oportunidades, una sociedad solidaria por derecho propio, no por caridad o donación.

Es un programa en el que se asumía el compromiso de avanzar desde un esquema de

crecimiento basado en el despilfarro, en el escaso aprovechamiento de los recursos productivos, hacia un desarrollo sostenible en tres sentidos básicos: sostenible en su relación con la naturaleza, sostenible en tanto permite la integración social y la consolidación de la identidad nacional, y sostenible en tanto debe ser también financieramente viable. Y se remachaba desde entonces que ninguno de estos aspectos tenía sentido cuando se olvidaba alguno de los otros dos.

Es un programa en el que se asumía el compromiso de hacer avanzar a Costa Rica desde la simple apertura económica, que fácilmente podía llevarnos a vender baratos nuestros recursos naturales y nuestra mano de obra, hacia lo que llamamos una integración inteligente con el mundo, una integración que, como se dijo desde entonces, sólo tiene sentido si se da sobre la base de una combinación de productividad y salarios crecientes, de manera que pudiéramos aprovechar nuestra verdadera ventaja comparativa: no la pobreza, sino la calidad de nuestros recursos.

Es un programa en el que se asumía el compromiso de avanzar desde un Estado ineficiente y débil, cargado de rigideces y burocratismo, falto de rumbo y sentido de prioridad, hacia un Estado estratégico y concertador, un Estado ágil, con visión de conjunto y de largo plazo, un Estado capaz de tomar decisiones y de comprometer a los distintos sectores del país en las tareas del desarrollo.

Finalmente, es un programa en el que se asumía el compromiso de avanzar desde la democracia formal, hacia formas más avanzadas de democracia participativa, comprendiendo ambas no como aspectos sustitutivos de la democracia, sino como aspectos que se complementen y refuercen mutuamente.

Todo esto se sintetizaba en lo que definimos entonces como el *hilo conductor* del Pro-

grama de Gobierno: trabajar por el mayor bienestar del mayor número, reconstituyendo los instrumentos económicos, sociales y políticos que permiten una dinámica de integración social, y no una dinámica de exclusión social. Al reconocer los cambios que tanto nuestro país como el mundo habían venido experimentando a lo largo de las décadas anteriores, se planteaba de manera explícita el compromiso por retomar ese hilo conductor en las nuevas condiciones en que nos tocaba vivir. Los grandes objetivos se mantenían, los instrumentos se transformaban.

Y si bien estábamos ilusionados y convencidos de que el programa que ofrecíamos era un programa realizable... teníamos plena conciencia de las dificultades que ese tipo de programa suponía. Sabíamos que tanto las limitaciones financieras como las institucionales se confabularían con intereses particulares de diversos grupos sociales, para frenar los cambios que se necesitaban. Sabíamos que no era posible en cuatro años revertir quince o más años de inacción en muchas áreas vitales. Sabíamos que el país estaba más acostumbrado a que se aliviaran los problemas inmediatos con medidas correctivas de corto plazo, aunque a la larga eso agravara los problemas de fondo, que a decisiones que atacaran muchos de esos problemas de raíz, afectando intereses largamente cimentados. Y sabíamos que, en distintas oportunidades, nosotros mismos cometeríamos errores, tendríamos desacuerdos internos, o seríamos incapaces de concretar de manera adecuada determinados proyectos.

Lo que no sabíamos entonces era cuán fuerte podía ser esa resistencia, cuán complejo podía ser la ejecución simultánea del ambicioso proyecto que se resumía en el Programa de Gobierno, y cuán capaces seríamos, en los hechos, de avanzar en sus distintas áreas.

3. LA UTOPIA TRAS EL PROGRAMA

Aún así, de lo que sí estábamos convencidos era de que el país necesitaba un cambio de rumbo, y que ese cambio de rumbo era el elemento vital del Programa. Estábamos igualmente convencidos de que, si bien no era posible resolver todos los problemas en cuatro años, y que unas reformas avanzarían más y otras menos, sí existían en Costa Rica las condiciones para que ese cambio de rumbo cuajara, para que se sentaran las bases de esa Costa Rica que anhelábamos. Más que un punto de llegada, queríamos construir un nuevo punto de partida. Tal y como se expresaba en el Programa, queríamos contribuir a:

“hacer realidad el sueño costarricense 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, impidiendo que el crecimiento económico se traduzca en desarrollo social. La Costa Rica que queremos es una Costa Rica donde la modernización y los aumentos en la productividad irán de la mano con la erradicación de la pobreza, con un creciente ascenso social y una participación cada vez más amplia de los ciudadanos en el disfrute del producto del esfuerzo nacional”.⁽¹⁾

1 Programa de Gobierno 1994-1998: pp. 5-6

Esa era nuestra utopía, nuestra guía. Ese era el rumbo hacia el que ofrecíamos impulsar, con nuestro mejor esfuerzo, a la sociedad costarricense. Es evidente hoy, cinco años después de que el candidato José María Figueres hiciera este planteamiento a los costarricenses al pedir sus votos, y cuatro años después de trabajar intensamente en el Gobierno, que el sueño no es todavía plenamente realidad, y que falta mucho por hacer para que podamos decir que Costa Rica es ya, plenamente, esa sociedad de oportunidades para todos. Pero es igualmente evidente, y ese es el objetivo central de este libro, que hoy Costa Rica camina por un nuevo rumbo, que ese rumbo es claramente el rumbo marcado por el sueño, por el Programa de Gobierno, y que los avances logrados no sólo son impresionantes en sí mismos, sino que son avances que cuentan con el sustento social, institucional y financiero necesario para hacerlos sostenibles.

Como veremos a lo largo de este extenso documento, y como puede constatar en mayor detalle quien compare lo que aquí se describe con lo que el Programa de Gobierno 1994-1998 ofrecía, tres conclusiones saltan a la vista: en primer lugar, no todo lo que se ofreció en el Programa se pudo realizar; hubo áreas y acciones en las que por las más variadas razones, no se pudo concretar lo que se planteó en el Programa. En segundo lugar, y contrario a lo que probablemente haya sido la opinión predominante a lo largo de nuestra gestión, la mayor parte de las acciones y propuestas contenidas en el Programa de Gobierno se lograron ejecutar de manera altamente satisfactoria, y con resultados que en muchos casos son realmente impresionantes. Y en tercer lugar, y lo que a mí me resulta más satisfactorio, es que cuando se ana-

liza en su conjunto la obra de gobierno, y el rumbo que en cada una de las áreas este accionar logró imprimir al desarrollo nacional, es claro que este rumbo y este accionar reflejan en un porcentaje muy alto lo que desde la campaña electoral se ofreció a los costarricenses en el Programa de Gobierno.

Dicho en otras palabras: aunque es cierto que como Gobierno no pudimos hacer todo lo que queríamos y habíamos ofrecido, es igualmente cierto que lo que hicimos, no sólo es mucho y muy significativo, sino que va claramente en la dirección y el sentido en que nos habíamos comprometido con la sociedad costarricense. Pueden señalarse ausencias y errores, fallas y omisiones. En cada caso, pueden analizarse las circunstancias, y establecer las responsabilidades. Lo que no puede negarse es que el rumbo delineado desde la campaña, y expresado en detalle tanto en el Programa de Gobierno como en los diversos documentos sectoriales que lo complementaban, fue el rumbo que marcó el accionar del Gobierno a lo largo de toda su gestión y en la mayoría de sus áreas y sus acciones.

Lo lograr esto no fue tarea sencilla, y nunca fue ni puede ser tarea acabada. Desde 1991 se generaron grupos de trabajo en distintos campos. Hubo diversos tipos de reuniones, talleres, seminarios y publicaciones sobre educación, salud, finanzas, ambiente, infraestructura, y muchos otros temas. Más de mil personas en todo el país trabajaron durante dos años, coordinadas por un equipo multidisciplinario, para elaborar el Programa de Gobierno con el que esperábamos llegar a trabajar. Tal y como lo expresaba el candidato José María Figueres en la Introducción del Programa:

“Pero este no es un programa acabado, es más bien un programa en proceso, un programa que requiere de la participación de todos, para el bienestar de todos. Es por eso que quiero invitarle a estudiar nuestras propuestas, a discutir las, a contrastar las, y a contribuir con sus ideas para construir esa Costa Rica solidaria y de oportunidades que queremos, por el bienestar de todos los costarricenses.”⁽²⁾

En efecto, más que un documento académico o propagandista, más que un requisito de la campaña electoral, buscaba ser un verdadero programa de trabajo.

4. DEL PROGRAMA DE GOBIERNO AL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

Así, pasadas las elecciones e iniciado el Gobierno, fue sobre la base de este Programa que el Ministerio de Planificación trabajó, junto con jefes, asesores y funcionarios de las más diversas instituciones, para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998, dedicado a la memoria del Expresidente Francisco José Orlich. *¿Por qué un plan dedicado a don Chico?*. Porque fue con *don Chico* que nació el Ministerio de Planificación, en su concepción original de una Oficina de Planificación de la Presidencia de la República, de un órgano asesor que le permitiera al Gobierno mantener siempre sus acciones inmediatas y de corto plazo, enmarcadas dentro de su visión de conjunto y de largo plazo. Y ese ha sido precisamente el rol que MIDEPLAN ha tratado de cumplir a lo largo de los cuatro años de la Administración Figueres Olsen. Tal y como se expresa en la introducción misma del Plan:

“El sentido de este Plan Nacional de Desarrollo Francisco J. Orlich es, precisamente, el de volver a constituirse en un instrumento de planeamien-

to 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”⁽³⁾

Y es precisamente por esa razón, que, en la misma introducción se afirmaba que, al igual que el Programa de Gobierno, el Plan Nacional de Desarrollo no podía reducirse al texto como letra muerta, sino que debía constituir parte de un proceso del cual el Programa y el Plan eran sólo la guía que fijaba el rumbo. Sobre esa base, se preveía la existencia de 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 o situaciones imprevistas que exijan respuestas particulares sobre la marcha. (...) 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.”⁽⁴⁾

3 Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998: p. x

4 Ibid. p. xi

Así, el Plan Nacional de Desarrollo no era más que una expresión, más acabada e institucional, de lo que fue el Programa de Gobierno presentado a los costarricenses en la campaña electoral que llevó al candidato José María Figueres a la Presidencia de la República. Sobre la base de ambos, y tomando en cuenta la evolución particular de los eventos, se gestarían las acciones de Gobierno.

5. LA EVALUACIÓN Y EL SEGUIMIENTO: BASE DEL RENDIMIENTO DE CUENTAS

Pero para ser un instrumento vivo, el Plan tenía que acompañarse por una tarea permanente de coordinación, de seguimiento, de evaluación y de corrección de la acción de Gobierno. En ese sentido, el Ministerio de Planificación promovió el desarrollo, que es aún incipiente, de un Sistema Nacional de Evaluación (SINE) que permitiera ir incorporando gradualmente criterios objetivos para evaluar los resultados de la acción gubernamental en las áreas prioritarias. Este instrumento permitió establecer Compromisos de Resultados (CDR) con grupos crecientes de instituciones, mediante los cuales se establecía el conjunto de acciones que el Presidente, junto con los jefes respectivos, definía como prioritarias en el contexto del Plan, y las metas relativas a esas acciones prioritarias, constituyéndose los CDR en un medio cada vez más adecuado para llevar adelante un proceso de evaluación estratégica para la toma de decisiones.

El seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo también se expresó en la elaboración y publicación de dos documentos titulados “*Plan Nacional de Desarrollo en Marcha*”, en los que se cubría de manera descriptiva la ejecución parcial del Plan Nacional de Desarrollo en el período 1994-1995 y en el período 1994-1996. Por otro lado

do, se dio un giro fundamental a la elaboración de un documento de larga data en MIDEPLAN: el análisis de la evolución anual del desarrollo nacional, que en algunas épocas se llamó “*Evolución económica y social de Costa Rica*” y más recientemente “*Panorama Económico*” por un lado y “*Panorama Social*” por otro, se convirtió en el “*Panorama Nacional: balance anual social, económico y ambiental*” que fue publicado, como corresponde, para los años 1994, 1995, 1996 y 1997. Cada vez más, el Panorama Nacional es un documento de diagnóstico mucho más analítico y prospectivo, que busca servir de punto de referencia para el diseño y evaluación de las políticas públicas y su impacto en el desarrollo nacional, e igualmente pueda ser aprovechado por los diversos sectores de la comunidad nacional como un insumo valioso para sus propios procesos de toma de decisiones.

Finalmente, tanto el Plan Nacional de Desarrollo, como sus documentos de seguimiento parcial, los instrumentos de evaluación estratégica, y los balances anuales del desarrollo costarricense, debían concretarse en un documento final que sintetizara las realizaciones de la Administración Figueres Olsen, y la medida en que estas acciones fueron consistentes, cuantitativa y cualitativamente, con la estrategia y las acciones planteadas y ofrecidas a los costarricenses como parte del proceso democrático electoral de 1994.

El libro que el lector tiene en sus manos es nuestra forma de cumplir con ese objetivo. Es producto de un acto fundamental de rendimiento de cuentas, un acto de responsabilidad política. Su elaboración ha constituido un ejercicio novedoso y, como tal, un ejercicio sin duda incompleto y que no podría pretender estar libre de errores.

Es importante, sin embargo, que el libro sea juzgado por lo que pretende ser. Al igual que el Plan Nacional de Desarrollo no buscaba presentar en detalle las acciones que se pretendía ejecutar, este libro no pretende ser un recuento, y mucho menos un recuento exhaustivo de las acciones realizadas -o dejadas de realizar- por el Gobierno de don José María Figueres. Para eso, cada institución tiene la responsabilidad constitucional de presentar anualmente al Congreso el informe de sus labores. Tampoco pretende evaluar, en el sentido más profundo de la palabra, los resultados de la acción del Gobierno: por un lado, no contamos aún con los instrumentos para tal tipo de evaluación; por otro, somos parte obviamente interesada, y como tal nuestra evaluación difícilmente sería neutra. ¿Qué busca, pues, este libro?

Siendo consistente con las responsabilidades que competen a un Ministerio de Planificación -o a la Oficina de Planificación que formó *don Chico*- este libro no pretende ser más que un último elemento de ese proceso de planeamiento estratégico: el documento que recoge buena parte del accionar de la Administración Figueres Olsen, y la utiliza para analizar desde una óptica de conjunto y de largo plazo, en qué medida el Gobierno fue fiel consigo mismo, y con la sociedad costarricense, haciendo avanzar el desarrollo nacional en la dirección en la que explícitamente se comprometió frente a los costarricenses durante la justa electoral de 1994. Como dije al principio, es un ejercicio que busca dignificar la política, y hacer justicia a una solicitud que el Presidente nos hiciera a todos los que tuvimos el honor de acompañarlo en esta honrosa -pero difícil- tarea: el programa, nos dijo don José María, era para cumplirlo. Como tantas veces se dijo en campaña, y como se resaltaba en su contraportada: *“Este es un programa realizable, y lo vamos a hacer”*.

Pues bien, en las páginas que siguen, el lector encontrará nuestra propia lectura de lo que hemos podido realizar, y de lo que no pudimos realizar. Inevitablemente, que-

dan muchos temas por fuera. El espacio y el tiempo para el análisis -y nuestros propios criterios y limitaciones- no nos permitían ir más allá de lo que hoy presentamos. De nuevo, este libro es más un punto de partida para el análisis, que un punto de llegada. Pero es un punto que pocas veces ha existido: el de un Gobierno que, al final de su gestión, tiene la disposición de mirar adelante, y mirar atrás, para hacer una reflexión sobre el sentido que tuvo su gestión, y que pone por escrito esa reflexión al término de su gestión, para que sea conocida por los costarricenses.

Queremos asumir responsabilidad por nuestros logros, y por nuestros fracasos. Queremos que los costarricenses sepan que los políticos, como todos los que ocupen posiciones de poder en una sociedad, deben ser permanentemente evaluados, que deben rendir cuentas. Y creemos que ese rendimiento de cuentas debe partir, en una sociedad democrática, de los propios planteamientos con los que quienes llegaron al poder, convencieron a los costarricenses de conferirles tal honor, tal responsabilidad.

6. ¿PORQUÉ UN CAMBIO DE RUMBO?

Ni para la sociedad costarricense, ni para el Gobierno, ni para los que hemos trabajado en él desde distintas posiciones, fueron estos cuatro años fáciles. Por el contrario, fueron cuatro años angustiantes, de intenso trabajo, de constantes negociaciones y algunas confrontaciones, fueron cuatro años en los que las urgencias y dificultades del corto plazo muchas veces reñían con la siembra de largo plazo, e impedían ver los retoños que esa siembra empezaba a generar. Fueron cuatro años en que, como Gobierno y como sociedad, tuvimos que enfrentar problemas financieros de larga data que hipotecaban nuestro futuro, y que coartaban las posibilidades de invertir en el largo plazo; problemas de desgaste institucional, de rigideces y burocratis-

mo, que hacían mucho más difícil de lo que cualquiera podía prever el avance de decisiones que parecían obviamente sensatas; problemas de un viejo estilo de negociación política, que se había acostumbrado a sectorializar los costos y beneficios de la acción pública, aún por encima del interés nacional; problemas de comunicación, fruto tanto de nuestras propias limitaciones, como de un nuevo estilo que tiende a predominar en la práctica comunicativa.

Fueron, en fin, cuatro años en los que enfrentamos el más difícil de los retos: promover un cambio de rumbo en una sociedad acostumbrada, con buena razón, a valorar muy positivamente los logros de su propio desarrollo, y reacia por tanto al cambio. Más aún cuando a nombre del cambio se ha pretendido, en diversas oportunidades, tirar por la borda mucho de lo que ha hecho de Costa Rica el país del que justamente nos enorgullecemos.

Pero el cambio era fundamental: lo que a lo largo de los últimos veinte años han aparecido como problemas financieros, como desequilibrios fiscales, como deterioro de la infraestructura, como burocratismo de las instituciones, en fin, como problemas de índole administrativa, y que por veinte años trataron de resolverse “administrando mejor” el país, no eran problemas administrativos. Eran la manifestación de una crisis mucho más profunda del modelo costarricense: a pesar de sus innegables méritos, que lo colocaban a la cabeza del mundo en desarrollo en términos de su desarrollo humano, Costa Rica se había quedado sin un motor de desarrollo desde dos décadas atrás. Las inversiones públicas del pasado, la cooperación internacional, el buen suceso del esfuerzo exportador, y los dividendos de la paz y una

institucionalidad democrática, habían permitido que navegáramos sobre esos problemas, superando la crisis sin el costo social que caracterizó a los programas de ajuste en otros países. Pero las inversiones del pasado ya no eran posibles para un Estado en permanente crisis fiscal; la cooperación externa prácticamente desapareció; el esfuerzo exportador empezaba a encontrar cada vez más competencia de países dispuestos a competir con base en sus menores salarios y el manejo más laxo de sus recursos naturales; y, finalmente, los dividendos de la paz y la vida institucional empezaban a desaparecer, conforme la paz y la institucionalidad se generalizaban en el continente.

La necesidad de un cambio de rumbo, pues, no sólo era evidente sino que era urgente. No bastaba ya hablar de balances macroeconómicos, por importante que fuera mantener una macroeconomía sana y estable: la búsqueda de una productividad creciente aparecía como el verdadero reto de la política económica. No bastaba tampoco con mantener un gasto social alto, por importante que fuera el gasto social, si ese gasto se quedaba en mera asistencia, y no se transformaba en mayores oportunidades para el ascenso y la movilidad social: el verdadero reto de la política social era convertir ese gasto en una verdadera inversión social que elevara la productividad de nuestros recursos humanos, su autoestima y su capacidad de generar la riqueza necesaria para hacer sostenible una política de salarios crecientes. Y no bastaba tampoco un enfoque de proteger el medio ambiente, por importante que fuera proteger nuestros recursos naturales, si esa protección no lograba incorporar las necesidades sociales y económicas de las comunidades, y del sector privado: el reto de la política ambiental era el de lograr que tanto en el consumo como en la producción se pu-

diera valorar de manera adecuada tanto los costos como los beneficios que obteníamos de la naturaleza, de manera que su conservación no sólo fuera sostenible, sino un elemento más que contribuyera al desarrollo social y económico del país.

Esa integración de la política económica, la política social y la política ambiental, dentro de un esquema de productividad y salarios crecientes, de una agresiva inversión social, y de un aprovechamiento innovador y responsable de la riqueza natural, constituyen la base del *desarrollo sostenible* que la Administración Figueres Olsen planteó como el nuevo rumbo para el desarrollo costarricense.

7. UN CAMBIO DE RUMBO PARA APROPIARNOS DEL MUNDO

Tal cambio de rumbo suponía acciones públicas, y acciones privadas. Pero tales acciones suponían, ante todo, un reto cultural: para avanzar hacia esa doble integración, con el mundo y consigo misma, la sociedad costarricense debía también vivir un cambio de rumbo en su cultura, entendida no sólo como nuestra forma de ser, sino como la forma en que tomamos conciencia de esa forma de ser, como reflexionamos y comprendemos nuestra propia existencia y, en particular, la forma en que logramos expresar esa comprensión en las más diversas formas de la comunicación social, incluida la formación de la opinión pública. Es por eso que ya desde el Programa de Gobierno se planteaba el tema cultural, en su sentido amplio, como un elemento vital de esta transformación:

“Hoy, los retos del desarrollo y la globalización nos plantean la urgente necesidad de profundizar nuestra cultura en un doble sentido. Debemos arraigarnos con fuerza en aquellos valores que, a lo largo de nuestra historia, han constituido la raíz del ser costarricense, nuestro sentido de perte-

nencia, la base de nuestra idiosincracia y de nuestra particular forma de convivencia. Y, a partir de esta raíz, debemos avanzar 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 producir, hasta las más ricas manifestaciones culturales de la convivencia humana. Sólo así podremos resolver con éxito el reto de avanzar desde una apertura unilateral y pasiva, hacia una integración inteligente con el mundo. Sólo así podremos establecer una verdadera síntesis entre la necesidad de la apertura, y la necesidad de la autoafirmación nacional”⁽⁵⁾

Eramos, pues, conscientes de que Costa Rica no vive en un vacío, y también aquí el cambio de rumbo era fundamental. Costa Rica siempre ha tenido una importante relación con la economía mundial, pero esa relación en muy pocas oportunidades ha operado a favor de Costa Rica o, por lo menos, no hemos logrado sacarle todo el provecho posible. Durante el siglo pasado, aunque podríamos decir que “nos dejó el tren” de la revolución industrial, al menos logramos montar en él los productos que nos vincularon al mundo. El café y el banano se convirtieron en el motor productivo de nuestra sociedad, y la base material que financió mucho del avance que se vivió en esas épocas. A mediados de este siglo, y frente a una nueva expansión de la economía mundial, América Latina quiso apostar a la industrialización como el medio para subirse, ya no al tren, sino al autobús de esa nueva era. Pero esa vez, no sólo nos dejó el bus, sino que ni siquiera pudimos montar en él nuestros productos: los bienes industriales que produjimos fueron para nosotros mismos, ya que no logramos

5 Programa de Gobierno 1994-1998: pp. 26-27

siquiera participar en forma creciente en el comercio mundial. Aún así, los últimos cincuenta años fueron testigos de un notable progreso social y político, pero, un progreso social que, como dije, no contaba con una base económica, con un motor productivo capaz de hacer de ese desarrollo humano, un desarrollo humano sostenible. La consecuencia se sintió con mayor intensidad al inicio de los ochenta, con la crisis, y el consecuente proceso de ajuste, y el auge exportador, aunque importante, seguía mostrando las debilidades de una estructura productiva incapaz de subsistir sin subsidios al tiempo que contribuía con el desarrollo social nacional.

En este contexto, era claro desde que trabajábamos en el Programa de Gobierno, que un nuevo entorno socio-político y una nueva revolución tecnológica, caracterizan cada vez más al mundo que se apresta a entrar al nuevo siglo. Se hacía evidente que si una vez sólo montamos nuestros productos en el tren de la revolución industrial, que si una segunda vez no pudimos montar ni nuestros productos en ese bus, esta vez no podíamos dejar de montarnos en la nueva revolución, montarnos en el satélite, en la biotecnología, en la informática, en la gerencia moderna, en fin, en el transbordador espacial. Pero, en el contexto de la estrategia de desarrollo sostenible, no se trataba ya de montar a nuestros productos, no se trataba, como en algún momento se creyó, de “*exportar más*”, se trataba de montar a nuestra gente en ese proceso en gestación. La realidad insinuaba que, a diferencia de lo que ocurrió en el pasado, las posibilidades de incorporarnos a ese “*brave new world*”, si bien no eran fáciles, no eran tampoco quiméricas. Esta no es una revolución de escala, es una revolución que gira alrededor del conocimiento y la información, que se puede dar en casi cualquier escala, en la que se puede participar de muchas formas diferentes, y para la que podíamos estar mejor preparados que en ningún otro momento.

Así, la incorporación de Costa Rica al mundo de la alta tecnología se convertía en el eslabón que faltaba para concretar, en términos efectivos, la estrategia de desarrollo planteada en el Programa de Gobierno: la capacidad de Costa Rica para aprovechar los procesos de *alta tecnología* era el camino para elevar sistemática y significativamente la productividad de nuestra economía, no con base en incentivos fiscales y otros artificios, sino con base en aumentos reales de la productividad de los recursos humanos y naturales. Por otro lado, si en algún momento se volvió evidente el sentido de las inversiones educativas de avanzada, como la informática y la introducción de un segundo idioma, así como la consolidación de la educación técnica, fue precisamente cuando se constató que la demanda por mano de obra calificada podría crecer a ritmos mucho más altos de los que difícilmente alguien podría haber previsto en el pasado, haciendo realidad el proceso que don Pepe tan detalladamente describiera en su discurso sobre la relación entre salarios crecientes y productividad creciente en 1949. Finalmente, como se planteaba en el Programa, fue también la combinación de nuevas tecnologías con problemas de tan larga data como la deforestación, lo que abrió camino a una novedosa utilización de esos recursos, uniendo conservación del bosque con atracción de recursos y desarrollo de las comunidades rurales.

Como se observa en detalle a lo largo de este libro, los avances logrados en los tres campos: social, económico y ambiental, y más aún en su interacción, son notables. La alta tecnología, potencia esas posibilidades a niveles aún difíciles de prever, y ese es un mérito particular que la sociedad costarricense debe reconocer al Presidente Figueres: su visión y su decisión política fueron vitales para que esto, que hasta hace poco nos resultaba iluso, demagógico, y para algunos hasta mera *ciencia ficción*, sea hoy el elemento más dinámico de un desarrollo que simultáneamente nos inte-

gra más inteligentemente con el mundo, y nos integra más solidariamente con nosotros mismos. En pocas palabras, hoy, Costa Rica se encuentra mucho mejor preparada para enfrentar su futuro, y para hacerlo respetando un aspecto esencial del desarrollo costarricense: una visión solidaria del desarrollo.

8. UN CAMBIO DE RUMBO DIFÍCIL, PERO FRUCTÍFERO

Ese fue el cambio de rumbo que se plasmó en papel en el Programa de Gobierno 1994-1998. Esa fue la dirección en la que la Administración Figueres Olsen se comprometió a impulsar el desarrollo nacional. El camino ha sido duro; el camino ha sido muchas veces zigzagueante, y sin duda ha provocado grandes niveles de incertidumbre. En el camino se han cometido errores, y han quedado tareas inconclusas, y hasta abandonadas. El balance, sin embargo, es positivo en tres grandes sentidos.

En primer lugar, como se podrá constatar a lo largo del libro, las realizaciones concretas de la Administración Figueres Olsen en lo económico, en lo social y en lo ambiental, buscando consolidar un esquema sostenible de desarrollo, que promueva las oportunidades de bienestar para la mayoría de los costarricenses, son realizaciones de una magnitud y diversidad impresionante. No fue este un Gobierno de dos o tres temas, fue un Gobierno que acometió transformaciones en una cantidad tan grande de áreas que, de alguna manera, se dificultó a sí mismo el encontrar una "imagen" con la que la sociedad pudiera identificar su gestión.

En segundo lugar, las realizaciones no son sólo cuantitativamente importantes, sino que una gran cantidad de ellas son también realizaciones de profundo significado cualitativo, dirigidas a transformar la cultura del desarrollo nacional, y las prácticas

que -tanto en el sector público como en el privado- habían surgido de esa cultura. Pasar del subsidio a la productividad, del asistencialismo a la oportunidad, de la rutina al rendimiento de cuentas, son una constante de muchas de las reformas ejecutadas.

En tercer lugar, tanto por su magnitud, como por su dirección, las reformas y obras realizadas lograron pasar de una simple lista de logros, a constituir una efectiva transformación en el paradigma del desarrollo costarricense. Desde la crisis de principios de los ochentas, Costa Rica venía administrando su crisis, y haciéndolo relativamente bien, pero sin lograr encontrar ese nuevo rumbo hacia un nuevo período de crecimiento con bienestar. Hoy, ese nuevo rumbo existe, y Costa Rica empieza a transitar por él.

Como dije más arriba, estamos lejos de pretender que en estos cuatro años la utopía que guió nuestro programa y nuestro accionar se alcanzara plenamente. El país enfrenta aún grandes retos en todos los campos, y la tarea que sigue no es sencilla ni se puede llevar adelante sin un gran esfuerzo. Pero, y me parece que ese es el principal legado de la Administración Figueres Olsen, se ha logrado articular ese nuevo rumbo, un rumbo en el que nos incorporamos en la revolución tecnológica para lograr la doble integración de que tan explícitamente se habló en el Programa: la integración inteligente con el mundo, y la integración solidaria entre nosotros. Es el rumbo de un desarrollo verdaderamente sostenible, de un desarrollo en el que los aspectos económicos, sociales y ambientales dejaron de ser compartimentos estancos para pasar a ser eso, aspectos de un desarrollo integral.

La historia no se escribe en un día, ni en cuatro años. Somos conscientes de que así

como arrastrábamos muchos problemas del pasado, también contábamos con un riquísimo potencial acumulado. Esto siempre es así. Ninguno de los logros de la Administración Figueres Olsen habrían sido posibles de no haber contado Costa Rica con importantes avances construidos a lo largo de su historia, unos más recientes, otros más lejanos. De la misma forma, este cambio de rumbo por el que Costa Rica empieza a transitar no es simplemente resultado de las acciones que se puedan haber impulsado desde el Gobierno, sino de la combinación de las múltiples acciones de toda la sociedad, de sus diversos sectores e instituciones. Si bien estas acciones nunca son plenamente consistentes unas con otras, y más bien pueden ser incluso contradictorias y generadoras de desequilibrios, es la capacidad de una sociedad para enfrentar y resolver institucionalmente esas contradicciones y conflictos, y la forma de aprovechar creativamente los desequilibrios que se dan en su seno, lo que explica que, aunque más lentamente de lo que a veces uno pudiera querer, un nuevo rumbo surge y se consolida. A lo largo de su historia, los costarricenses han sabido comprender que la resolución institucional de los conflictos, y la búsqueda permanente de un balance aceptable de los costos y los beneficios que el cambio implica para los distintos sectores sociales, si bien hacen más lento ese cambio, lo hacen también más duradero y sostenible. Son preferibles las frustraciones que muchas veces acompañan este camino lento hacia el desarrollo, que las ilusiones de los milagros económicos, tan deslumbrantes como pasajeros.

9. ES POSIBLE PARTICIPAR EN POLÍTICA DIGNAMENTE

Vuelvo, finalmente, al punto con el que empecé: la dignificación de la política. Este, como sabemos, ha sido uno de los gobiernos más impopulares de tiempos recientes. Ese ha sido un peso con el que todos hemos tenido que cargar: los ciudadanos, por la angustia de sentir que su país estaba mal gobernado, mal dirigido, y que sus condiciones económicas y sociales no mejoraban como habrían querido, y en algu-

nos momentos hasta empeoraban. Nosotros, por el peso diario de sentir que, a pesar del esfuerzo y el compromiso diario que aplicábamos a nuestro trabajo, muchos costarricenses no sólo sentían que el esfuerzo era vano, sino que nos veían a veces como ineptos, a veces como corruptos y, algunas, hasta como sus enemigos. Finalmente, fue una carga para nuestras familias, que no sólo tuvieron que afrontar el costo de la ausencia del padre o la madre, o el costo de que cuando ese padre o madre sí estaba... estaba siempre cargando preocupaciones, y muchas veces de mal humor; sino el costo adicional que esa impopularidad provocaba en la vida familiar: no puedo olvidar el día que, en media huelga del Magisterio, mi hija Isabel, entonces con nueve años, me preguntó angustiada al desayuno: *"Papi, ¿porqué dice la profesora que este es el peor gobierno que hemos tenido?"*

Pues bien. Al final de la jornada, es todo esto lo que podría hacer útil un libro como este, un libro que pretende explicar, desde nuestro punto de vista, de qué se trató nuestro paso por el gobierno: cómo vemos el legado de la Administración Figueres Olsen. Se podrá argumentar a favor o en contra de este legado, o de nuestra interpretación. Se podrán mencionar fallas evidentes del Gobierno, aparezcan o no en este libro. Se podrán mencionar vacíos, omisiones, desaciertos y hasta algunos casos de corrupción. Pero, al final de la jornada, nos sentimos en capacidad de rendirle cuentas a la sociedad costarricense, y de hacerlo no sólo frente a lo que al final ocurrió, sino de rendir cuentas frente al planteamiento que se hizo a los costarricenses desde un inicio, desde la propia campaña electoral. En eso consiste, precisamente, el ejercicio de dignificación de la política al que este libro pretende contribuir.

Es posible participar en política dignamente. La política no tiene por qué ser abandonada a los mediocres y los corruptos. Quienes hemos trabajado junto al Presidente José María Figueres nos sentimos hoy, aunque cansados y conscientes de nuestras limitaciones, satisfechos de haber contribuido a la construcción de un rumbo nuevo y promisorio para el desarrollo costarricense.

P r i m e r a P a r t e

**HACIA UNA ECONOMÍA
DE ALTA PRODUCTIVIDAD**

Primera Parte

HACIA UNA ECONOMÍA DE ALTA PRODUCTIVIDAD:

Base para el desarrollo sostenible

I. CONTEXTO HISTÓRICO: DE DONDE VENIMOS, PARA DONDE VAMOS

1. Los viejos modelos económicos:

desarrollo y crisis. Desde mediados del siglo diecinueve y hasta la mitad del presente siglo, Costa Rica se caracterizó por ser una economía agroexportadora cuya inserción en el comercio mundial se basaba en el cultivo del café y del banano. La importancia de estos cultivos en la economía hizo que una porción sustancial de los recursos productivos se desviaran hacia esas actividades, en detrimento de la producción destinada al mercado interno o a otras actividades productivas. Uno de los resultados más desfavorables de esta estrategia de desarrollo era entonces que la economía tendía a generar muy pocos encadenamientos productivos, y crisis de subsistencia de cierta periodicidad, en respuesta a coyunturas desfavorables de la demanda externa o de los precios internacionales de los principales productos de exportación.

La estructura socioeconómica asociada con esa estructura productiva mostraba una gran concentración de la riqueza, pobreza generalizada entre los productores del campo y de la ciudad, creciente concentración de la tierra, y una pequeña clase media compuesta por profesionales y medianos productores agrícolas e industriales. El acceso a la tierra, al crédito, a los canales de comercialización, a tecnologías más productivas y mejores niveles de vida era sumamente restringido para estos sectores. Aún así, destaca la tendencia histórica de la sociedad costarricense por buscar vías institucionales para la resolución de sus conflictos y la promoción de su desarrollo, así como la importancia que desde los inicios de su vida independiente, y en particular en la segunda mitad del siglo pasado, se le dio a la política social y a la educativa en particular.

Al igual que en otros países del continente, la década de los cuarenta vio surgir en Costa Rica importantes reformas sociales, dentro de las que destaca el establecimiento de la Caja Costarricense de Seguro Social, la promulgación del Código de Trabajo y la fundación de la Universidad de Costa Rica. Sin embargo, los efectos recesivos de la Segunda Guerra Mundial, que extendieron la difícil situación heredada de la Gran Depresión de los años treinta, ayudaron a sentar las bases para el descontento y las múltiples protestas que se sucedieron a partir de ese período. En ese contexto, la combinación de una creciente corrupción con el irrespeto a las garantías individuales, colmadas por el irrespeto al sufragio, provocaron la confrontación militar de 1948, que alteró definitivamente los balances políticos nacionales, y abrió el camino para la participación de nuevos sectores en la defi-

nición del futuro nacional.

Para ayudar a consolidar un régimen democrático-liberal, se abolió el ejército mediante decreto de la Junta de Gobierno y, contrario a lo que podrían haber pensado algunos sectores oligárquicos que formaron parte del movimiento triunfante del 48, lejos de debilitarse, las reformas sociales iniciadas en los años cuarenta se consolidaron institucional y financieramente. Para afianzarse en el proceso político y económico, los nuevos gobernantes y sectores productivos impulsaron una serie de medidas dirigidas a financiar y desarrollar una mayor diversificación del aparato productivo y un mayor dinamismo del mercado interno. La nacionalización bancaria logró dar acceso a la intermediación financiera a los nuevos grupos económicos, que también se valieron del Estado para desarrollar la infraestructura necesaria para la ampliación del mercado local y para la provisión de servicios a los sectores productivos emergentes.

Tal y como se verá en la segunda parte de este documento, la ampliación del mercado interno se correlacionó con un fuerte impulso a la calidad de vida de la población, aumentando en forma considerable y sostenida el gasto público en educación, salud, transporte y energía. Pero la continuada dependencia de las exportaciones agrícolas tradicionales, en el con-

texto de un mercado doméstico en expansión, tendía a generar desbalances externos importantes, y se mantenían los diferenciales de productividad e ingresos relativos con los países industrializados. La diversificación de la producción (tanto para el mercado interno como para el externo), la industrialización substitutiva, y la integración económica con el resto de Centroamérica se vieron como medios para atenuar estos desequilibrios. Con el objetivo de lograr esta diversificación, se incrementaron considerablemente los niveles de protección a la naciente industria manufacturera; la cual además obtuvo grandes concesiones en cuanto al costo del crédito, de los insumos intermedios y del capital productivo.

Este proceso, que se consolidó al iniciarse la década de los años sesenta, generó un período de crecimiento acelerado que perduró hasta mediados de la década de los años setenta. Se profundizaron los procesos de industrialización, de expansión de los sectores de servicios (comercio, transportes, finanzas, energía y comunicaciones), y de participación del Sector Público en la vida económica del país: el Sector Público generó en promedio la quinta parte del PIB y su crecimiento en términos reales fue muy acelerado, mientras que el aporte del Estado a la formación bruta de capital se mantuvo en alrededor de una cuarta parte del total. Durante este período se esta-

blecieron las principales cadenas comerciales de ventas al por menor y los supermercados; ampliando en cantidad y en extensión territorial la gama de bienes disponibles para la venta. También se observa un cambio importante en los patrones de consumo y distribución al expandirse el mercado de bienes de consumo semiduradero y duradero, y al aumentar la proporción de la Población Económicamente Activa (PEA) con puestos de trabajo ubicados en las zonas urbanas.

Todo esto llevó a una transformación radical de la sociedad costarricense, con la acelerada expansión y consolidación de una nueva clase media, tanto en lo urbano como en lo rural, vinculada a las nuevas actividades productivas y a la notable expansión del sector servicios y del sector público. El papel de la educación superior, como fuente de un creciente contingente de profesionales, es uno de los catalizadores de este proceso, que se vio además reforzado por el acceso que estos sectores medios tuvieron a una amplia red de servicios sociales, dentro de los que destacan la educación y la salud pública, así como a una infraestructura de saneamiento, comunicaciones y transporte accesible para gran parte de la población. Estos servicios sociales, que nacieron principalmente para atender a estos sectores medios, amplían gradualmente su ámbito de cobertura, "filtrándose" poco a poco hacia

los sectores más pobres de la población, proceso que alcanza un punto culminante con la universalización de los programas de salud, la expansión de los programas educativos al campo, y la elevación de los salarios mínimos agrícolas en la década de los setenta, y con el establecimiento de instituciones y programas específicamente diseñados para atacar el problema de la pobreza.

No obstante los logros en materia de diversificación y crecimiento de la producción, aumento del empleo y los ingresos, y en la expansión de los servicios públicos, la estrategia de desarrollo arrastraba importantes limitaciones en varios niveles. Al igual que la agricultura tradicional, la nueva industria se caracterizó por un alto grado de desarticulación, de manera que en vez de lograr un verdadero proceso de sustitución de importaciones se terminó tan solo con un cambio en la composición de las compras externas. A la dependencia de las exportaciones tradicionales se añadió la dependencia de las materias primas y combustibles importados para poder llevar a cabo una parte importante del proceso productivo y de prestación de servicios. Por otra parte, la expansión del sector público necesaria para ampliar y mantener la infraestructura social y productiva, debía contar con una contraparte de financiamiento que nunca llegó a cubrir el volumen total del gasto. Y la compo-

sición del gasto también presentaba problemas, ya que mientras que el gobierno se valía en forma creciente de los impuestos indirectos sobre las transacciones internas, decrecía la proporción recaudada por concepto de impuestos directos y de las importaciones del sector manufacturero; sector que como se ha señalado gozaba de diversos tipos de exoneraciones y subsidios.

A mediados de los años setenta, tras la declaración de la inconvertibilidad del dólar en 1971 y su subsecuente devaluación, y al llegar la crisis petrolera y la recesión de los países industriales, se agudizaron los desequilibrios que se venían acumulando, y se hizo cada vez más evidente que el país no contaba con el financiamiento sano para sostener los ritmos de mejoramiento social y de infraestructura a que aspiraba. En consecuencia, se desaceleró el crecimiento económico, las finanzas públicas se deterioraron, y en el sector externo se agravaron los desbalances corrientes y de capital. Las limitaciones políticas al aumento en la carga tributaria, fruto de la resistencia de los diversos grupos sociales, llevaron al Estado a intentar un nuevo esquema capaz de provocar un aumento en la inversión que además le generara ingresos mediante su participación directa en la producción, cosa que en términos generales se hizo con malos resultados; especialmente en lo que se refiere a

CODESA.

Durante el período de sustitución de importaciones se habían sentado las bases de una primera fase de industrialización en Costa Rica, caracterizada por la producción de bienes primarios industriales (alimentos, bebidas y tabaco; textiles, cuero y prendas de vestir). Asimismo, como consecuencia de la adopción de muchas empresas al Régimen de Incentivos Fiscales para el Desarrollo (REIFALDI) se diversificó el conglomerado industrial hacia bienes secundarios industriales, sobre todo de metal-mecánica, industria de los plásticos, papel, químicos, vidrio y suministros eléctricos. No obstante, dichos incentivos, (dados los costos hundidos y las barreras de entrada a muchas de estas actividades) constituyeron un esquema de protección excesiva, generalizada, y sin claros criterios de temporalidad, por lo que a la postre se convirtieron en su antítesis, y fueron más bien un factor que desestimuló la competencia y el aumento en la productividad y calidad de las empresas, y permitió que la estructura industrial en estos subsectores se concentrara, y pasara a depender más de la protección que de su propia capacidad productiva.

Con posterioridad a las favorables pero pasajeras condiciones de los años 1976 a 1978, durante los cuales los precios internacionales del café y del banano aumentaron considerablemente, la crisis económica internacional finalmente

se hizo sentir en la economía costarricense, lo que debió haber obligado al gobierno y a los diversos sectores a reconocer las raíces estructurales de los crecientes desequilibrios. Sin embargo, y dado el creciente acceso a los mercados financieros internacionales en la época de los "petrodólares", en lugar de reconocer estos problemas y promover una reforma estructural acorde a las necesidades del desarrollo nacional, el gobierno de turno optó por entrar en un proceso acelerado de endeudamiento externo en condiciones crecientemente onerosas, al tiempo que aumentaban los precios internacionales del petróleo y disminuían los precios y la demanda externa de los principales productos de exportación. Se desencadenó entonces un proceso dramático de recesión, desocupación y devaluación que alcanzó un clímax durante el período 1981-1982, durante el cual la producción real disminuyó casi un 10%, los precios aumentaron alrededor de 100% por año, y la tasa de desempleo alcanzó un 12%. Los salarios reales, y en general el nivel de vida de la mayoría de la población sufrieron en forma significativa, y la pobreza se duplicó, para llegar a afectar a la mitad de la población del país.

La solidez político-institucional del país, aunada a un hábil manejo de la política económica y social, y apoyada por un significativo aporte financiero internacional, permitieron que, a pesar de la virulencia de la crisis, la recupera-

ción fuera sorprendentemente rápida después de las elecciones de 1982, y que sus costos económicos y sociales fueran revertidos en forma significativa. Si bien las tasas de crecimiento de los tres o cuatro años que siguieron a lo peor de la crisis (empezando en el año 1983) fueron la mitad o la tercera parte de las registradas durante las dos décadas anteriores, la inflación y la tasa de desempleo se contuvieron en niveles razonables. Se implementaron programas de control del gasto público y de atención de la deuda externa, y casi inmediatamente se empezó a replantear y a implementar una estrategia alternativa para el desarrollo costarricense; la cual descansaba fundamentalmente en los principios de una mayor participación del sector privado, una mayor apertura al comercio y a las finanzas internacionales, y el fomento a las exportaciones no tradicionales. Como se comenta en la segunda parte de este documento, esto se vio acompañado por un agresivo programa de compensación social, dirigido a aliviar el impacto de la crisis y la subsecuente estabilización sobre los sectores más vulnerables de la población. Evidentemente, se trató de una salida de emergencia, en la que se optó por atacar primero y con mayor fuerza los síntomas sociales y económicos de la crisis, que sus causas. Esto evitó males mayores -como los sufridos en muchos otros países- pero tuvo también el efecto de postergar la bús-

queda de soluciones de fondo, prolongando tal vez innecesariamente el enfoque de "administrar" la crisis.

Los años que siguieron, estuvieron marcados por los esfuerzos de provocar un ajuste estructural que, sin quedarse únicamente en los síntomas, no llega tampoco a resolver plenamente la paradoja del modelo costarricense, cuyo elevado desarrollo social y político no encuentra sustento financiero en la baja productividad de su desarrollo económico. El diagnóstico utilizado privilegió los aspectos macroeconómicos de la crisis, y privilegió en consecuencia las soluciones macroeconómicas: el déficit fiscal y el déficit externo se convirtieron en los enemigos a vencer. Por primera vez en décadas, ahora se planteaba la obligación de reducir el déficit fiscal y el déficit externo (incluyendo el servicio de la deuda externa) aún a costa de la cobertura o de la calidad de algunos servicios públicos, y del debilitamiento institucional. La apertura económica y la liberalización de los mercados aparecieron como la alternativa a la participación del sector público, se impulsaron procesos de desregulación y privatización en varios sectores, y se impulsó una agresiva política de fomento a las exportaciones. El mérito principal de este enfoque estuvo en comprender que los desequilibrios macroeconómicos, si no se atienden a tiempo, pueden dar al traste con cualquier modelo de desarrollo, y con

costos sociales y económicos mayores que los que pueda tener aún el más severo de los ajustes. La debilidad de su aplicación, sin embargo, estuvo en fomentar la falsa ilusión de que aliviar los desequilibrios macroeconómicos en el corto plazo era equivalente a resolver sus causas estructurales; y a considerar que bastaba la apertura y la liberalización económica para que estos equilibrios macroeconómicos dieran paso a un nuevo modelo de desarrollo capaz de promover la productividad y el desarrollo social. La crisis fue bien administrada, pero no fue más que bien administrada. El ajuste estructural tuvo rostro humano, pero no llegó a generar un nuevo motor para el desarrollo nacional.

2. El fin de la Guerra Fría, la revolución científica y el proceso de globalización.

Casi al mismo tiempo que Costa Rica y el resto de la región se hundían en lo peor de la crisis económico-financiera de principios de los años ochenta, Europa Oriental y lo que era entonces la Unión Soviética se encontraban en un proceso de cambio drástico y acelerado. Las dificultades de esas economías para lograr abastecer el consumo de sus habitantes o los insumos requeridos por los sectores productivos básicos, aunadas a la creciente presión por mayores libertades, llevaron a un extenso grado de fracaso económico y de descontento popular, que terminó por sacudir las bases políticas y sociales de estas naciones.

Como consecuencia de estos procesos la organización política, económica y territorial del antiguo bloque Comunista entró en un complejo y zigzagueante proceso de cambio; pero quizá el efecto más importante desde el punto de vista del pensamiento económico fue la percepción muy generalizada de las debilidades de la planificación económica estatal, lo que a su vez inició una vuelta del péndulo ideológico hacia las economías de mercado como paradigmas exclusivos de la eficiencia. El Estado dejó de verse como una institución capaz de organizar en forma eficiente y efectiva los recursos productivos, y más bien se empezó a concebir como un estorbo a las posibilidades de producción, empleo e inversión que prometía el sector privado. Las reformas y la retórica de la Administración Reagan en los Estados Unidos, las de Thatcher en Inglaterra, y las de los "Chicago Boys" en el Chile de Pinochet, llevadas a cabo durante la década de los años ochenta, son ejemplos claros de esta forma de pensar, que parecía adquirir carácter hegemónico a nivel planetario, y a reproducirse mediante la red de los diversos organismos financieros internacionales.

Desde el punto de vista de la evolución de los sistemas económicos concretos, y considerando el debilitamiento político y económico del antiguo bloque Comunista que trajo como consecuencia inmediata el fin de la Guerra Fría, el

efecto principal consistió en iniciar un amplio proceso de expansión de capitales comerciales y financieros a lo largo y ancho del globo. Al igual que en otros momentos de la historia, este proceso de expansión de los mercados, generó una nueva etapa de globalización de la economía mundial, particularmente acelerada por las transformaciones tecnológicas que la acompañaron, y por encontrar además algún grado de orden y planeamiento en los organismos internacionales encargados de financiar y mantener la estabilidad de la economía a nivel global y regional: el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial. Para ese efecto, estas entidades diseñaron una serie de instrumentos formales para guiar los procesos de apertura, desregulación y privatización que debían acompañar a la globalización y al consecuentemente disminuido papel del Estado. Entre estos instrumentos, los más importantes han sido los programas de estabilización del FMI, los Préstamos Sectoriales de Inversión del BID y los Programas de Ajuste Estructural del Banco Mundial.

En este período la política macroeconómica tendió a dominar todo el resto de la política económica y social, en el sentido de que la política macroeconómica de estabilización formaba parte de un proyecto político cuya visión microeconómica, productiva y social descansa fundamentalmente en la

liberalización de los mercados, aunque se implementara principalmente por vía los instrumentos fiscales y monetarios. El fantasma del déficit fiscal y del endeudamiento eran dos acicates para impulsar una serie de reformas que en realidad no eran macro sino microeconómicas, en su sentido más profundo de afectar la manera en que operaban los agentes económicos individuales; y que no eran sólo económicas, sino sociales, políticas y hasta culturales. Para muchos, de lo que se trataba era de imponer una nueva ética del desarrollo: la eficiencia no venía a complementar, sino a sustituir los criterios de solidaridad o equidad.

Independientemente del tipo de mecanismo que se utilizó en la práctica, durante este período se ampliaron y enfatizaron las posibilidades de los mercados libres en contraste con la planificación estatal, y una buena parte de esos programas se orientaron a garantizar un mayor grado de competencia a nivel doméstico y una mayor competitividad en el entorno internacional. Se planteó en forma extensiva que las distorsiones introducidas por la intervención del Estado en la economía se debían eliminar, o al menos paliar, por medio de la desregulación o privatización de actividades que anteriormente llevaba a cabo el sector público; con excepción de aquellas que eran propias del Estado según una perspectiva bastante liberal, como lo son la seguridad y la

defensa pública, o bien que no eran del interés del sector privado.

Con base en lo que se dijo anteriormente sobre la estrategia de desarrollo que siguió Costa Rica hasta fines de los años setenta, sobre decir que las recomendaciones y condicionalidad de estos programas produjeron una considerable fricción social y política. Esta fricción se generó especialmente en relación con los grupos medios de empleados públicos que crecieron alrededor del desarrollo del Estado intervencionista, y en relación con los sectores privados que históricamente surgieron en un ambiente de protección comercial, tributaria y financiera. Los intereses de estos últimos se vieron amenazados por las nuevas realidades de la apertura, y por el ajuste tributario que intentaba atender el enorme endeudamiento externo que la misma estrategia de desarrollo había generado.

La salida a esas fricciones políticas y económicas que se produjeron durante este período de Ajuste Estructural fueron diversas, y aún hace falta un poco de perspectiva histórica para poder analizarlas bien. Para algunos sectores de empleados públicos, la salida consistió en acogerse a los programas de movilidad laboral que se impulsaron como medio para reducir el inflado déficit fiscal. Para diversos grupos de profesionales, la salida estuvo bien en aumentar su carga de trabajo, o combinar los ingresos familiares para compensar los

costos que el nuevo esquema les planteaba (por ejemplo, el costo de educar a sus hijos en escuelas y colegios cada vez más caros). Para otros, la salida implicaba trocar la profesión por actividades más lucrativas, aunque de dudosa rentabilidad social y, a veces, de dudosa legalidad. Para algunos productores la respuesta fue aliarse o vender sus empresas a los inversionistas extranjeros que empezaron a llegar con la apertura financiera. Otros productores más bien nacieron en el proceso de fomento a las exportaciones no tradicionales, mientras que algunos grupos de productores agrícolas y manufactureros que surgieron durante el período de sustitución de exportaciones -o aún durante el período agroexportador- diversificaron su producción o mercados para aprovechar las ventajas de esos programas de fomento; incluyendo los Certificados de Abono Tributario y mecanismos como la Iniciativa de la Cuenca del Caribe. Finalmente, en el caso del sector servicios hay que destacar el desarrollo de los grupos financieros privados; que aprovecharon algunas de las ineficiencias del sistema bancario estatal para ir desarrollándose durante este período a partir de la producción de una serie de instrumentos financieros bien cotizados por el sector empresarial, y que no violaban el monopolio estatal sobre las cuentas corrientes.

De esta manera, los procesos de globalización y Ajuste Estructural implicaron una serie de transfor-

maciones profundas en la vida política y social de Costa Rica, cambios que, sin embargo, no llegaban a mostrar una dirección clara a mediados de los años noventa. En este sentido, tampoco se debe perder de vista que, dado el desarrollo institucional costarricense, y el gran consenso social alrededor de los valores que han rodeado este desarrollo a lo largo de más de cincuenta años, estos cambios no han operado para revertir -y más bien en algunos casos han fortalecido- los logros del país en materia de desarrollo social y de acceso de la población a los servicios sociales, aunque también hay que reconocer que ha habido momentos en que esos logros se han visto amenazados. Es en este sentido que se ha hablado de un "ajuste a la tica", como bien se refleja en el informe "La Deuda Social en Costa Rica", elaborado por el Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), donde se resalta la capacidad del Estado costarricense para "llevar a cabo una estabilización económica rápida y profunda con un mínimo de costo social que fue equitativamente distribuido entre los principales grupos sociales del país: elevado gasto social en educación, salud, vivienda, trabajo y seguridad social".

En la siguiente sección se describe con mayor detalle la situación económica del país a inicios de la Administración, pero antes es importante resumir las principales características del entorno econó-

mico internacional que determina -en gran medida- el desempeño de una economía pequeña y abierta como la costarricense.

En efecto, el mundo industrializado también pasó por cambios importantes en el transcurso del período en que muchos países en vías de desarrollo pasaban por la fase de ajuste estructural, a principios de la década de los años ochenta. La revolución en el acopio, manejo y distribución de la información introdujo cambios tecnológicos de gran magnitud en muchos sectores, entre los que destacan las comunicaciones, las finanzas y la industria manufacturera automatizada. Por otra parte la globalización también afectó a estas economías en diversos sentidos, y en particular, el proceso de desgravación y apertura llevó a la transformación del GATT en la Organización Mundial de Comercio (OMC), así como a la construcción de grandes bloques regionales de comercio internacional; como NAFTA y la Unión Económica Europea. Estos grandes bloques también incrementaron el volumen del comercio entre sí, por lo que se observa un aumento acelerado del comercio intraindustrial.

La revolución cibernética y el proceso de globalización ayudaron a impulsar un período de crecimiento en estas economías, que perduró durante los años ochenta. Pero a partir de inicios de la presente década se observa una desacelera-

ción en las tasas de crecimiento económico, asociada a la acumulación de déficit externos o fiscales, y posiblemente a los efectos de la mayor competencia y apertura sobre algunos sectores domésticos; lo que explica en parte las crecientes tasas de desempleo en esas regiones.

3. Situación económica previa: la década 1983-1993. Como hemos visto, la década que sigue a la crisis de principios de los ochenta se caracteriza no sólo por el predominio de las políticas de estabilización y ajuste, sino por un proceso que conlleva a una reconstitución de la estructura social costarricense, conforme los miembros de los distintos sectores buscan nuevas formas de inserción productiva, social y política. Paralelamente, si bien no llega a desmantelarse el aparato institucional construido a lo largo de los cincuenta años previos, sí se manifiesta en él un marcado desgaste y deterioro, fruto tanto de las restricciones financieras a que lo someten la crisis y el ajuste, como a su propia incapacidad de transformarse para enfrentar los problemas que arrastraba del pasado y los retos de una nueva realidad. Finalmente, fue una década en la que la urgencia y gravedad de los problemas llevaron a los gobiernos a poner el énfasis en la administración de la crisis, en ausencia de un proyecto alternativo al modelo neo-liberal implícito (o a veces explícito) pero respetando la resistencia social e institucional acumulada por el modelo

costarricense.

En este período de apertura y liberalización, el crecimiento del comercio exterior es muy dinámico. El valor de las exportaciones en dólares creció a una tasa promedio anual de 8,6%, mientras que las importaciones crecieron en 10,6% por año. Como se comentó anteriormente, el dinamismo de las exportaciones durante este período proviene del fomento a las exportaciones no tradicionales, que crecieron en promedio un 13,2 % anual comparado con un 5,2 % anual de las exportaciones tradicionales.

El aumento más rápido de las importaciones, ya tradicional en Costa Rica desde hace muchas décadas, ayudó a generar un déficit comercial que se ubicó en alrededor de 6 % del PIB. Parte de este faltante, sin embargo, se compensó con los flujos de servicios, y en particular del turismo, que creció (medido por los ingresos en dólares) según una tasa promedio de 15,3%. También se deben destacar las magnitudes y transformación en los flujos de capital, que son clave para el cambio en la estrategia de desarrollo de una economía pequeña, abierta y con bajos niveles de ahorro interno. Al respecto, es de notar que el flujo de capitales oficiales fue disminuyendo a lo largo del período, pasando de un orden de los cientos de millones de dólares anuales poco después de la crisis financiera de inicios de los años ochenta, a cantidades

netas negativas al iniciarse la década de los años noventa. En contraste, y obedeciendo a la expansión internacional de los mercados financieros, el flujo neto de capitales privados -que no pasaba de unos \$50 millones a mediados de la década anterior- llegó a ubicarse en el orden de los \$300-\$400 millones anuales al término de este período.

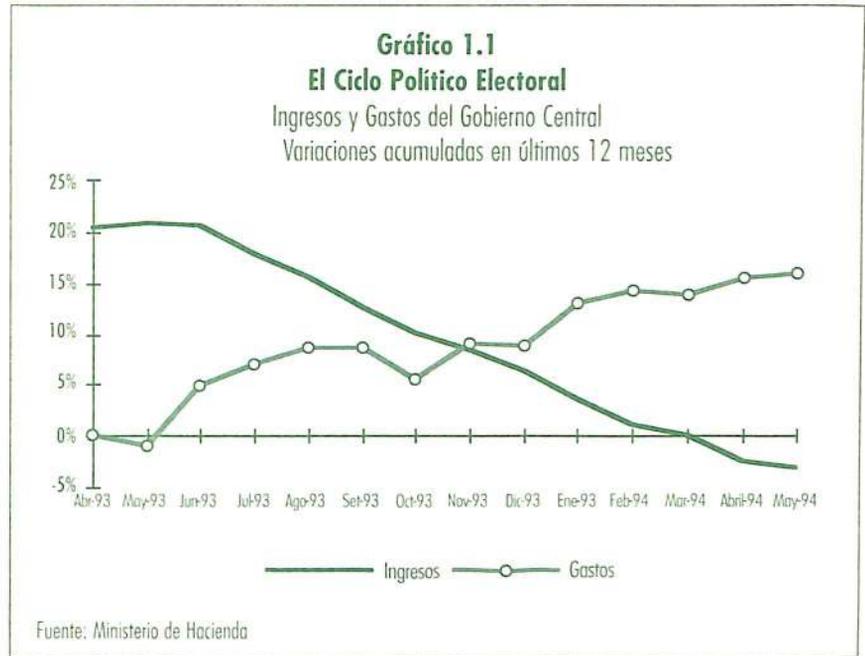
Todo ello ayudó a alejar al país de los peligros financieros del período de crisis, lo que se refleja en las disponibilidades de reservas internacionales; un acervo que a mediados de los años ochenta era de aproximadamente \$100 millones, mientras que a fines del período que se comenta rondaba los \$900 millones. Sin embargo, estas mayores disponibilidades de capital no eran fruto de un aumento significativo de la inversión externa, sino resultado principal de la entrada de capitales especulativos como resultado de las altas tasas de interés que predominaban en la economía en una coyuntura en que las tasas de interés bajaban en los Estados Unidos. Esta entrada de los llamados "capitales golondrina" se convirtió para algunos países de América Latina en una tentación similar a la vivida con el endeudamiento externo a finales de los años setenta, pues les permitía fomentar una expansión artificial de sus economías que, aunque beneficiosa políticamente en el corto plazo, constituía una apuesta de alto riesgo para los años siguientes. México y Argen-

tina se convirtieron en los casos paradigmáticos del uso abusivo del capital especulativo, lo que los llevó a las severas crisis de 1995. Costa Rica, guardando las proporciones, vivió un proceso similar, en el que se aprovechó la entrada masiva de capital especulativo para financiar la expansión del consumo público y privado, generando un estímulo momentáneo a la producción en 1992 y 1993, que se convertiría en su contrario en el momento que los capitales especulativos abandonaran la economía, como efectivamente ocurriría en los años 1995 y 1996.

Durante esta década, el déficit fiscal en Costa Rica mantuvo un carácter recurrente que traía como consecuencia la necesidad de plantear reformas fiscales cada cuatro o cinco años; en consonancia con el ciclo político. Típicamente el déficit fiscal es alto al iniciarse una administración, disminuye en los años intermedios para luego elevarse de nuevo al final del gobierno. Un ejemplo típico de este ciclo político de las finanzas públicas lo encontramos en el período 1993-1994, en el que luego de un esfuerzo por mantener el déficit bajo control durante 1992-1993, se sueltan las amarras: en efecto, la tasa de crecimiento de los ingresos fiscales, que se había mantenido encima del 20% durante los meses de abril, mayo y junio de 1993, cae dramáticamente durante el año electoral, y llega incluso a alcanzar niveles negativos después de

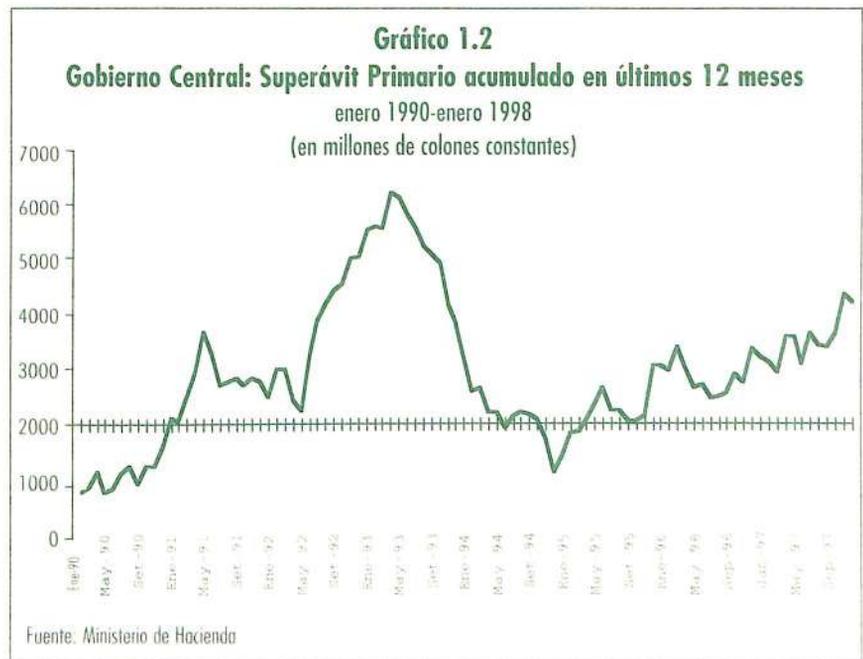
las elecciones de febrero de 1994 en el período de transición hacia el nuevo gobierno que iniciaba en mayo. Por el contrario, la tasa de crecimiento de los gastos, que se había mantenido alrededor del 2% en los primeros meses de 1993, se dispara en los meses electorales y en los meses finales de la Administración Calderón, hasta llegar a un 16% en mayo de 1994. El efecto dramático de estas dos tendencias contradictorias, una a descuidar los ingresos fiscales, otra a acelerar los gastos, se refleja con claridad en el Gráfico 1.1

Esto ocurrió, entre otras cosas, porque en el año 1992 se pospuso la maduración de los CAT y en 1993 se asumieron compromisos en el área salarial y otras acciones que tendrían un fuerte impacto sobre el gasto público en el período de transición y en el año siguiente. Durante ese año también se utilizó el capital del Banco Anglo Costarricense (BAC) en cuantiosas inversiones mediante procedimientos de dudosa legalidad o moralidad, que luego llevaron a la quiebra a esa institución financiera en 1994 con pérdidas equivalentes a un 2% del PIB, y obligando al gobierno siguiente a cargar con un déficit fiscal superior al 8% del PIB para evitar que esas pérdidas producidas por el mal manejo del BAC fueran sufridas por los ahorrantes, y dieran al traste con la confianza del público en el Sistema Bancario Nacional. Por el lado de los ingresos, decisiones políticas para reducir diversos im-



puestos como el de ventas y continuar la rebaja arancelaria, se unieron aparentemente a un menor celo en el cobro de los impuestos, para provocar el fenómeno mencionado. Esto, lógicamente, se expresó en el comportamiento anómalo de las finanzas públicas en ese período, ya que como se observa en el Grá-

fico 1.2, de mayo de 1992 a mayo de 1993 se logró un aumento impresionante del superávit primario del Gobierno Central, para luego gastarlo en forma acelerada, hasta dejar montado un presupuesto y un conjunto de compromisos fiscales que condujeron a un déficit operativo durante buena parte de 1994 y principios de 1995, dejan-



do a la nueva administración la responsabilidad de reconstituir difícilmente ese superávit a lo largo de los siguientes tres años.

Por otra parte, y en contraste con el masivo financiamiento externo de fines de los años setenta y principios de los ochenta, en el transcurso de la década 1983-1993 el déficit fiscal se financió preferentemente mediante recursos internos, y en particular mediante la venta de bonos fiscales. Al principio del período en análisis las erogaciones por pago de intereses sobre la deuda bonificada del Gobierno Central representaban entre un 4% y un 8% del gasto total, y la deuda en relación con el PIB oscilaba alrededor de un 11%. Al iniciarse la década de los años noventa ya estas magnitudes habían aumentado a 15%, y a principios de la Administración Figueres Olsen ya casi alcanzaban el 20%.

Debido al potencial de la economía para generar desbalances internos y externos, la política monetaria fue —en términos generales— bastante moderada durante la década en cuestión. El medio circulante y el crédito interno crecieron según incrementos porcentuales anuales promedio de alrededor de 19%, apenas por encima de la tasa de inflación, que durante el período alcanzó un 17,5% por año.

Las necesidades de financiamiento con fondos de origen interno o externo mantuvieron las tasas de interés en niveles relativamente

altos durante el período, considerando que la tasa pasiva promedió 24%, casi siete puntos por encima de la inflación. Como se discutirá más adelante, los niveles relativamente bajos de interés de mediados de los años ochenta y del año 1992, cuando se abrió la cuenta de capital externa, sólo se volvieron a recuperar a fines de la Administración Figueres Olsen.

El cambio en el peso relativo de los sectores público y privado del que se habló más arriba se nota al constatar que el aumento de 19% en el crédito interno se compone de un aumento promedio de casi 23% en el crédito al sector privado y apenas un 13% en el crédito al sector público.

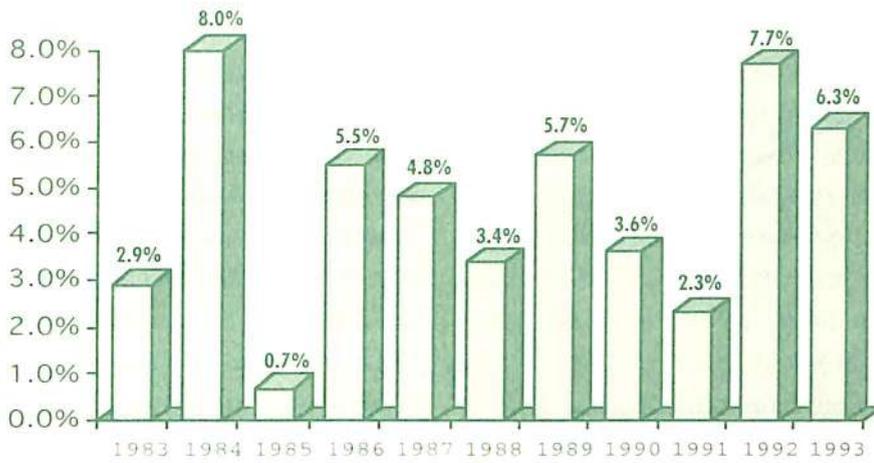
Durante este período de ajuste estructural la política cambiaria mantuvo, en líneas generales, el enfoque de paridad de poder de compra (PPC), por lo que la relación entre dos monedas se determina por las variaciones en el nivel de precios relativos de los países. El tipo de cambio real de PPC se ajusta con el diferencial entre la inflación doméstica y la internacional y la tasa de devaluación nominal, y durante este período el tipo de cambio real ha tendido a ser neutro o a favorecer moderadamente a las exportaciones. La tasa de aumento anual del tipo de cambio fue de 13% durante esta década, lo cual permitió la relativa estabilidad de tipo de cambio real mientras que se evitaba una fuerte presión sobre los precios a

través del *pass-through* o traslado de costos importados a los precios. En algunos años, sin embargo, los procesos de devaluación sufrieron retrasos importantes como fruto del ciclo político, al ser usados como un instrumento para reducir artificialmente la inflación, tal fue el caso en 1992, cuando con una inflación del 17%, la tasa de devaluación fue tan sólo del 1,8%, de manera que la inflación de 1993 —un año electoral— apareciera mucho más baja de lo que correspondía con las condiciones objetivas de la economía.

En este contexto macroeconómico, la producción creció en promedio en 4,8% anual a lo largo de la década, que si bien está por debajo de las tasas de crecimiento de 6%-7% de la época de oro de la estrategia de sustitución de importaciones, muestra un ritmo aceptable para un período marcado por programas de estabilización y ajuste. En el gráfico 1.3 se observa que uno de los ajustes más pronunciados del período se dio en el año 1991, mientras que la apertura de la cuenta de capital en el siguiente año ilustra la susceptibilidad de la economía a la disponibilidad de liquidez internacional, provocando una súbita aceleración de la producción, aunque esta no sea sostenible.

Sabemos que salvo por cambios drásticos en las condiciones que afectan a la composición de la población económicamente activa o a la productividad de los factores,

Gráfico 1.3
PIB Real: Tasa de variación anual



Fuente: BCCR

el empleo y los salarios reales tiende a seguir los vaivenes de la producción y de la situación económica general; esto es, son variables procíclicas. La población económicamente activa aumentó en razón de 3,2% por año y luego de la crisis de inicios de los ochenta que elevaron el desempleo a un nivel de 9,0% de la PEA, el empleo volvió a sus niveles normales y mostró variaciones alrededor de una tasa de desempleo abierto promedio de 5,5 %.

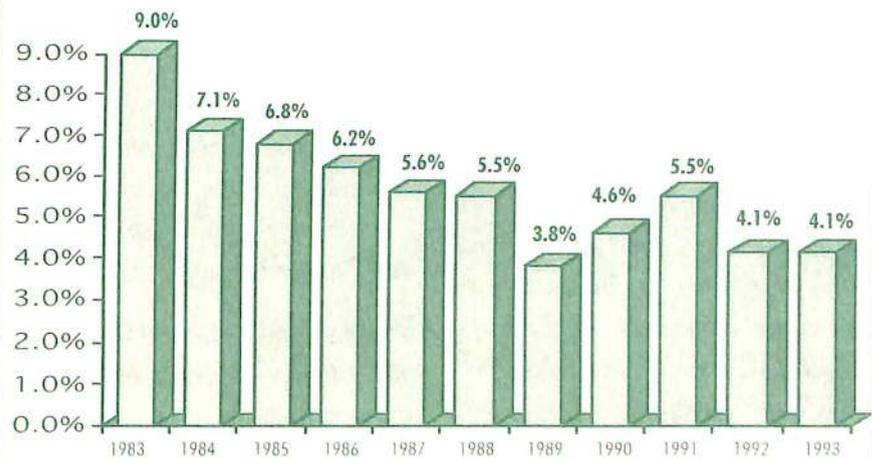
Dados los niveles oscilantes de inflación, y el énfasis en la estabilización de las políticas macroeconómicas, los salarios mínimos reales permanecieron prácticamente estancados durante el período, mostrando bastante volatilidad hacia fines de los años ochenta y principios de los noventa. Este nivel constante en los salarios mínimos reales, junto con la desace-

leración del gasto y la inversión pública, ayuda a explicar el menor dinamismo de la demanda interna durante la década.

Esas eran, en síntesis, las principales características de la economía

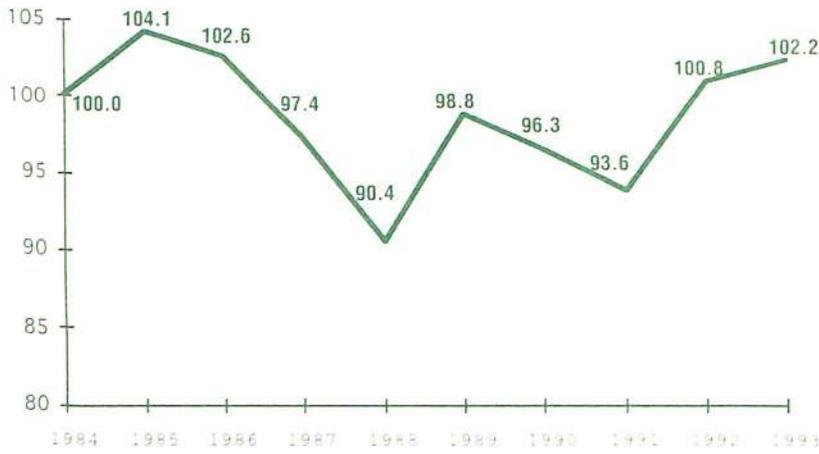
costarricense a inicios de la Administración Figueres Olsen: a partir de un pasado en el que predominó el modelo agroexportador, que nunca logró ser plenamente sustituido por el esquema de sustitución de importaciones, el país había caído en una de las peores crisis de su historia a principios de los años ochenta, y desde entonces venía haciendo grandes esfuerzos por administrar de la mejor manera la salida de esa crisis: estabilizando en el corto plazo los desequilibrios macroeconómicos, pero sin resolver sus detonantes estructurales; haciendo crecer medianamente la producción, pero sin encontrar un nuevo motor de desarrollo que dinamizara en forma sostenible la economía nacional; manteniendo los niveles de empleo y salarios, pero sin conseguir retornar a una política sistemática de salarios crecientes; y, en

Gráfico 1.4
Tasa de desempleo abierto
1983-1993
(en porcentajes)



Fuente: DGEC. Encuesta de Hogares para Propósitos Múltiples

Gráfico 1.5
Índice de Salarios Mínimos Reales
 (a diciembre de cada año)
 1984=100



Fuente: BCCR

fin, manteniendo la cobertura de los programas sociales, pero no siempre su calidad, y mucho menos su transformación para jugar el papel que les correspondía en la nueva etapa del desarrollo nacional.

II. PRINCIPIOS Y LINEAMIENTOS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA EN LA ADMINISTRACIÓN FIGUERES OLSEN

1. Un nuevo rumbo. Como se señaló en la primera sección, la estrategia de sustitución de importaciones seguida por varias décadas por los países latinoamericanos agotó sus posibilidades a fines de los años setenta. Con la dramática crisis económica y financiera de principios de los años ochenta, y luego con el fin de la Guerra Fría a fines de esa década, los procesos de expansión internacional de los mercados comerciales y financie-

ros terminaron socavando gran parte de las estructuras que servían de fundamento a dicho modelo, y al papel que en él se asignaba al Estado. Las nuevas realidades y la nueva ética favorecen la expansión del papel de los mercados como mecanismo de asignación de recursos a nivel doméstico e internacional. Pero por otra parte, algunos significativos fracasos económicos y sociales de los grandes proyectos de apertura, desregulación y privatización han generado cautela en cuanto a la celeridad, extensión y profundidad con que aquellos procesos se deben llevar a cabo, o siquiera si deben implementarse.

En medio de ese debate, una nueva síntesis empieza a surgir en la primera parte de los años noventa, síntesis que intenta engarzarse en la dinámica de la nueva revolu-

ción tecnológica, en el perfeccionamiento de los mercados, en la integración de la economía mundial, pero sin abandonar los objetivos fundamentales de poner el desarrollo al servicio de la sociedad, buscando siempre el bienestar del mayor número. En ese sentido, cabe citar aquí las palabras del entonces candidato a la presidencia, el Ing. José Ma. Figueres, pronunciadas un discurso de su campaña política, en setiembre de 1993:

“No podemos centrarnos sólo en el mejoramiento de las condiciones nacionales, pregonando una parálisis hacia el exterior, pues con ello se desconoce y afecta la ardua labor de quienes ya están inmersos en el mundo de las exportaciones, pero tampoco tenemos que volcarnos hacia el exterior únicamente, ignorando los problemas que a lo interno afectan nuestro desempeño, como si no fuese necesario atacarlos para lograr una mayor productividad de los productos costarricenses en los mercados internacionales. Por ello la política de comercio exterior debe ser una, integrada y comprensiva, que se dedique a desarrollar acciones en ambos frentes. (...) Tenemos claro desde un inicio que de lo que se trata es de lograr una integración inteligente con la economía mundial, en la que

nuestra competitividad esté basada en la utilización racional, sofisticada y bien pagada de nuestros recursos. La base de nuestra integración económica con el mundo debe ser el aumento de la eficiencia y productividad de nuestros recursos, por cuanto la verdadera competitividad sólo se logra mediante el aumento de esa eficiencia y esa productividad; mediante la incorporación del conocimiento científico y tecnológico; mediante la transformación de nuestras empresas en organizaciones modernas y flexibles, orientadas a las necesidades cambiantes del mercado; mediante la mayor capacitación y actualización de nuestra fuerza laboral.”

Es esta visión la que marca un cambio de rumbo fundamental en la política económica de las últimas décadas, ya que finalmente se identifica el problema de fondo de la economía costarricense no como un problema de escoger entre el mercado interno y el mercado externo; no como un problema de escoger entre la producción agrícola o la industrial; no como un problema de escoger entre las exportaciones tradicionales o las no tradicionales; no como un problema de escoger entre el Estado y el mercado; sino que se identifica ese problema central como el de la productividad y remuneración de los recursos productivos del país, y la capacidad de la sociedad para

traducir esa creciente productividad en una calidad de vida también creciente, mediante una integración inteligente con el mundo y una integración solidaria con nosotros mismos. Es en este punto en el que la política económica da un vuelco, recuperando la visión microeconómica en forma explícita, y comprendiendo los balances macroeconómicos como una condición necesaria para el desarrollo, pero ya no como un objetivo en sí mismo. Al dar este paso, la política económica se integra de una forma innovadora con la política social y la política ambiental en una sola política de desarrollo sostenible, una política que utiliza la globalización y la alta tecnología como los elementos catalizadores del desarrollo nacional, como los medios mediante los cuales se pueda establecer un vínculo institucional que permita financiar de manera sostenible el desarrollo.

“Queremos lograr una integración inteligente con la economía mundial, en la que nuestras ventajas comparativas estén basadas en la utilización racional, sofisticada y bien pagada de nuestros recursos; abrir unilateralmente nuestras fronteras para vender baratos nuestros recursos naturales y nuestra mano de obra, como quisieran algunos, no tiene ningún sentido”.

(PROGRAMA DE GOBIERNO 1994-1998, P. 2)

Es en este contexto que se ubica la política económica esbozada tanto el Programa de Gobierno 1994-1998 como el Plan Nacional de Desarrollo Francisco J. Orlich. Es una política económica que com-

prende la integración inteligente con el mundo como una integración basada en la creciente productividad y remuneración de nuestros recursos humanos y naturales. Una política que comprende que para ello es indispensable desarrollar una agresiva y sistemática política de reconversión productiva que sea capaz de aprovechar lo que para muchos ha sido un mero gasto social en salud, educación, saneamiento, vivienda, y combate a la pobreza, no como un gasto, sino como una inversión social que le brinda los recursos que necesita para competir en mercados cada vez más sofisticados. Son sólo estos mercados los que permiten mantener una política de salarios crecientes, y una política social que continúe generando oportunidades masivas de movilidad social. Una política que comprende que para tener acceso a esos mercados es preciso fomentar la competencia y perfeccionar los mercados internos y los

mecanismos de protección del consumidor, de manera que se quiebre la cultura de los “buscadores de rentas” (rent-seekers), que en Costa Rica habían llegado a ser

verdaderos "chupa-rentas" (rent-suckers), y se fomente una verdadera cultura empresarial. Una política que sabe combinar creativamente el papel de los mercados con el papel del Estado y sus instituciones, remozadas y actualizadas. Una política, en fin, que sabe que no se puede hacer chocolate sin cacao, y que comprende por lo tanto la necesidad de contar con mecanismos sanos de financiamiento del desarrollo, y que valora la importancia de la estabilidad macroeconómica como una condición sine qua non para que el desarrollo pueda ser, efectivamente, sostenible.

A la vez, se debe enfatizar que una gran parte de la política económica se ha encaminado a revolucionar el marco institucional en que se desenvuelve el quehacer económico nacional, con el fin de adaptarlo a las cambiantes circunstancias mundiales. De esta manera, se trata de lograr que las anteriores conquistas económicas y sociales del país sean realmente sostenibles. En este sentido, se puede decir que la visión económica básica de la Administración Figueres Olsen ha consistido en mantener o promover la calidad de estos recursos, en contraposición a una estrategia miope que intentase únicamente maximizar y concentrar rentas en el corto plazo, al margen de un proceso sostenible de desarrollo humano. Esta estrategia intenta rescatar una tradición costarricense que -como se describió en la breve visión histó-

rica de la sección inicial- le ha deparado al país una serie de logros impresionantes en relación con la calidad de vida de sus habitantes.

Los principales ejes de acción que en materia económica planteaba el Programa de Gobierno 1994-1998, y que se detallan luego en el Plan Nacional de Desarrollo, atendiendo también a las condiciones económicas concretas que se daban al iniciarse la administración, se pueden agrupar en seis grandes lineamientos:

- **Recuperar y mantener una estabilización macroeconómica real.**
- **Transformación institucional y modernización del marco regulatorio.**
- **Promover la reconversión productiva en todos los sectores.**
- **Elevar y aprovechar la calidad y provisión de los recursos productivos.**
- **Crear un entorno adecuado para la genuina competitividad externa.**
- **Aumentar la eficiencia, transparencia y dinamismo del mercado interno.**

Las siguientes secciones sintetizan los principales rasgos de esos planteamientos de la política económica de la Administración Figueres Olsen.

1.1 Estabilización macroeconómica.

Desde el principio se anuncia una clara conciencia de los problemas económicos inmediatos que en-

frentaba el país a inicios del año 1994, pero también se nota una preocupación por los efectos sociales de las posibles medidas económicas de alcance nacional.

Tal vez una de las características distintivas de esta Administración -una vez que durante las administraciones anteriores se enfrentaron las tareas inmediatas e iniciales de la crisis externa, el ajuste estructural y el proceso de aperturas precisamente el haberse planteado el reto de lograr un equilibrio razonable entre las metas de estabilidad, crecimiento, reconversión y distribución; en el contexto de las nuevas circunstancias nacionales y mundiales, y con una clara noción de que no eran logros espectaculares pero transitorios los que necesitaba el país, sino que se sentaran bases sólidas para un desarrollo sostenible. Desde luego que estas metas llevan consigo un alto potencial para ser mutuamente incompatibles, tanto desde el punto de vista de las diferentes perspectivas ideológicas dentro de la sociedad y el propio gobierno como de la aplicación de los instrumentos económicos necesarios para alcanzarlas; y como se verá más adelante ha habido al respecto una serie de aciertos y desaciertos, aproximaciones y alejamientos en relación con estas metas. En todo caso, y de nuevo para los importantes efectos del proceso de rendimiento de cuentas, a continuación se especifican algunos de los principales y más representativos lineamientos de esta política

económica en relación con la estabilidad macroeconómica.

Para empezar, se puede observar que en esta área de la estabilidad destaca la preocupación con la situación fiscal, pero no como un fenómeno puramente coyuntural, sino como uno que requiere la atención de los diversos factores potencialmente generadores de desequilibrios. De esta manera, se planteó combinar los esfuerzos en la reducción de los déficits fiscal y comercial, así como en el control de la inflación, con medidas que atacaran los disparadores estructurales de esos desequilibrios. Sin embargo, las reformas requeridas se aplicarían en forma gradual para evitar una contracción innecesaria del ingreso y del empleo lo que, como veremos, no se logró en el año 1996, en que la combinación de situaciones externas y políticas internas resultaron, efectivamente, en una contracción económica. También se planteó pro-

mover 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 provocara presiones adicionales sobre las tasas de interés; ello acompañado de una reforma institucional en ambos frentes.

La reforma tributaria buscaría la promoción de un esquema sencillo que además de generar ingresos permanentes, estuviera fundamentada en los principios de solidaridad social y justicia tributaria y que estimulara el uso eficiente y bien remunerado de los factores de la producción. Aquí hay que recalcar que este tema de la utilización rentable de los factores productivos reaparecerá después con mucha fuerza al abordar el tema de la competitividad y la integración inteligente con el mundo, y en las consideraciones de orden

distributivo que deben ser parte integral de la política económica.

Dados los problemas que se arrastran en términos de la infraestructura, la preocupación con la situación fiscal genera propuestas bastante fuertes en relación con la asignación del gasto entre gasto corriente y de capital, y con la manera de financiar el déficit, proponiéndose algo que, finalmente, fue imposible de lograr: que no se volviera a recurrir al endeudamiento para financiar gasto corriente, sino que este se limitara a financiar proyectos de inversión. Esta preocupación se heredó de la época de crisis de principios de los años ochenta, a partir de la cual, como se apuntó antes, las sucesivas administraciones se vieron obligadas (y estimuladas por la nueva coyuntura internacional financiera e ideológica) a reducir la inversión pública como proporción del gasto, y a recurrir al endeudamiento, primero externo y luego interno, para financiar parte de sus gastos corrientes.

Como se puede ver, los planteamientos de nuevo obedecían a una percepción variada sobre las tareas de la estabilización, los instrumentos para lograrla, y sus posibles efectos a nivel social. Destacaban las preocupaciones distributivas, fiscales, y la interrelación entre el endeudamiento interno y externo, las tasas de interés y el proceso de crecimiento. También es evidente que en el tiempo que se hicieron estos documentos no

“Se fortalecerá la estabilidad económica a través de una estricta disciplina fiscal y monetaria. La política cambiaria será neutral, sin castigar ni estimular artificialmente las exportaciones y las importaciones, y los ajustes que sean necesarios en el tipo de cambio serán pequeños y graduales”.

(PROGRAMA DE GOBIERNO 1994-1998, p. 53)

“Nuestra política macroeconómica será parte integral de nuestra política de desarrollo. Esto significa que los instrumentos fiscales y monetarios serán apoyados con los demás instrumentos de política que tiene el gobierno. Y significa también que las políticas macroeconómicas protegerán a los grupos más pobres y estimularán el crecimiento y la distribución justa de sus frutos”.

(PROGRAMA DE GOBIERNO 1994-1998, p. 53)

se preveían las circunstancias excepcionales que llevarían a una aceleración del endeudamiento interno. Sobre este importante punto se volverá posteriormente.

1.2 Transformación institucional y modernización del marco regulatorio. En relación con la transformación de las instituciones, y mirando el asunto a posteriori, resulta evidente que el gobierno tenía muy clara la necesidad de llevar a cabo una serie de transformaciones institucionales que se requerían para actualizar y adaptar el marco regulatorio heredado de la época de la estrategia de sustitución de importaciones, y desgastado a lo largo de quince años de programas de estabilización y ajuste que no se plantearon, paralelamente, la necesidad de remozar dicho marco institucional. Así, se plantearon una serie de acciones que luego se concretaron y organizaron en la Reforma Financiera, la Reforma Fiscal, las reformas dirigidas a aumentar la eficiencia y competitividad del sector externo y de los mercados internos, así como la reforma de buena parte del marco legal y regulatorio y las instituciones correspondientes.

Esto no resultaba nada fácil, ya que se enfrentaba directamente con muchos de los intereses que se habían generado a lo largo de las últimas décadas, promovidas por el propio partido político que llevó a la administración al poder, en especial los intereses relacionados con los mandos medios del apar-

to estatal que se creó durante las décadas de los años sesenta y setenta, los productores de bienes y servicios orientados al mercado interno protegido, y el sistema financiero estatal. La reforma del Estado y sus instituciones y la modernización del sistema financiero aparecen una y otra vez como tareas de suma importancia para la administración. Se nota, eso sí, una cierta cautela ante los procesos de privatización y desregulación en la forma de compensaciones o de algunas regulaciones substitutivas, de nuevo reflejando una gran preocupación por las repercusiones políticas, sociales y distributivas de tales esquemas, tan en boga en otros países del continente.

Así por ejemplo, al plantearse la modernización y apertura de los bancos estatales con el fin de reconocer y formalizar el creciente papel de los bancos privados, y dinamizar radicalmente el sistema financiero nacional, de manera que volviera a jugar un papel dinamizador y democratizador del desarrollo nacional (y quizá considerando la segura oposición a este proceso por parte de los interesados y de los dogmáticos) se proponen una serie de medidas que, si

bien son radicales, por otro lado son también consecuentes, y buscan garantizar una transición gradual y razonable dentro de un proceso concertado.

Las propuestas para el fortalecimiento de los mecanismos de supervisión, la mayor autonomía del Banco Central, el acceso de la banca privada al redescuento como instrumento de última instancia, y la apertura del monopolio estatal sobre las cuentas corrientes, dentro de un esquema que incorporara a la banca privada dentro de la lógica de una banca de desarrollo, fueron producto de largos procesos de discusión y análisis previos a las elecciones, con la participación de muy diversas corrientes de pensamiento, que permitieron llegar a un planteamiento de avanzada tanto en lo económico, pero consistente con los objetivos sociales del proyecto político en su conjunto. Es por ello que la propuesta contemplaba también el fortalecimiento de la banca estatal, utilizando las más modernas tecnologías financieras, utilizando al máximo la informática, aprovechando las ventajas de escala que surgen de integrar los servicios de los diversos bancos estatales, y reduciendo los elevados

“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.”

(PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1994-1998, p. 123)

niveles de intermediación financiera que caracterizaban al sistema, y que constituían una fuente de sobre-ganancias para los intermediarios privados.

Lo anterior ilustra algunos de los elementos de lo que, como se verá más adelante, sería en la práctica la Reforma Financiera de la Administración Figueres Olsen. Otras propuestas importantes de transformación institucional tienen que ver con las necesidades de modernizar y hacer más equitativo y eficiente el proceso tributario y presupuestario (la Reforma Fiscal), fomentar el rendimiento de cuentas por parte de las instituciones y funcionarios del sector público, reformar aquellas instituciones que ya no estaban a la altura de los tiempos, iniciar la apertura gradual y selectiva en algunos sectores de infraestructura que tradicionalmente se reservaban al Estado -como la generación de electricidad o la concesión de obra pública-, y fomentar la participación democrática mediante una mayor descentralización administrativa y el fortalecimiento de las municipalidades.

Uno de los aspectos centrales de la reforma fiscal que se busca tiene que ver ya no con la eficiencia del sistema tributario, sino con la cultura tributaria y con la injusticia largamente tolerada de que quienes evaden sus compromisos fiscales, no enfrentaban ni un serio riesgo económico, ni ningún riesgo penal: hasta ese momento, en

Costa Rica era delito robarle a un individuo, pero no era delito robarle a todos los individuos, a la sociedad, mediante la evasión fiscal. Así, el impulsar una reforma legal que tipificara la evasión fiscal como delito fue uno de los temas centrales de la propuesta de reforma tributaria.

cas, y se plantea la necesidad de entender la recuperación de la eficiencia no como una mala copia de la eficiencia privada, sino como eficiencia social, es decir, incorporando junto a la reducción del costo unitario de los servicios públicos, los criterios de elevación de la calidad y cobertura de dichos

“Finalmente, impulsaremos una verdadera modernización tributaria, que combine los criterios de la ética y la eficiencia, y contribuya así a lograr un cambio cultural e institucional que haga 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”.

(PROGRAMA DE GOBIERNO 1994-1998, P. 92)

En relación con la reforma institucional destaca un conjunto de lineamientos presentes desde el inicio. En primer lugar, la afirmación del papel legítimo que corresponde jugar a las instituciones públicas en la promoción del desarrollo, dado que las fuerzas del mercado presentan una serie de limitaciones (imperfecciones, externalidades, incertidumbre, inequidad) que hacen imposible que, aún en condiciones óptimas de crecimiento, los mercados por sí solos generen todas las decisiones requeridas para un desarrollo humano sostenible. En segundo lugar, se reconoce la pérdida de eficiencia en las instituciones públi-

servicios. En tercer lugar, se destaca cómo, a diferencia del mercado, la asignación de recursos por parte del sector público implica un proceso explícito de redistribución del ingreso y la riqueza, que busca compensar las desigualdades en el acceso a las oportunidades, y el peso relativo que el poder económico asigna a distintos sectores de la sociedad. Finalmente, se afirma que la reforma institucional tiene un valor en sí misma, en la medida en que reconstituye instrumentos fundamentales para la convivencia social en democracia; no se trata, pues, de buscar la reforma del Estado y sus instituciones por meras razones fiscales de

reducir el gasto público, sino, y fundamentalmente, de dotar a la sociedad costarricense del marco institucional necesario para integrar a los distintos sectores y los distintos aspectos sociales, económicos, ambientales, políticos y culturales de su desarrollo.

1.3 Reconversión productiva. En el área de reconversión productiva destaca sobre todo la claridad con que la Administración se ubica en el momento histórico y es capaz de ver la necesidad de replantear la estrategia de desarrollo, apoyándose en la inversión extranjera directa y en las alianzas estratégicas en proyectos de alto contenido tecnológico. Ello es congruente con la realidad financiera heredada del ajuste estructural, y con la situación financiera imperante a nivel internacional. Además, el replanteamiento de la estrategia de desarrollo aprovecha las ventajas del país en cuanto al nivel comparativamente alto de su mano de obra calificada y saludable, su infraestructura instalada en educación, energía y telecomunicaciones, y su ubicación geográfica, para dotar de un nuevo motor al desarrollo nacional.

A la par de estos planteamientos aparecen una serie de propuestas acerca de qué hacer con los sectores que -de acuerdo con la nueva dirección y las realidades del proceso de globalización- quedarían en una situación de transición o de desventaja comparativa temporal, tales como algunos de los

“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.”

(PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1994-1998, 118-119)

sectores básicos de la agricultura y la industria orientadas al mercado interno.

En el sector agrícola la estrategia se centra en tres aspectos fundamentales. Primero, la agricultura más avanzada debería transformarse para dar un nuevo salto competitivo que sea sostenible a lo largo del tiempo; segundo, el desarrollo rural buscaría incorporar al desarrollo 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 debería ser abordada en el marco del conjunto de la política social. En este sentido se propuso implementar, en coordinación con el Sistema Bancario, un programa de crédito rural que pusiera nuevamente de pie a las Juntas Rurales de Crédito, y estableciera una línea de crédito preferencial para el pequeño productor.

En cuanto a la industria y agroindustria se daría un fuerte apoyo mediante un entorno propicio para la competitividad, el perfeccionamiento y ampliación de los

mercados, el mejoramiento de la infraestructura, y el desarrollo de servicios de apoyo eficaces para fortalecer la capacidad de las empresas para formular estrategias competitivas, innovar y negociar tecnología, y mejorar su productividad. Además, se fortalecerían los programas de normalización y metrología, todo con el fin de avanzar hacia un pacto nacional para la modernización y la competitividad.

1.4 Calidad y provisión de recursos productivos. Como se dijo, uno de los aspectos más innovadores de la propuesta económica de la Administración Figueres Olsen consistía en el énfasis puesto en la calidad de los recursos como base de la productividad de la economía, y la comprensión de que sólo esta productividad podría dar sustento a una política de salarios crecientes y con una inversión social igualmente creciente.

Como se analiza en detalle en la segunda parte de este trabajo, la transformación cuantitativa y cualitativa del sistema educativo era vista como el pivote funda-

mental para integrar la política económica y la política social, ya que sólo con una población cada vez más educada, cada vez mejor calificada, sería posible atraer y desarrollar el tipo de inversión capaz de financiar la calidad de vida a la que aspiran los costarricenses.

De igual manera, se enfatiza la necesidad de promover un acercamiento entre los sectores productivos y aquellas instituciones, especialmente las universidades, que concentran la mayor capacidad para investigar y generar avances científicos y tecnológicos, y para difundir esos avances con un sentido de realidad. El Estado puede jugar un papel catalizador en promover este acercamiento, pero una gran parte de la responsabilidad debe recaer, precisamente, en los actores del proceso.

En relación con la calidad y dispo-

nibilidad de factores productivos se observa una preocupación especial con el estado de la infraestructura pública y con el potencial real que le queda al Estado costarricense para mantenerla o ampliarla. Como se discutió en las secciones anteriores, el Estado intervencionista que precedió a la época del ajuste estructural pudo recurrir en gran parte al endeudamiento externo para financiar la construcción de carreteras, puertos, instalaciones educativas, de salud y de producción de energía. Con posterioridad a la crisis de inicios de los años ochenta la realidad económico-financiera y las nuevas corrientes de desregulación y privatización, junto con la falta de previsión de la propia sociedad costarricense para generar mecanismos financieros adecuados no sólo para cubrir el servicio de la deuda, sino para garantizar el

mantenimiento de las obras construidas, limitaron enormemente las posibilidades del Estado para continuar jugando ese papel, por lo que la composición del gasto de gobierno adquiere gran importancia, así como los posibles mecanismos alternativos para el financiamiento de la infraestructura de acceso público.

En lo concerniente al proceso de formación de capital físico de acceso público, se plantea de nuevo que en el pasado, la reducción del déficit fiscal se logró mediante recortes abruptos en los gastos de capital y con ello la contracción de la inversión pública. Se propone el diseño y ejecución de una política fiscal diferente a la seguida en los últimos años, que explica el deterioro de la infraestructura física y de los servicios sociales y que se refleja en una menor capacidad del Estado para satisfacer las demandas sociales: se intentaría redefinir el rol estratégico del Estado y sus instituciones, aspecto vital para restablecer una adecuada relación entre el gasto corriente y el gasto de capital.

Más específicamente, algunos de los compromisos en relación con la red vial consistían en dar una alta prioridad al programa de mantenimiento permanente y reparación de vías; ejecutar un programa nacional de educación vial que se enfocara a cultivar y fortalecer la responsabilidad de peatones y conductores; señalar y demarcar las rutas y carreteras, para la ayuda vi-

“La política científica busca el fortalecimiento de la ciencia y el aumento de su influencia en la transformación productiva, en el desarrollo educativo y social, y en la cultura nacional. Vamos a fortalecer la comunidad científica nacional y a impulsar programas nacionales de ciencia en áreas estratégicas nacionales, basados en las Universidades, en grupos de investigación independientes y en un fondo permanente para financiar la investigación”.

(PROGRAMA DE GOBIERNO 1994-1998, P. 65)

“Estableceremos el sistema nacional de educación tecnológica centrado en la coordinación de las instituciones públicas y privadas, para lograr una educación ligada a los sectores productivos y con alta flexibilidad en los módulos de entrenamiento”.

(PROGRAMA DE GOBIERNO 1994-1998, P. 65)

sual al conductor; renovar los procedimientos para la revisión periódica de la flota vehicular nacional, construir infraestructura peatonal como aceras, pasos peatonales, paradas de buses y taxis; y mejorar las intersecciones y áreas críticas de la red vial nacional.

Las propuestas para acciones relacionadas con los puertos y aeropuertos eran especialmente importantes por su incidencia sobre la competitividad internacional de las empresas que producen en el país. Aquí se propuso poner en marcha un plan de infraestructura vial que redujera los costos de transporte interno hacia las fronteras terrestres, aeroportuarias y marítimas, como por ejemplo los carriles continuos y puentes adicionales en carreteras, el tramo Limón- Río Frío, la intersección y las zonas de parqueo del Aeropuerto Juan Santamaría; así como mejorar la organización, la infraestructura y el equipamiento de las administraciones portuarias.

La infraestructura energética y la provisión de energía tienen un papel vital en el sistema económico, y en ese tanto las propuestas se inclinaron a promover la utilización eficiente de los recursos naturales nacionales, dentro de una nueva visión que incluye la creciente participación privada en la generación de esa energía. Como se verá en la tercera parte de este trabajo, se planteó también como un componente esencial de la política energética su vinculación con

los aspectos de conservación y saneamiento ambiental, en particular con el control de emisiones, el uso de combustibles limpios y la generación de energía con tecnologías renovables y menos contaminantes.

En vista de la complejidad técnica

globalización son determinantes en muchos sentidos. Como lo ilustran los resultados positivos y negativos de las estrategias agroexportadora y de sustitución de importaciones, la manera en que se lleve a cabo la inserción es de importancia fundamental para los

“El gobierno de José María Figueres propondrá a la Asamblea Legislativa una legislación moderna sobre telecomunicaciones, donde se garantice que la infraestructura fundamental del sistema continuará siendo monopolio del Estado, y donde se enumerarán aquellas actividades que puedan ser desarrolladas por la empresa privada. Asimismo, se propondrá la opción de que el ICE haga alianzas estratégicas con empresas privadas que le permitan avanzar en áreas en las cuales de otra forma no podría el ICE tener acceso a la más alta tecnología”.

(PROGRAMA DE GOBIERNO 1994-1998, P. 70)

del tema, fruto de las transformaciones en proceso provocadas por la revolución informática, y tomando en cuenta el potencial para la polémica ligada al posible rompimiento del monopolio estatal en comunicaciones, las políticas propuestas en este campo combinaban la necesidad de acelerar la modernización tecnológica del sistema nacional de telecomunicaciones, transformando el marco institucional, y facilitando las alianzas estratégicas con empresas de punta a nivel internacional.

1.5 Competitividad externa: integración inteligente con el mundo. Para una economía pequeña y abierta como la costarricense, los potenciales costos y beneficios del proceso de

procesos internos de producción y distribución. Debido a eso, los planteamientos relativos al sector externo son básicos para entender las preocupaciones centrales del enfoque económico.

Tanto el Programa de Gobierno como el Plan Nacional de Desarrollo establecen la importancia del comercio exterior y la productividad como base para una integración inteligente con el mundo. El calificativo de ‘inteligente’ enfatiza que se debe tratar de maximizar las oportunidades de ensanchamiento del bienestar de la mayoría de los costarricenses, sin malbaratar las conquistas que se han alcanzado en las áreas sociales y ambientales; lo que a su vez le otorgaría sostenibilidad a la nueva

estrategia de desarrollo.

Las políticas institucionales se orientaron hacia dos grandes objetivos. Por un lado, lograr un mayor y más seguro acceso para los productos y servicios costarricenses de exportación en los mercados internacionales, por medio de una participación más activa de Costa Rica en los foros multilaterales del comercio exterior. Por otro, una agresiva política de atracción de inversiones, en especial de aquellas inversiones cuyo perfil coincidiera con la estrategia de desarrollo nacional, basada en el uso sofisticado y bien pagado de los recursos productivos, y no en el uso extensivo y mal pagado de una mano de obra barata o en la destrucción de la naturaleza.

Se aseguraría la coherencia de la política económica incorporando el concepto de integración interna y externa como principio. Obedeciendo a las tendencias globales de desregulación, no habría dicotomía entre las políticas de comercio interno y externo. Al contrario, se ubicarían dentro de un marco global de estabilidad macroeconómica y coherencia con las políticas sectoriales. En este sentido vale la pena resaltar el compromiso de llevar a cabo una política cambiaria neutral, lo que permite una transición más continua entre un sistema importador y uno exportador.

La necesidad imperiosa de reducir el número de trámites y agilizar los

procedimientos aduaneros en la actividad diaria del comercio exterior fue anunciada como parte importante de los programas de gobierno, y luego sirvió para motivar e implementar con éxito la reforma aduanera. También se haría un esfuerzo especial en el área del turismo, del cual depende en gran parte compensar la brecha comercial que ocasiona el proceso de apertura.

La condición de economía pequeña y abierta hace que el acceso a mercados externos se convierta en algo esencial, lo mismo que contar con reglas de juego claras, justas y estables. Como país pequeño, con limitado poder retaliatorio, se planteó que la principal defensa del país contra las prácticas restrictivas de comercio era el GATT, y la Organización Mundial de Comercio (OMC). Por eso, una máxima prioridad debía ser el fortalecimiento del sistema multilateral de comercio, y lograr que las preferencias comerciales en mercados claves, como los Estados Unidos, no fueran suspendidas, o invalidadas por otros convenios preferenciales.

El fomento del comercio exterior no debe desligarse de las implicaciones sociales o de los costos económicos domésticos que implica algún grado de apoyo por parte del gobierno. Puesto que la inconveniente extensión de los CAT ya se había llevado a cabo durante la Administración ante-

rior, uno de los instrumentos de política más importantes con que podía contar la administración para generar un sesgo exportador era el tipo de cambio; sin embargo, como se mencionó antes, desde el principio se definió que el manejo del tipo de cambio debería obedecer a los objetivos de la estabilidad monetaria, y que no se utilizaría como un instrumento de política comercial que iría, además, en detrimento del bienestar de grupos económicos internos. Se mantendría pues la política de minidevaluaciones a la que ya los agentes sociales y económicos estaban habituados.

En forma similar, se propuso fortalecer el turismo, manteniendo y reforzando las políticas necesarias para que en lugar de operar como un enclave, sea un medio eficaz para un crecimiento que promueva la integración social, la integración con el mundo y la sostenibilidad ambiental. El Estado debía asumir un papel muy activo para promover el turismo ecológico, y para hacer realidad las oportunidades que con él se abren.

El funcionamiento de la institucionalidad costarricense y de la cultura de los negocios debía adaptarse a los retos del tipo de integración que se buscaba. Para ello era preciso acelerar el perfeccionamiento de los mercados, la promoción de la competencia, el desarrollo de la capacidad comercializadora, y transformar la cultu-

ra y los instrumentos de protección de la propiedad intelectual, dando un salto radical en el campo de las normas técnicas y la cultura de la calidad.

1.6 Eficiencia y desarrollo del mercado interno. Como se señaló antes, el enfoque económico de la Administración iba en el sentido de superar tanto la dicotomía entre las políticas de comercio interno y externo como aquella que opone Estado y mercado. Puesto que durante el período de sustitución de importaciones los márgenes de protección doméstica para muchos productores y proveedores de servicios eran sumamente altos, y además el Estado brindaba una serie de servicios con características de oferta monopólica, la eficiencia y competitividad de los proveedores era en términos generales muy baja. De ahí la doble necesidad de que tanto el gobierno como las empresas privadas se modernizaran y transformaran, permitiendo la participación del sector privado en mercados que antes le eran exclusivos al sector público, y logrando por otra parte la transformación de los mercados internos hacia mercados más eficientes, más competitivos y más

abiertos.

Un objetivo central del perfeccionamiento de los mercados, y de asignar un nuevo rol al Estado en este campo, era lograr una más efectiva protección del consumidor. Mejorar la calidad de los productos que compran los consumidores, y lograr que sus precios correspondan efectivamente a sus costos de producción y sean comparables con los precios internacionales, tiene como condición necesaria la promoción de la competencia en todos los mercados, y para esto había que perfeccionar la información, mejorar la capacidad de consumidores y productores para conocer y escoger lo que más les conviene y exigir sus derechos, y crear mecanismos bien definidos para controlar las prácticas de comercio desleal. También se planteaba la necesidad de apoyar a las organizaciones dedicadas a la educación y defensa del consumidor mediante cooperativas de consumo y otras entidades semejantes, la difusión de información sobre precios y productos, la creación de un sistema de garantías por parte de los productores, y el establecimiento de normas y pro-

cedimientos claros y expeditos para el control de prácticas de comercio desleal.

III. LOS INSTRUMENTOS PARA EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO

Los principios y lineamientos generales de política que se expusieron en la sección anterior fueron tomando cuerpo en reformas institucionales y legales que cambiaron en forma significativa la institucionalidad, la cultura y el marco regulatorio de toda la economía, facilitando de esa manera un cambio profundo en la dirección y el contenido del proceso de desarrollo. Estas reformas institucionales fueron el sujeto de diversos procesos de negociación y concertación política en muchos casos complicados y desgastadores, pero su avance marcó en definitiva el inicio de una nueva era en términos de las 'reglas del juego' que enfrentaban la gran mayoría de los agentes económicos -consumidores, productores e instituciones públicas- a partir de ese momento. Estas nuevas reglas del juego tenían como hilo conductor el concepto básico del desarrollo sostenible, que antepone la visión de conjunto y los criterios del largo plazo a los intereses sectoriales y la administración del corto plazo.

1. Reforma del Sistema Financiero Nacional. Los sistemas financieros se encuentran en el centro de las grandes transformaciones que vive el mundo de hoy, en medio de una acelerada revolución tecnológica, política y económica. La in-

“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.”

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1994-1998, p. 118

tegración de los sistemas nacionales en un único sistema global, ha estado marcado por el desarrollo de novedosos y múltiples instrumentos, que han generado una revolución financiera sin precedentes, que nuestro país no puede ignorar.

Después de casi medio siglo de nacionalización bancaria, y de más de quince años de desarrollo de un sistema financiero privado paralelo, que había permitido el diseño de una serie de instrumentos funcionales para el sector productor y de comercio; existía cierto consenso en el sentido de que si bien la banca estatal había jugado el papel catalizador que se le había encomendado, su relativa ineficiencia y susceptibilidad política dictaban la necesidad de un mayor grado de apertura en este sector de la economía.

Por ello, tal y como se expuso desde 1992 en el documento *El Sistema Bancario Costarricense: Notas para un Debate*, la estrategia impulsada por la Administración Figueres Olsen en este campo, reconoce el desafío de transformar y modernizar nuestro sistema financiero, a partir de tres grandes principios u objetivos generales: cobertura y acceso, eficiencia en la intermediación, así como seguridad y transparencia.

En primer lugar, el sistema financiero debe garantizar el acceso a sus servicios, a todos los costarricenses, ya sean pequeños o gran-

des inversionistas y productores. Además, la disponibilidad de servicios debe ser consistente con la variedad y estándares de calidad que caracteriza los mercados financieros internacionales. La modernidad no puede ser el privilegio de unos pocos y el acceso a los servicios financieros, actualmente, determina las posibilidades de incorporarse o no a las corrientes de desarrollo. En segundo lugar, el sector financiero debe cumplir eficientemente su papel de intermediario financiero, de manera que el ahorro sea canalizado en forma oportuna hacia la producción y la inversión. En tercer lugar, el sistema financiero debe contar con un sistema de supervisión moderno y seguro, que garantice la transparencia de las transacciones y brinde protección adecuada a todos los usuarios.

Para ubicar las reformas propuestas, es necesario empezar por ilustrar algunas de las características del sistema financiero costarricense. En términos comparativos, el país tiene un sistema financiero en el que los depósitos en cuenta de ahorro y corriente han alcanzado porcentajes relativos al PIB tan altos como el 16%. Esto es más o menos tres cuartas partes de la utilización del sistema financiero en Chile en 1995, y muy similar a los tamaños de los sistemas financieros en México, Venezuela y Colombia en el mismo año. A partir de 1992 este porcentaje de utilización ha ido disminuyendo por el

aumento en la intensidad de utilización de los nuevos instrumentos financieros, como las tarjetas de crédito y las inversiones líquidas a corto plazo que han ido ganando terreno en nuestra economía.

Los bancos estatales, sin embargo, han sido vulnerables a la injerencia política, que los ha comprometido en actividades de baja rentabilidad social. Un aspecto relevante que debe tomarse en cuenta es que la reforma tiene como uno de los objetivos primordiales, divorciar, de hecho, la gestión política de los gobiernos de turno y la gestión administrativa del sistema bancario nacional. Esto se presenta también en el caso de la reforma de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, en donde el fin último es precisar su ámbito de acción, en el cual deberá prevalecer el criterio técnico monetario más que el criterio de la gestión del Estado.

Adicionalmente, en el caso de los bancos comerciales del Estado, el hecho de que no existan dueños claramente definidos e involucrados en la dirección de las respectivas instituciones, así como la ausencia de adecuados instrumentos de supervisión financiera, ha provocado el debilitamiento del control interno necesario, tanto para minimizar los costos como para el cumplimiento de sus objetivos. La urgencia de reformar el Sistema Financiero Nacional a través de la reforma del sistema bancario, surge también de la necesidad de re-

ducir o eliminar las pérdidas operativas abiertas o encubiertas de los bancos estatales, y de la necesidad de eliminar los impactos negativos que las ineficiencias de los servicios plantean para toda la economía. Uno de los efectos adversos más importantes, como se verá adelante, es el efecto de los altos márgenes de intermediación sobre las tasas de interés, y la incidencia que ello ha tenido sobre los procesos de endeudamiento interno y su relación con los niveles de actividad económica. Así, era evidente que el Sistema Financiero Nacional cumplía cada vez menos con sus objetivos iniciales, y que su funcionamiento se volvía más caro para la sociedad costarricense.

En este contexto, la apertura gradual del sistema, mediante una combinación adecuada de mayor competencia y mejor supervisión, surge como un camino viable para alcanzar los niveles deseados de eficiencia y eficacia.

Una de las reformas que se implementó -y que generó un importante debate nacional- fue precisamente la ruptura del monopolio estatal sobre las cuentas corrientes. Aún así, se percibió correctamente que los problemas del sistema financiero no se reducían a dar ese paso, sino que había que plantear, una reforma integral que implicaba renovación del marco legal e institucional en que operan todos los agentes que conforman el sistema financiero: el Banco

“Todos los bancos de primer orden, públicos y privados, tendrán acceso a la administración de cuentas corrientes y a otros mecanismos de captación de corto plazo, así como al redescuento del Banco central. Esto les dará acceso a una parte de los recursos más baratos del sistema financiero, que hasta ahora —con el fin de financiar el crédito de desarrollo— han estado limitados a los bancos del estado. Para seguir cumpliendo con los objetivos del desarrollo social, y hacerlo en forma más eficiente, se requiere que parte de los recursos captados por los bancos públicos y privados se canalicen a los programas de crédito en condiciones y tasas de interés preferenciales para el pequeño empresario, y a los programas con marcadas diferencias entre la rentabilidad social y la privada”⁽¹⁾

(EL SISTEMA BANCARIO NACIONAL COSTARRICENSE:
NOTAS PARA UN DEBATE. SETIEMBRE, 1992, P. 11)

Central, como regulador del sistema; los intermediarios financieros, que involucra a los bancos privados y públicos, compañías financieras, bolsas de valores, mutuales de vivienda, fondos de pensiones, compañías de seguros, entre otros; así como a los supervisores del sistema, que operan en materia de banca, valores, pensiones y seguros. Es decir, una reforma integral que incida sobre el comportamiento del órgano regulador, los intermediarios financieros y los supervisores del sistema.

1.1 Reforma del Banco Central de Costa Rica. Las acciones en este campo estuvieron orientadas hacia el fortalecimiento del Banco Central como regulador del Sistema Financiero, para dotarlo de mayor autonomía y restarle discrecionalidad a la política monetaria. Se buscaba adecuar y modernizar la legislación nacional, para incrementar la competencia y la efi-

ciencia del sistema financiero.

“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 y despolitizar el nombramiento de las juntas directivas.”

(PLAN NACIONAL DE
DESARROLLO 1994-1998,
P. 123)

El primer paso concreto en esta dirección, fue la reforma de la Ley Orgánica del Banco Central⁽²⁾. Los aspectos más sobresalientes de la nueva normativa son los siguientes:

- Se otorga mayor autonomía al BCCR en relación con el Gobierno, mediante un cam-

1 Movimiento José María Figueres. El Sistema bancario Costarricense: Notas para un Debate. Comisión de Planes y Programas, Setiembre de 1992.

2 Ley N° 7558, publicada en el Alcance N° 55 a La Gaceta N° 225, del 27 de noviembre de 1995.

bio en el método de designación de la Junta Directiva. Así, con excepción del Presidente Ejecutivo y la participación del Ministro de Hacienda, los períodos de nombramiento de sus miembros serán independientes de los períodos gubernamentales.

- Para asegurar un sistema más eficiente y seguro para los inversionistas, se transforma la Autoridad General de Entidades Financieras (AGEF) por la figura de la Superintendencia General de Entidades Financieras (SUGEF), cambiando a una organización diferente con mayores facultades para cumplir su papel como órgano fiscalizador. Además, se amplía su ámbito de acción, extendiendo sus potestades sobre todas las entidades financieras que captan fondos de ahorro, tales como mutuales, compañías financieras, cooperativas de ahorro y préstamo, así como los propios bancos públicos y privados.
- En el campo monetario, una de las reformas más importantes es la apertura del manejo de las cuentas corrientes a los bancos privados. Estos tendrían a partir de la aprobación de la ley acceso a fondos de redescuento bancario, y quedarían sujetos a la supervisión del nuevo ente fiscalizador (SUGEF).
- En lo referente al mercado

cambiario se elimina la obligación de trasladar un porcentaje de las divisas transadas al BCCR, por parte de las entidades autorizadas a participar en este mercado. Se abre la posibilidad de que los agentes económicos que reciban divisas por exportación no tengan que liquidarlas, y permite la operación de nuevos agentes en el mercado cambiario, por ejemplo todas aquellas entidades que estén supervisadas por la SUGEF. También permite la operación de algunas otras empresas como las casas de cambio, mediante la autorización del BCCR.

- Se reforma el artículo 59 de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, permitiendo a los bancos privados captar depósitos en cuenta corriente siempre y cuando mantengan un saldo mínimo de préstamos en la banca estatal, equivalente al 17% de sus captaciones totales a treinta días o menos, una vez reducido el encaje respectivo. Como alternativa, los bancos privados tienen la opción de abrir cuatro agencias o sucursales en regiones indicadas por la ley y destinar al menos un 10% de sus captaciones totales a los programas de desarrollo que designe el Poder Ejecutivo. Esto último favorecería la aplicación del concepto de Banca de Desarrollo

llo, y los fondos correspondientes se canalizarán mediante una entidad independiente denominada Departamento de Fomento. Sin embargo, el contenido de esta iniciativa aún no ha sido precisado con claridad.

- Se establecen las bases para promover una mayor transparencia en el funcionamiento del Sistema Financiero Nacional, en el sentido de que el Banco Central mantendrá al público informado -mediante sistemas electrónicos modernos- de asuntos tales como el programa monetario y la situación económica del país.
- Se elimina la prohibición de cláusulas contractuales de indexación monetaria y se admite la libertad de contratación en moneda extranjera, y la Junta Directiva tendrá mayor amplitud en cuanto a la determinación del régimen cambiario.
- Se introduce una mayor flexibilidad del BCCR con relación a las operaciones de mercado abierto y se limitan las posibilidades para que el Gobierno se financie mediante Letras del Tesoro y endeudamiento externo. De igual manera, se restringe el uso del encaje máximo como mecanismo de controlar la liquidez. Con estas medidas se pretendía reducir el margen de intermediación financiera (la diferencia entre tasas acti-

vas y pasivas) y la participación del Gobierno en los mercados financieros, lo que a su vez haría caer las presiones sobre las tasas de interés. Al respecto, es necesario señalar que al momento de aprobarse la Ley, el Ministerio de Hacienda absorbía el 95% de los recursos transados en la Bolsa Nacional de Valores (BNV).

- Aunque la ley no permite la operación directa de entidades financieras domiciliadas en el exterior, se permite su participación en los grupos financieros nacionales; sujetos a ciertos requisitos establecidos en la ley y en el reglamento emitido para tales efectos.

1.2 Reforma de los bancos estatales

a) Intervención del Banco Anglo Costarricense

En junio de 1994, le correspondió al Gobierno la dura tarea de intervenir el Banco Anglo Costarricense (BAC), después de que quedaran al descubierto una serie de transacciones financieras irregulares ocurridas durante la Administración anterior, que condujeron finalmente a la quiebra de dicha entidad, cuyas pérdidas fueron asumidas solidariamente por el Ministerio de Hacienda, con el fin de proteger a los usuarios del descalabro financiero provocado. Las

pérdidas estimadas en ¢ 22.000 millones, alimentaron el desequilibrio fiscal en el año 1994.

Una vez ejecutado el cierre, el Poder Ejecutivo presentó a la Asamblea Legislativa el proyecto de Ley de Disolución y Liquidación del Banco Anglo Costarricense³, el cual fue aprobado finalmente en el mes de diciembre de 1994. En la actualidad, el cobro y la administración de las operaciones pendientes de pago es realizada por los restantes bancos estatales, en tanto que los Tribunales de Justicia continúan con el proceso penal de los casos elevados a su conocimiento.

Este hecho evidenció las debilidades del modelo de supervisión que se encontraba vigente a principios de 1994, y reforzó la idea de promover un proceso de reforma integral, que contemplara de manera especial la modernización de la normativa prudencial, de acuerdo con los estándares internacionales que rigen esta materia.

b) Modernización de la banca estatal

Gran parte de la reforma financiera se implementó durante los años 1996 y 1997, puesto que con anterioridad lo que se logró fue la aprobación de las nuevas leyes requeridas para hacerlo. Por ello, es muy difícil apreciar la profundidad y dirección de los cambios que apenas empiezan a darse.

El predominio estatal en la administración del sistema financiero ha sido y sigue siendo muy fuerte. A fines de 1994 los Bancos Comerciales del Estado absorbían el 65% de los activos, los restantes bancos públicos un 15% (en total el sector público mantenía el 80% de los activos), mientras que los bancos privados y las empresas financieras no bancarias absorbían el 20% restante. El sector público financiero recogía el 42% de los contingentes y el sector privado recogía el 58% de éstos. En términos del patrimonio, los Bancos Comerciales del Estado tenían el 33% y los otros bancos públicos el 42% (un total de 75%), toda vez que los bancos privados tenían un 22% y las empresas financieras no bancarias un 3% del total del sistema.⁴

En contraste, en términos de la asignación del crédito, en 1995, la cartera del crédito estuvo repartida en un 54% en la banca comercial del Estado y en un 46% en la banca comercial privada, excluyendo la cartera que manejan los bancos offshore. Estos datos apuntan a la posibilidad de que la banca privada, a través de sus ventanillas locales y offshore, hayan desplazado a la banca estatal como principal financiador de las actividades privadas en el país.

Por otra parte, apenas el 30% de los activos totales de la banca estatal (en 1995) se destinaron a la

3 Ley N° 7471, publicada en La Gaceta N° 246 del 27 de diciembre de 1994

4 Sin embargo, cabe señalar que el predominio estatal en la operación financiera costarricense es tan solo aparente debido a la existencia de los bancos denominados "offshore". A manera de ejemplo, puede mencionarse que ya desde diciembre de 1992 operaban 10 offshore que mostraban activos equivalentes, en promedio a 64% de los activos de los bancos locales.

cartera de créditos de los sectores productivos y comerciales privados del país, mientras que más de la mitad han sido destinados al financiamiento fiscal a través de inversiones obligatorias y voluntarias en valores emitidos por el Estado y a través de regulaciones como el Encaje Mínimo Legal. Los gastos administrativos de la banca comercial del Estado han sido cuantiosos, y muestran un crecimiento superior al crecimiento de los activos totales. Adicionalmente se ha encontrado que estas instituciones tienden a gastar recursos sin orientar estos gastos de acuerdo a una planificación estratégica de crecimiento en el mediano o largo plazo, y que concentran sus recursos en grandes créditos, cuyo análisis financiero adolece de problemas técnicos y en algunos casos ha prevalecido la influencia política. Como resultado la morosidad que enfrentan estas instituciones ha sido muy importante.

Un vistazo rápido a la estructura institucional que caracteriza al sistema financiero, demuestra pues que en el presente ésta se puede caracterizar como mixta. Asimismo, continua coexistiendo una estructura estatal muy grande; la cual establece una pauta seguida por instituciones relativamente más pequeñas, privadas, cuya formación correspondió más bien a las necesidades de pequeños grupos de empresarios. Con todas las limitaciones que la Banca Estatal ha tenido y aún tiene para cumplir

su función eficazmente, ésta mantiene una ventaja sobre la empresa privada que ha demostrado ser muy relevante para el mercado. Por un lado, la población percibe una mayor seguridad en las operaciones de la Banca Estatal. Adicionalmente la estructura bancaria estatal cuenta con acceso geográfico más amplio y ha invertido en una infraestructura de servicios de mayor cobertura. Finalmente, la Banca Estatal cuenta con la fuerza de la costumbre que tiene la población de acudir al sistema bancario en propiedad del Estado.

Aparentemente la estructura del sistema financiero al menos en el mercado nacional está compuesta, entonces, por la estructura pública muy fuerte y la estructura privada más pequeña, especializada y con experiencia puntual. Por tanto, el mercado financiero no muestra el comportamiento de un mercado competitivo, y el grado en que no muestra ese comportamiento ha permitido el establecimiento de sobreprecios. En este sentido, por ejemplo, se señala que la banca privada se ha amparado bajo la ineficiencia de la Banca Estatal, reflejada en un margen de intermediación que continúa siendo relativamente alto, para cobrar tasas de interés relativamente altas.

Lo anterior parece dar crédito al argumento de que la existencia del monopolio de las cuentas corrientes, por parte de los bancos del Estado, evitó que existiera algún nivel de sana competencia

que asegurara que dichas instituciones bancarias fueran competitivas. Con el pasar del tiempo los bancos del Estado fueron estableciendo procedimientos burocráticos que no facilitaron la inversión o la canalización del ahorro hacia los sectores de mayor rentabilidad, al tiempo que la ineficiencia iba generando un apreciable margen de intermediación para poder financiar el sistema.

“La modernización de la banca estatal será el eje de nuestra estrategia de reforma del sistema financiero. Nos proponemos hacer los bancos estatales instituciones ejemplares, comprometidas con nuestros objetivos de cobertura, eficiencia y seguridad. Los bancos estatales reducirán los márgenes de intermediación a niveles internacionalmente competitivos, y obligarán así a todo el sistema a operar eficientemente.”

(PROGRAMA DE GOBIERNO
1994-1998, P. 61)

Ante este panorama, en el marco de la nueva Ley Orgánica del Banco Central, se promovió la firma de convenios de desempeño entre el Gobierno, los Bancos Estatales y el Banco Central, para la pronta adopción de medidas que hicieran más competitivos a los bancos estatales. Estos acuerdos, bajo la supervisión de la SUGEF, se orientaron a racionalizar los costos de operación, los sistemas y procedi-

mientos administrativos, así como mejorar los procesos de asignación y administración del crédito y otros activos, para fortalecer su posición financiera y cumplir con las normas de supervisión prudencial.

El objetivo de estos convenios fue que los bancos buscaran condiciones para desarrollar su actividad con niveles de productividad y costos de operación competitivos internacionalmente. También mejorar los procedimientos de evaluación patrimonial, entre otros, y lograr mantener y mejorar la oferta de servicios a los clientes en condiciones de competencia.

Para ello, se establecieron metas que deberían ser alcanzadas en el mes de junio de 1998, relacionadas con tres objetivos específicos: a) reducir el margen de intermediación financiera a un máximo de 8% y mantenerlo por debajo de ese límite de ahí en adelante; b) que la relación de gastos administrativos y operativos como porcentaje del promedio de sus activos productivos no supere el 7%; y c) que la cartera de créditos en mora a más de sesenta días, como porcentaje de la cartera total, no sobrepase el 5%.

Además se incluyeron algunas medidas adicionales para apoyar la implantación de los convenios y asegurar el cumplimiento de las metas acordadas. Primero, mejorar los procedimientos de concesión de créditos a efecto de que se evalúen correctamente la capaci-

dad de pago de los deudores, las garantías que deban concederse, la viabilidad de los proyectos financiados, etc. Segundo, preparar planes de acción y la gradualidad para el cumplimiento de los límites máximos aplicables a los indicadores financieros mencionados. Tercero, dictar las disposiciones necesarias para establecer una efectiva coordinación de sus decisiones, en lo que respecta a los servicios al público susceptibles de ser brindados eficientemente en forma conjunta, para racionalizar de esta manera sus costos e inversiones, especialmente en áreas como la automatización de servicios y la cobertura geográfica de estos.

Entre todas las modificaciones impulsadas por los Bancos del Estado en el marco de este acuerdo, al finalizar 1995 el Banco Nacional había disminuido alrededor del 10% de su personal e incluyó el servicio de plataforma en el edificio central en donde todos los servicios se centralizan en una sola ventanilla. El Banco de Costa Rica y el Nacional ofrecen además la posibilidad de cambiar cheques de ambas instituciones y tienen acceso conjunto a los cajeros automáticos.

Respecto al cumplimiento de las metas previstas en los convenios suscritos, los resultados obtenidos al mes de diciembre de 1997, aunque son preliminares, advierten un comportamiento consistente con la dirección pactada. En relación con el margen de intermedia-

ción, cuyo objetivo era alcanzar 8% en junio de 1998, el BCR registró un 8,9%, el BNCR un 4,8% y el BCAC un 3,9%. Por otro lado, al considerar la relación entre gastos operativos y administrativos, respecto al promedio del activo productivo, la meta establecida es de 7% y en esa misma fecha el BCR alcanzó 9,4%, el BNCR un 6,6% y el BCAC un 4,8%. Estos resultados, sin embargo, deben ser analizados con cautela, debido a que parte importante de la mejora se origina en medidas adoptadas por el Banco Central, tales como la reducción del encaje mínimo legal y el pago de deudas relacionadas con el diferencial cambiario, mediante activos del disuelto Banco Anglo, y no necesariamente al esfuerzo de modernización interna realizado por los bancos.

Por último, en lo que respecta al saneamiento de la cartera de crédito, los resultados preliminares a diciembre de 1997, advierten que el porcentaje de cartera en mora a más de 60 días fue de 4,6% en el BCR, 8,6% en el BNCR y 12,5% en el BCAC; toda vez que la meta prevista a junio de 1998 es de 5,0%.

A la par de los convenios referidos, en el marco de Préstamo Sectorial de Inversiones (BID/742/OC-CR), suscrito entre el Gobierno de Costa Rica y el BID, cada uno de los bancos estatales elaboró e inició la ejecución de planes de acción, diseñados bajo la supervisión de expertos del BID, con el

fin de impulsar un proceso de modernización integral. En el caso del BNCR y el BCR, se contó con el apoyo y consultoría del ABN-ANRO Bank de Holanda.

Finalmente, según se señaló en el capítulo anterior, la propuesta hecha por el Gobierno para enfrentar el problema de la deuda interna, el Banco Central y el Ministerio de Hacienda han venido coordinado las acciones relacionadas con la eventual venta de BICSA y del BCR.

De nuevo, ha transcurrido muy poco tiempo para conocer el impacto de la reforma financiera impulsada y la solidez de los resultados que se aprecian en el corto plazo. La ausencia de agresividad por parte del sector privado para explotar eficazmente los cambios introducidos por la nueva Ley Orgánica del Banco Central, es un ejemplo claro de que los oferentes se ha tomado un plazo relativamente largo para aprovechar las nuevas condiciones de competencia. Es posible también que debido a la especialización de las instituciones privadas en el uso de mecanismos específicos de operación y de abarcar ciertos sectores del mercado, estas entidades no encuentren incentivos suficientes para justificar una inversión adicional, que les garantice abarcar una proporción mayor del mercado. En este caso estaríamos hablando de que la Banca Estatal cuenta con un mercado cautivo ante la relativa barrera a la expan-

sión de la industria establecida por la inversión requerida para abarcar este mercado.

De hecho, con la apertura y liberalización parcial que caracterizaba la reforma financiera realizada, los Bancos Estatales han hallado algunos incentivos políticos para su reforma interna. Aún así, la Banca Estatal sigue adoleciendo de un Norte, en el sentido de que la sociedad costarricense aún no ha definido con claridad qué papel quiere que juegue este sector financiero. También se ha hablado de transformar la Banca Estatal en una banca de desarrollo, pero tampoco existe un claro acuerdo nacional sobre en qué consiste concretamente ese nuevo papel.

1.3 Reforma del mercado de valores.

En este campo, el Gobierno impulsó un proceso de actualización y modernización del marco legal y regulatorio del mercado de valores, con el fin de fomentar un mayor desarrollo del mercado de capitales.

El proyecto de reforma global a la Ley Reguladora del Mercado de Valores, pretende renovar las estructuras jurídicas que regulan el mercado de activos financieros en Costa Rica, dentro del contexto de los procesos de integración internacional de los mercados bursátiles. Esta reforma se hace necesaria debido a que en la primera mitad de la década de los noventa, se han registrado cambios sustanciales en el funcionamiento de estos mercados, explicados en gran me-

da por la revolución informática y de las comunicaciones, aunque explicados también por las tendencias globales de desregulación financiera, internacionalización de los intermediarios y globalización de los mercados de capitales.

Es importante señalar que las empresas pueden recurrir básicamente a dos formas de financiamiento cuando así lo requieren: pueden solicitar préstamos ante los intermediarios financieros, o bien pueden recurrir a los mercados financieros (o de valores) y financiarse mediante la venta de acciones al público. La primera forma de financiamiento ha sido la más usada en Costa Rica, en gran parte debido a la propiedad familiar cerrada de muchas de las sociedades anónimas relativamente grandes; las que han manifestado una marcada preferencia por el endeudamiento. Esto a su vez ha sido un factor determinante para el escaso grado de desarrollo del mercado de valores en Costa Rica. Además, porque las políticas fiscales han promovido el endeudamiento.

El objetivo de revisar la estructura legal sobre las cuales se han desarrollado dichos mercados de valores es precisamente el de propiciar un marco legal que favorezca el desarrollo del mercado accionario y de capitales de largo plazo. Esto es de vital importancia para lograr satisfacer las necesidades de financiamiento del sector productivo costarricense y además se moder-

“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.”

(PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1994-1998, P. 129)

nican los mecanismos de las instituciones jurídicas que giran en torno al mercado de valores. Para estos efectos, en 1995 el Gobierno presentó a la Asamblea Legislativa el proyecto de Reforma a la Ley del Mercado de Valores, que después de un amplio proceso de discusión, fue aprobado finalmente en diciembre de 1997⁵. La nueva normativa establece un marco jurídico amplio y moderno, destacando las siguientes reformas:

- **Se fortalecen** las facultades y competencias de la entidad pública reguladora del mercado de valores.
- **Se establecen** mecanismos para evitar la aparición de conflictos de intereses que afecten la imparcialidad y transparencia con que deben actuar los participantes en el mercado.
- **Garantiza** la solvencia financiera y transparencia operativa de los intermediarios bursátiles.
- **Garantiza** el principio de máxima protección del pequeño inversionista y del accionista minoritario estableciendo una legislación adecuada.
- **Una** de las vertientes de mayor importancia de la reforma es el propiciar la constitución de sociedades de capital abierto con la finalidad de estimular el desarrollo de un mercado activo de títulos accionarios en los mercados bursátiles.
- **Fomenta** las instituciones de inversión colectiva, corrigiendo las disposiciones de carácter fiscal que desestiman su desarrollo.
- **Promueve** el proceso de integración de las Bolsas Centroamericanas, sentando las bases de dicha integración al modernizar las estructuras legales del mercado bursátil nacional.
- **Se crea** la Superintendencia General de Valores (SUGIVAL) con mayores atribuciones sobre los diferentes emisores de títulos, como medio de incrementar la transparencia y seguridad del mercado. Esto abarcaría a la Comisión Nacional de Valores y la Superintendencia de Pensiones. Una parte de los gastos estarían cubiertos por los entes supervisados. A través

de esta superintendencia se establecerán requisitos para que la información sea relevante y oportuna, existirá información sobre los verdaderos propietarios de las empresas y sus inversiones, finalmente se imponen requisitos mínimos sobre de normas de conducta para los oferentes de los títulos y se crea el Registro de Valores e Intermediarios donde quedarían registrados todos los participantes del mercado y sus actuaciones.

No obstante, la reforma al mercado de valores se extiende más allá de las consideraciones específicas de la Ley recién aprobada, y abarca un conjunto de acciones complementarias⁶. Entre los principales logros de la reforma se encuentra haber establecido en casi todos los frentes las bases de una infraestructura imprescindible para el desarrollo del mercado de valores. El diseño general de la reforma ha seguido una secuencia que permite aprovechar una adversa situación de partida, en la cual predomina la deuda pública y donde los intermediarios bursátiles cumplen una función parabanaria. Esta situación inicial facilita el diseño de una política para el mercado de valores que tiene efectos sobre la modernización del conjunto del sistema financiero. Por otra parte, se reconoce que el mercado está en transición y que por lo tanto el diseño de la refor-

5 Ley N° 7732, publicada en La Gaceta N° 18 del 27 de enero de 1998.

6 Véase García, Catiana, 1998.

ma debe ser tal que no se ahoguen las iniciativas del sector privado pero que éstas tampoco se apoyen sobre prácticas que impidan llegar a un mercado competitivo internacionalmente, tanto en términos de eficiencia como de seguridad.

El eje que ha articulado el conjunto de la reforma y que determina su futuro impacto sobre el resto del sector financiero, es el objetivo de aumentar la liquidez del sistema y de establecer mecanismos ágiles y seguros para su redistribución. El reducido tamaño de la economía costarricense obliga a ser mucho más estrictos en evitar todos aquellos elementos que contribuyan a segmentar el mercado. Por ello, el segundo eje que ha inspirado la reforma es establecer la infraestructura adecuada que permita la máxima fluidez entre los distintos mercados: local e internacional, dólares y colones, mayorista y minorista. Esta infraestructura que evita la segmentación se refiere tanto al marco operativo como al regulatorio.

A través de la discusión se ha logrado mantener la coherencia del diseño inicial, pero su éxito sobre el conjunto del sector financiero dependerá de que sean continuadas por futuros gobiernos. A continuación se expone una breve valoración de cada una de las reformas ejecutadas.

En primer lugar, se ha establecido un marco jurídico moderno y flexible para el mercado de valores. El nuevo marco legal se comple-

menta con la modernización de la Comisión Nacional de Valores de manera que esté preparada para aprovechar la flexibilidad que le proporciona la ley a favor del desarrollo del mercado de valores. Con esta perspectiva la modernización de la Comisión Nacional de Valores se ha centrado en la normativa y en los instrumentos de supervisión de los intermediarios bursátiles (puestos de bolsa y fondos de inversión). La importancia estratégica que se le ha querido dar al mercado de deuda pública para desarrollar el mercado de valores justificaba un mayor énfasis en la solvencia de los intermediarios y en la capacidad para supervisarlos.

En segundo lugar, se han dado pasos importantes en la concepción y en el marco legal de un sistema de desmaterialización de valores y de compensación y liquidación. La iniciativa del Gobierno ha incluido el establecimiento de una estructura institucional con representación mixta del sector público y privado que se encargue del desarrollo institucional del Sistema, independientemente del cambio político.

En tercer lugar, la modernización del sistema de pagos del Banco Central, imprescindible para el buen funcionamiento del mercado de valores y del sector financiero en general, ha sido abordada con un alto grado de sofisticación tecnológica y de forma modular, lo que permitirá que el sis-

tema esté abierto a futuras mejoras y servicios que se le quieran incorporar.

En cuarto lugar, se han dado pasos muy importantes en la concepción de la política de emisión que contribuirán a la creación de un verdadero mercado de deuda pública, como primer paso para el desarrollo del mercado de títulos del sector privado. Las principales contribuciones de esta política han sido el inicio de colocaciones por subasta con criterios más cercanos a los del mercado, y el inicio de cierta homogeneización de las emisiones de títulos con el efecto de un aumento de las operaciones de mercado secundario.

Nos encontramos todavía demasiado cerca en el tiempo para valorar el impacto de estos cambios. A esto se añade el hecho de que las políticas públicas sobre el mercado de valores tienen un control limitado sobre su ámbito de acción ya que dependen en su mayor parte de decisiones tomadas en el sector privado. Sin embargo, el alto grado de participación del sector privado en la ejecución de algunas de estas políticas y los cambios en términos de cantidad y calidad que se han venido observando en el mercado de valores indican que se está avanzando en la dirección correcta.

1.4 Supervisión financiera. Uno de los resultados más positivos, derivado de las reformas financieras impulsadas por el Gobierno, es precisamente el establecimiento de un

marco regulatorio que brinda especial atención al desarrollo de un modelo de supervisión renovado y transparente, en donde los procedimientos y normas prudenciales sean consistentes con los estándares

la automatización de los procesos sustantivos y en el desarrollo de sistemas de información para apoyar la toma de decisiones e informar a los usuarios sobre la situación financiera de las distintas en-

del INS. En este sentido, se buscaba crear un marco competitivo para los seguros y reaseguros, que contribuyera además al desarrollo del mercado de capitales.

En este sentido, además de la reestructuración del INS aprobada por MIDEPLAN en julio de 1996, se inició la implantación de un nuevo modelo de comercialización de seguros en sus tres niveles.

En el primer nivel, llamado Canal Superior, conformado por las agencias autorizadas para comercializar todo tipo de seguros y operar en un mercado abierto, han entrado en funcionamiento 20 de las 21 agencias comercializadoras autorizadas a partir de diciembre de 1996. En el segundo nivel, denominado Canal Intermedio, se avanzó en la firma de contratos con el BNCR, el BCR y el BCAC, para la comercialización de seguros en este nivel. Finalmente, en el tercer nivel o Canal Básico, el INS ha suscrito contratos de comercialización con empresas privadas, como por ejemplo, Más x Menos S.A., Remarsa Seguros S.A. y Corporación ALDESA S.A.; entre otras.

No obstante, el futuro del mercado de seguros es un tema que se encuentra todavía en discusión. En realidad, al margen de los compromisos derivados de la suscripción del GATT, internamente no existe consenso sobre las condiciones bajo las cuales deberá impulsarse la ruptura del monopolio de los seguros. Por ahora, al margen de la

“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.”

(PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1994-1998, p. 124)

res internacionales.

El programa de modernización busca homogeneizar y fortalecer la normativa prudencial, incluyendo el fortalecimiento de las atribuciones de la SUGEF, la evaluación permanente y sistemática de la situación patrimonial de las entidades financieras y, en particular, la consolidación de la SUGEF como ente rector del sistema. Con la reforma a la Ley Orgánica del Banco Central, según se señaló, se amplió el ámbito de acción de la SUGEF, para que la supervisión fuese extendida a una serie de entidades financieras que hasta entonces no estaban cubiertas adecuadamente, tales como mutuales cooperativas de ahorro y préstamo, entre otras.

En este sentido, en el marco del Programa Sectorial de Inversiones suscrito entre el Gobierno de Costa Rica y el BID, la SUGEF ha logrado un avance significativo en la emisión y actualización de las normas prudenciales, así como en

tidades fiscalizadas.

Sin embargo, se trata de un terreno que debe seguir siendo abonado, pues los cambios registrados hasta la fecha deben ser fortalecidos para garantizar su consolidación en el mediano y largo plazo.

1.5 El mercado de los seguros. En mayo de 1994, el Gobierno manifestó su oposición a la propuesta de reforma de seguros incluida en el PAE III, considerando que el proceso de apertura tendiente a romper con el monopolio de los seguros, en un plazo de treinta meses, se consideró que no era factible.

En su lugar, propuso impulsar un programa de modernización del Instituto Nacional de Seguros (INS), acompañado de un proceso de apertura en la comercialización de seguros; así como la presentación de un proyecto de ley, tendiente a crear un marco jurídico sólido para promover la eliminación del monopolio de los seguros, incluyendo la creación de una Superintendencia de Seguros, fuera

celeridad con que avance el proceso de apertura, se inició la contratación de una empresa consultora internacional, de alto nivel, con el fin de realizar una auditoría externa, estudio que generará información esencial para apoyar cualquier decisión futura en este campo.

1.6 Impacto de las reformas sobre el mercado monetario y cambiario.

El medio circulante aumentó en casi 30% durante el año 1994, debido en gran parte a la quiebra del Banco Anglo. A partir de fines de ese año, y en contexto de lograr la estabilidad macroeconómica con los atrasos descritos en el área fiscal, se empezó a implementar una política monetaria restrictiva, y el medio circulante creció más lentamente -apenas permaneció constante durante 1995 y creció un 10% durante 1996- con el fin de frenar presiones inflacionarias y evitar un drenaje de divisas. Estos crecimientos, bastante inferiores a la tasa de inflación, más la desfavorable situación internacional y climática, sin duda ayudaron a provocar el lento crecimiento de la economía en el período 1995-1996; pero se obtuvieron los resultados deseados en cuanto a la estabilización. Se ha argumentado, no obstante, que debido a los atrasos en el ajuste macroeconómico que se requería al inicio de 1994, las correcciones posteriores estuvieran sobredimensionadas. En todo caso, el posterior repunte de la economía, relacionado con una mejora en las condiciones ad-

versas que se mencionaron, y con la entrada de capitales en el área de inversión extranjera directa, desembocaron en un aumento del medio circulante de alrededor de 60% durante el año 1997.

Obedeciendo también a consideraciones en el área de la estabilidad, el crédito total creció lentamente durante el período 1996-1997; aunque la distribución por sector institucional fue muy diferente. El crédito al sector público disminuyó durante 1996 en casi 9%, mientras que el crédito al sector privado aumentó en 18,5%; lo cual se dio de nuevo durante 1997, cuando el crédito al sector público aumentó tan solo 5% mientras que el crédito al sector privado lo hizo en un 23,0%. Considerando que la inflación se desaceleró desde 22% a un 11% en ese lapso, el cambio en la composición del crédito interno a precios constantes es aún más dramático; y de nuevo refleja el cambio de dirección en cuanto al papel de los sectores público y privado.

Desde setiembre del año 1994 las tasas de interés experimentaron alzas constantes originadas básicamente en la creciente participación del Gobierno Central en el mercado financiero debido a sus déficit, la colocación competitiva de los BEM del Banco Central⁽⁷⁾ con el fin de contrarrestar la expansión monetaria generada por la crisis del BAC, y en un menor flujo de recursos externos; producto de la desfavorable situación in-

ternacional que se describió al inicio, agravado aún más por el efecto tequila de crisis mexicana. La tasa básica pasiva llegó a niveles de un 33% entre los meses de marzo y junio de 1995, lo cual indujo posteriores ajustes de las tasas activas en la misma dirección. Sin embargo, y como resultado del ajuste fiscal que se implementó durante ese año, la presión del Gobierno sobre el mercado financiero mermó considerablemente y la tasa básica pasiva disminuyó hasta un 28,5% en enero de 1996. Posteriormente, el efecto positivo que tuvo esa reducción en las tasas de interés sobre la atención de la deuda interna, en conjunción con la exitosa reducción de los márgenes de intermediación que resultó del acuerdo entre los bancos comerciales y el Banco Central, lograron que la tasa básica pasiva continuara su descenso durante el resto del año y la mayor parte de 1997. Como se comentará más adelante, ese ha sido un factor fundamental para iniciar un proceso continuado de reactivación económica desde mediados del año 1996 y que continuó a lo largo de 1997 y 1998.

Por otra parte, en vista de la mejora en la actividad económica y de las expectativas de que la baja en las tasas de interés no fuera puramente coyuntural, el crecimiento del crédito al sector privado se aceleró a partir del segundo semestre de 1996. Una parte creciente de este aumento se ha destinado a los sectores de Construc-

7 Los saldos de colocaciones de BEM aumentaron 78%.

ción y de Servicios, que han mostrado un repunte de sus niveles de actividad más temprano y rápido que el resto de los sectores destinatarios de crédito.

En lo que se refiere a la política cambiaria, la caída de reservas internacionales a principios del año 1995 y la mayor inflación produjeron un ritmo de devaluación que duplicó el que se registró el período precedente, alcanzando una tasa de 18% anual. La política monetaria más restrictiva, el control de la inflación, y una mejora en lo concerniente a los flujos netos de capital condujeron a una menor tasa de devaluación durante 1996, y la situación más favorable en cuanto a ingresos de capital implicó que el colón se devaluara tan sólo 11,7% en el transcurso del año 1997. Durante la última parte de este período crítico las metas de reservas internacionales han sido excedidas, y los atrasos en los pagos de la deuda externa se mantuvieron por debajo de lo programado y fueron eliminados desde inicios del año 1996. En consonancia con eso, el tipo de cambio se ha mantenido más estable, con efectos muy positivos sobre el nivel de inflación; y se espera que -de mantenerse las condiciones actuales- la devaluación durante 1998 se lleve a cabo a un ritmo aún menor.

1.7 El Monedero electrónico: en ejemplo novedoso para la modernización de los sistemas de pago en Costa Rica.

El monedero electrónico es un

proyecto novedoso que propone nuevos mecanismos de pago mediante el uso de una tarjeta inteligente. La implantación de este sistema apenas comienza a perfilarse en el mundo desarrollado y el hecho de que Costa Rica se haya propuesto como escenario para impulsar el proyecto -primer paso en el proceso de su implementación por parte del BCIE en la región Centroamericana-, representa un avance más en la tendencia de modernización de los sistemas de pago del país.

Para esto se firmó un "Convenio de Cooperación para el desarrollo de un Programa de Universalización de los Servicios Financieros Básicos y de Modernización del Sistema Transaccional" con la CECA (Confederación Española de Cajas de Ahorro) referido fundamentalmente a los medios de pago y se realizó un estudio preliminar sobre el estado actual de los medios de pago de Costa Rica y sobre las causas de la baja utilización de los medios de pago electrónicos.

Entre las causas más importantes están la extensión insuficiente de la infraestructura de los medios de pago, cajeros automáticos (ATM) y terminales de puntos de ventas (POS), la desintegración y falta de interoperatividad entre las redes; y la poca cobertura. El interés es mejorar la disponibilidad de los medios de pago, reducir los costos de intermediación financiera y aumentar el ahorro popular.

La utilización extensiva del monedero electrónico, una tarjeta inteligente que soportará la función de monedero basada en estándares internacionales con especificaciones abiertas a disposición de cualquier proveedor, tiene varias funciones: débito, crédito y monedero. Puede utilizarse en transacciones electrónicas (por medio de una banda magnética en el reverso de la tarjeta), como medio de pago lo que permite la extracción de dinero efectivo, pago de compras o servicios en terminales on-line y en transacciones con cargo directo en la cuenta del titular (débito), teniendo en cuenta los límites de riesgo (crédito). La solución global que se propone permitirá la participación de todas las redes y entidades existentes en el entorno de los medios de pago electrónicos.

Las cantidades a pagar por el tarjetahabiente como contraprestación de compras o servicios serán detraídas y deducidas del saldo del monedero contenido dentro del chip al introducir la tarjeta en un terminal punto de venta con un lector adecuado. Las transacciones de pago basadas en el monedero electrónico serán off-line, por tanto no requerirán que el terminal esté conectado por línea telefónica ni acarrearán gasto de transmisión de los datos de operaciones y serán más rápidas porque no hay que esperar a recibir respuesta de autorización desde la entidad donde reside la cuenta.

Adicionalmente el chip puede contener información sobre abonos de transportes públicos para el pago de viajes con control de tipos de descuento, así como datos de identificación que podrían servir para las aplicaciones de control de prestaciones sanitarias, identificación de pertenencias a universidades, clubes, identificación del titular para efectos de control de tráfico de automóviles, etc.

Las funciones de débito y crédito residirán inicialmente sobre la banda magnética de la tarjeta para aprovechar la infraestructura existente. En un futuro, conforme vaya incorporándose a dicha infraestructura la tecnología chip, también estas funciones podrán ser soportadas sobre esta tecnología utilizando el mismo standard.

El desarrollo de este Sistema trae ventajas tanto para el sector financiero como para el ciudadano. Para el sector financiero por la reducción de costos por el ahorro que supone el proceso de transacciones con los medios de pago electrónicos, se permite una mayor captación de pasivo, mejoran tecnológicamente las operaciones, la competitividad, los márgenes financieros. Para el ciudadano, aumenta el ahorro y su rendimiento en la medida que aumenta la confianza en los medios de pago y el uso de éstos y la percepción de que recibe un premio cuando ahorra. Esto trae consigo un cambio cultural en la sociedad porque modifica su percepción sobre las posibi-

lidades de utilizar los medios de pago, ya no como algo exclusivo para la clase alta o media alta, sino para toda la población. Esto implica un cambio en los hábitos socio culturales del uso del dinero y trae aparejada las ventajas económicas y financieras de la mayor disponibilidad y uso de los recursos.

Otras ventajas son que el Sistema del Monedero Electrónico supone un gran salto hacia delante de las entidades financieras del país y del propio Gobierno porque este sistema se dirige a hacer más ágil y eficiente los servicios que se prestan, se reduce el tiempo perdido por el público, aumenta el rendimiento de los activos líquidos que podrá permanecer más tiempo circulando en las entidades financieras para conseguir utilidades adicionales, tanto para los titulares de las cuentas como para las entidades que verán crecer sus posibilidades de inversión y prestatarias.

Este sistema será viable en la medida en que crezca la fiabilidad y la disponibilidad de los cajeros y terminales, en lo que también intervendrán los medios de comunicación masivos como facilitadores del cambio cultural.

Las cuatro instituciones financieras más importantes que integran el sistema: el Banco Popular, el Banco Nacional, el Banco de Costa Rica, y COOPEALIANZA (la más grande de las cooperativas del país, de San Isidro en particular) han hecho la solicitud de compra

de los dispositivos necesarios para operar, es decir, que ya realizaron la inversión en equipamiento. Este es un paso que está más allá de la adhesión, que es el caso de las otras 10 instituciones que participan en el sistema y que tienen diferentes niveles de avances en su incorporación. El Centro Compensador está completo y el Operador de Servicios está ya en pleno funcionamiento.

La inauguración del Sistema se realizó en marzo en San Isidro de El General, como la primera ciudad experimental con el inicio de las operaciones de las cuatro instituciones mencionadas, y a partir de entonces, uno o dos meses después, cada Banco decidirá a qué otra región se extenderá.

La sostenibilidad del sistema se apoya, en primer lugar, en el interés de los Bancos, porque la participación en el sistema constituye un negocio financiero que ya está en marcha; en segundo lugar, en el respaldo del BCIE como organismo internacional promotor, y, en tercer lugar, en que el monto importante de la inversión que ya han realizado las instituciones adheridas al sistema es muy alto.

2. Reforma Integral de las finanzas públicas. La Administración Figueres Olsen enfrentó decididamente las causas estructurales del deterioro de las finanzas públicas. Como se ha visto, se trataba de problemas acumulados a lo largo de varias décadas, que generaban una tendencia al deterioro secular del ba-

lance fiscal, y ciclos asociados a las coyunturas político electorales.

En este, como en otros campos, el Gobierno del Presidente Figueres se caracterizó por adoptar una perspectiva de largo plazo, y por la disposición de impulsar transformaciones cuyos costos políticos se hicieron sentir en el corto plazo, y cuyos beneficios apenas se han empezado a sentir en 1997 y mos-

crecientes de ahorro interno, tanto público como privado; en la consolidación de una estructura tributaria solidaria y equitativa, consistente con el modelo de desarrollo vigente, pero ante todo, capa de financiar el accionar del Estado y las aspiraciones de la sociedad costarricense; en el desarrollo de un Estado estratégico y moderno, con visión de conjunto

cista que centraba su atención en la reducción indiscriminada del déficit fiscal.

2.1 El diagnóstico y la agenda. Se vio más arriba como a partir de segundo semestre de 1993, se registró una expansión acelerada del gasto público, que unida a un menor flujo de ingresos, provocó en 1994 un severo deterioro fiscal.

En los años 1992 y 1993 hubo una mejoría insostenible en los balances fiscales de corto plazo. La profundización del proceso de apertura externa provocó la pérdida de ingresos tributarios, como consecuencia de la desgravación arancelaria y la eliminación de impuestos a las exportaciones, los cuales fueron compensados parcialmente con recursos derivados de medidas de aplicación temporal. La contención del gasto se realizó sacrificando la inversión pública y posponiendo para 1994 el pago de beneficios otorgados a distintos grupos durante el año preelectoral, como el aumento salarial negociado con el Magisterio Nacional y la decisión de extender hasta 1999 la vigencia de los Certificados de Ahorro Tributario (CAT).

La visión cortoplacista del déficit público afectó de manera especial las finanzas del Gobierno Central: mientras que el gasto como proporción del PIB aumentó de 17,7% en 1990 a 21,2% en 1994, en ese mismo período la carga tributaria apenas pasó de 14,3% a 14,5%. Además, se comenzó ges-

“Por tanto, la estrategia en este campo (finanzas públicas) 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.”

(PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1994-1998, p. 116)

trarán sus principales resultados en los próximos años y décadas.

Los esfuerzos estuvieron orientados a construir un nuevo esquema de financiamiento del desarrollo costarricense, que fuese sostenible en el tiempo, sirviera de apoyo al crecimiento y a la equidad, y se constituyese en un pilar de la estabilidad macroeconómica.

La reforma integral de las finanzas públicas, unida a las reformas del Sistema Financiero Nacional, que se detallaron en la sección anterior, constituyen la esencia del cambio estructural impulsado a partir de mayo de 1994. El objetivo primordial ha sido promover un esquema de financiamiento sano y sostenible, cimentado en niveles

y largo plazo; y en la conformación de un Sistema Financiero Nacional moderno, ágil y transparente, que sirva de soporte a la transformación económica, social y política de nuestro país.

Lo anterior implicó actuar sobre de rigideces acumuladas a lo largo de los años, en aspectos normativos, institucionales, operativos y de coordinación política. Esto se refleja no sólo en la naturaleza y la magnitud de las reformas impulsadas, sino fundamentalmente en que se logró romper el ciclo político. Por primera vez en muchos años, los desequilibrios fiscales fueron abordados desde una perspectiva integral y de largo plazo, y se logró superar la visión cortopla-

tar el problema de la deuda interna, pues la colocación de bonos fiscales se consolidó como la principal fuente para financiar los faltantes del Gobierno Central⁸.

Así, el déficit fiscal que enfrentó la Administración Figueres Olsen, a mediados de 1994, encerraba un potencial particularmente explosivo, capaz de generar graves desequilibrios macroeconómicos. El déficit consolidado del sector público mostró un crecimiento acelerado, pasando de representar un 0,8% del PIB a un 8,1% del PIB en 1994; incluyendo el la pérdidas originadas por la quiebra del Banco Anglo Costarricense (BAC), que significaron un 2,0% del PIB.

El análisis cuidadoso de la situación llevó al Gobierno a plantear a la sociedad costarricense un amplio programa de reforma fiscal⁹, que significó la creación de una nueva agenda nacional en el campo hacendario. Se identificó, por primera vez en nuestro país, la existencia del ciclo político electoral, y se tomó la decisión de combatirlo. Se estableció la existencia de una tendencia al deterioro de las finanzas -que se expresaba en déficits crecientes a través del tiempo-, y se decidió actuar sobre sus raíces, para poder así garantizar la estabilidad y crear un marco propicio al crecimiento. Y en el campo del financiamiento, se adoptaron estrictas decisiones

para poner al día las deudas atrasadas con la comunidad internacional, mejorar la calidad del financiamiento y la ejecución del crédito externo, y abrir el espacio para una reforma más integral del financiamiento.

Para crear el consenso necesario y avanzar en la reforma, el Gobierno propició un proceso de diálogo con los distintos grupos que integran la sociedad costarricense, con el propósito de comunicar y explicar la naturaleza estructural de los problemas identificados y procurar apoyo para impulsar las reformas propuestas. Este ejercicio de concertación y diálogo incluyó la realización del foro Un Acuerdo Nacional Razonable, realizado a finales del año 1994 y culminó en 1995 en el acuerdo nacional entre los partidos políticos mayoritarios y el Gobierno, que permitió la realización de las reformas.

Sobre esta base se elaboró el programa de estabilización macroeconómica, en el que se propuso reducir el déficit fiscal a un 3,5% del PIB en 1995 y a 0,5% del PIB en 1996, mediante una estrategia que combinaba el incremento en los ingresos y un estricto control del gasto. El programa contó con el apoyo del FMI. Otras propuestas del Gobierno que incluían gran parte de las reformas institucionales antes comentadas se concretaron en varios proyectos de ley que

fueron enviados a la Asamblea Legislativa durante 1995. La aprobación de la legislación se atrasó hasta el último trimestre de ese año, pero en el interim la Administración aplicó un programa de contingencia, que implicó el aumento de los impuestos selectivos al consumo de hidrocarburos hasta un 15%, la elevación temporal en ocho puntos de los aranceles externos (aumento que fue rescindido una vez que se aprobó la Ley de Ajuste Tributario), y un recorte de ₡ 32.000,0 millones en el gasto corriente del Sector Público; todo ello para garantizar que el déficit se mantuviera dentro de márgenes razonables.

La estrategia ejecutada por la Administración Figueres Olsen, se puede organizar en cinco grandes componentes: la Racionalización del Gasto Público, la Reforma del Sistema Tributario, la Reforma Aduanera, la Modernización de la Administración Financiera y el Programa para la Reducción de la Deuda Interna.

2.2 Racionalización del gasto público.

El desequilibrio fiscal que enfrentó el Gobierno a mediados de 1994, no podía esperar la consolidación de los cambios estructurales previstos. La expansión acelerada del gasto público, además de estar influenciada por el ciclo político, se explicaba fundamentalmente por el comportamiento inercial de los

8 Entre 1990 y 1994, la deuda interna aumentó en 154,9%, pasando de ₡144.389,0 millones a ₡368.014,0 millones. No obstante, el impacto financiero no era evidente, debido a que prevalecían tasas de interés relativamente bajas.

9 Por otra parte, dentro del equipo económico del Gobierno de ese momento, el Banco Central se mostró muy reticente a actuar sobre lo que a todas luces era un serio desequilibrio macroeconómico, por lo que el peso de las medidas relevantes se pospuso por casi un año, acumulando de esa manera un ajuste más costoso.

llamados “disparadores automáticos del gasto”, como consecuencia de un aparato público desgastado y sobredimensionado, así como la vigencia de incentivos financieramente insostenibles, vinculados a esquemas del pasado. Estas rigideces se conjugaban, de manera especial, para explicar el comportamiento del gasto asociado con el pago de la planilla, las pensiones, las transferencias al sector privado a través de los Certificados de Ahorro Tributario (CAT) y los intereses de la deuda interna.

Desde principios de la década de los ochenta, no sólo era evidente la necesidad de replantear el esquema de financiamiento del desarrollo, sino también la urgencia de redefinir el rol estratégico del Estado y de sus instituciones públicas. Es decir, el saneamiento de las finanzas públicas implicaba reformas estructurales profundas, que trascendían a la simple adopción de medidas de corte puramente fiscal; como por ejemplo la insostenibilidad de los regímenes de pensiones y de los incentivos a las exportaciones no tradicionales. Gobiernos anteriores se limitaron a optar, en la mayoría de los casos, por la aplicación de programas de ajuste basados en la posposición de gastos, el sacrificio de la inversión pública y del gasto social.

La Administración Figueres Olsen impulsó una serie de reformas estructurales, esenciales para racionalizar y modificar la composición

“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.”

(PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1994-1998, P. 116-117)

del gasto público, aún cuando los beneficios esperados de esos cambios se capitalizarían en el mediano y largo plazo. Simultáneamente, se aplicaron una serie de medidas y programas, tanto de orden legal como administrativo, que permitieron ejercer un control estricto del gasto público y cumplir satisfactoriamente con las metas macroeconómicas del programa de estabilización, así como liberar recursos para financiar programas estratégicos presentados a la sociedad costarricense durante la campaña electoral e incluidos posteriormente como prioridades en el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998.

En lo que respecta empleo público, se conjugó el impacto de una serie de acciones complementarias. Primero, la aplicación del programa de movilidad laboral vo-

luntaria, durante los años 1994 y 1995, bajo esquemas similares a los aplicados en el pasado; pero renunciando a la meta que había pactado el Gobierno anterior en el marco del PAE III, en el sentido de reducir en 25.000 el número de plazas del Gobierno Central, lo cual no era factible.

Posteriormente, el control del empleo público se realizó desde la Autoridad Presupuestaria (AP), mediante la promulgación y aplicación de lineamientos generales y específicos sobre empleo y gasto público, de conformidad con el ordenamiento jurídico y las facultades que le otorga la Ley N° 6955, Ley para el Equilibrio Financiero. Lo anterior significó el establecimiento de metas trimestrales a nivel institucional, tanto para el empleo como al gasto en servicios personales, dando liber-

tad a cada entidad pública para el manejo de las plazas vacantes. Asimismo, destaca la aplicación estricta del Artículo N° 5 de la Ley para el Equilibrio Financiero, por medio de la cual se establece la eliminación automática de las plazas que se encuentran vacantes al 30 de junio y al 31 de diciembre de cada año.

Durante la Administración Figueres Olsen, en lo que respecta a procesos de reestructuración institucional, sobresale por primera vez la aplicación de las facultades que otorga la Constitución Política, en su Artículo N° 192, el cual establece "...los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada y sólo podrán ser removidos por las causas de despido justificado que exprese la legislación de trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta de fondos o para conseguir una mejor organización de los mismos". Lo anterior complementado con lo establecido en el Artículo 37, inciso f, del Estatuto del Servicio Civil, que señala "...si cesaren en sus funciones por supresión del empleo, tendrán derecho a una indemnización de un mes por cada año o fracción de seis o más meses de servicios prestados. Tal indemnización se estimará por mensualidades consecutivas, del monto del sueldo devengado, a partir de la supresión del empleo y hasta completar el límite del derecho respectivo...".

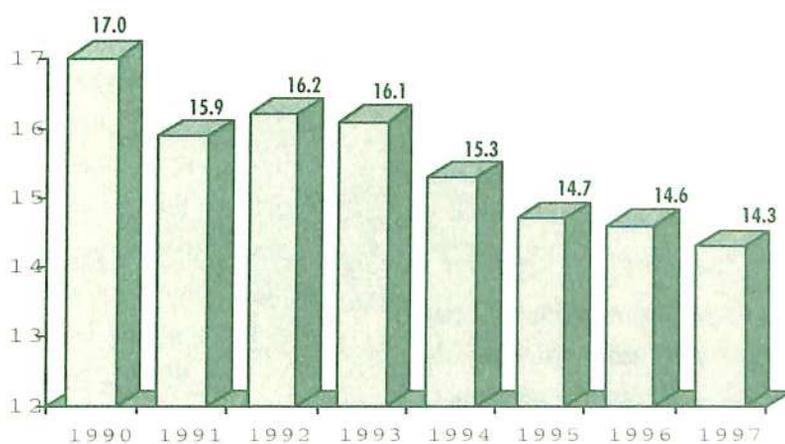
Bajo estos principios jurídicos se ejecutaron las primeras reestructuraciones aplicadas durante la Administración Figueres, relacionadas con MIDEPLAN, la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Con ello, se probó y demostró la utilidad de un mecanismo legal, que además de transparente, le dicta racionalidad al proceso de modernización institucional.

Los esfuerzos realizados por reducir el empleo público se aprecian al considerar que el empleo público, como porcentaje del total de ocupados, se redujo de 15.3% en 1994 a 14.3% en 1997. No obstante, esta reducción del empleo total estuvo acompañada de un aumento en el número de puestos en áreas estratégicas del Programa

de Gobierno. Así, el control estricto del empleo público, en áreas no estratégicas, permitió cumplir las metas globales de empleo, que se redujo en más de 5.000 plazas en el Sector Público no Financiero, y a la vez autorizar la creación de nuevas plazas para apoyar la ejecución de los programas prioritarios.

En el sector educación, por ejemplo, el número de puestos aumentó de 36.324 en diciembre de 1994 a 40.158 en diciembre de 1997; es decir 3.834 nuevas plazas, fundamentales para la ejecución de programas prioritarios, como la enseñanza de una segunda lengua, informática educativa, preescolar, así como para garantizar el funcionamiento de los 72 nuevos colegios abiertos durante la Administración Figueres, entre otros. En el campo de la seguridad pública, el número de puestos aumentó en

Gráfico 1.6
Relación del empleo público respecto al total de ocupados
1990-1997



Fuente: Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria

3204, pasando de 6.721 en 1994 a 9925 en 1997. La prioridad otorgaba a la salud se aprecia también en un mayor número de puestos, esenciales para el funcionamiento de nuevo modelo de salud, en particular para la integración de los Equipos Básicos de Atención Integral de la Salud (EBAIS); de manera que el empleo en la CCSS aumentó en 1180.

Estos datos adquieren especial importancia, si se considera que a pesar del aumento en el empleo en salud, educación y seguridad (alrededor de 8200 nuevos puestos), el empleo total en el Gobierno Central se redujo de 76.668 en 1994 a 75.943 en 1997, lo cual refleja el impacto favorable de las medidas adoptadas para controlar el empleo en las áreas no estratégicas⁽¹⁰⁾.

Por su parte, el incremento automático en el costo de la planilla del sector público introduce una gran rigidez en el control del gasto corriente. El sistema de aumentos automáticos basados en la antigüedad, se traduce en incrementos inerciales de la planilla de más de un 10% anual, a lo cual se suma la indexación de los aumentos salariales. En este sentido, la política salarial aplicada fue restrictiva y cautelosa, como se verá luego.

Por su parte, las erogaciones relacionadas con los regímenes de pensiones con cargo al presupuesto nacional, así como otros regímenes especiales, se habían con-

solidado como un disparador automático, que también le restaba flexibilidad al gasto público. A pesar de que las debilidades financieras de los distintos esquemas habían sido señaladas por expertos nacionales e internacionales desde principios de la década de los años ochenta, las reformas requeridas fueron pospuestas, debido al costo político que implicaba actuar en esa dirección.

No obstante lo anterior, el Gobierno asumió la responsabilidad de enfrentar las rigideces financieras y los privilegios injustificados que atentaban contra la sostenibilidad del sistema de previsión social en el mediano y largo plazo. En este sentido, aunque en el capítulo sobre evolución social, se incluye un apartado sobre la reforma de los regímenes de pensiones, conviene adelantar las acciones impulsadas por el Poder Ejecutivo en este campo. Durante la Administración Figueres Olsen, se registró una transformación sustantiva del marco legal vigente, según se detalla a continuación:

- **Reforma del Régimen de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional**, N° 7453, publicada en La Gaceta N° 27, del 7 de febrero de 1995.
- **Régimen Privado de Pensiones Complementarias**, N° 7523, publicada en La Gaceta N° 156, del 18 de agosto de 1995.
- **Reforma Integral del Sistema de Pensiones y Jubilaciones**

del Magisterio Nacional, Ley N° 7531, publicada en La Gaceta N° 7531, publicada en el alcance N° 27 a La Gaceta N° 133, del 13 de agosto de 1995.

- **Derogación del Régimen de Pensiones de Diputados y Reforma al Régimen del Poder Judicial**. Ley N° 7605, publicada en La Gaceta N° 121, del 26 de junio de 1996.

Previo a las reformas impulsadas, se estima que el déficit del programa de pensiones con cargo al presupuesto nacional llegaría a exceder un 3% del PIB en el año 2000. Con los cambios introducidos por la Ley de Normalización de Pensiones con cargo al Presupuesto Nacional y la Ley de Pensiones del Magisterio Nacional, se espera que dicho déficit no superará el 2,2% del PIB en ese mismo año, diferencia que se habría ensanchado en el tiempo.

La comprensión de los beneficios de las reformas en pensiones, es un asunto especialmente complejo, porque se relaciona con el ahorro de flujos futuros de egresos. Sin embargo, para tener una idea del impacto que tuvo la reforma del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, conviene analizar los datos incluidos en el cuadro inserto, referidos a la magnitud del déficit esperado, antes y después de la reforma impulsada. Dado que la reforma legal permite el traslado de pensionados desde el régimen del Magisterio al

10 Véase, Autoridad Presupuestaria, Sector Público bajo el ámbito de la Autoridad Presupuestaria: Plazas ocupadas por cargos fijos, servicios especiales y jornales. 1994-1997.

régimen de la CCSS; en el escenario más conservador, bajo el supuesto de que no hay traslados, el ahorro estimado es de € 1,5 billones de colones, es decir, el déficit potencial esperado para el período

trabajando recoge los aspectos más relevantes de las experiencias internacionales y subsana muchos de los errores cometidos por países que enfrentaron situaciones similares.

Cuadro 1.1
Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional:
Déficit estimado con Reforma o sin Reforma
1996-2040
 -en millones de colones-

		Déficit
Sin Reforma		3.078.943
Con Reforma (Sin traslado)		1.552.838
Con Reforma (Con traslado)		1.307.248
Ahorro:		
Con Reforma (Sin traslado)	-1.526.105	(50%)
Con Reforma (Con traslado)	-1.771.695	(58%)
Fuente: Sistema de Proyecciones Demográficas y Financieras		

1996-2040, se redujo en un 50%.

Lo anterior, sin embargo, constituye tan sólo el inicio de un proceso de cambio que debe continuar hasta consolidarse. Por ello, a la par de las reformas de los regímenes existentes, el Gobierno inició en el año 1996, con el apoyo financiero del Banco Mundial y con recursos propios, el diseño de un proyecto futurista que pretende desarrollar un régimen de previsión social integral, cuyas características serán presentadas en detalle más adelante. En opinión de los expertos nacionales e internacionales que han acompañado este proyecto, la reforma que se está

2.3 Reforma del sistema tributario. El intento más reciente de implementar un proceso de reforma tributaria se había dado durante la Administración Calderón Fournier, a través del Proyecto de Ley de Eficiencia Tributaria, el cual no llegó a ser sometido a votación en la Asamblea Legislativa.

Al inicio de la Administración Figueres Olsen, el escenario era particularmente complejo, pues la reforma fiscal implicaba no sólo el reto de reducir el déficit, sino también enfrentar una serie de rigideces estructurales:

- La disminución de la carga tributaria advertía la incapacidad

de la estructura impositiva para generar los ingresos requeridos y financiar el nivel de desarrollo y las aspiraciones de la sociedad costarricense.

- Las actividades económicas más dinámicas, como el turismo y las exportaciones no tradicionales, estaban exentas del pago de impuestos, producto de un esquema de incentivos atado al modelo anterior.
- La estructura tributaria no era consistente con las exigencias del modelo de desarrollo, toda vez que la recaudación fiscal dependía fundamentalmente de los impuestos al comercio internacional, en tanto que la política comercial apuntaba a profundizar la apertura externa y, por tanto, a la eliminación de los impuestos al comercio internacional.
- La presencia de una “cultura tributaria” cimentada en la evasión y la defraudación fiscal, situación que adquiría características especiales en el caso de los “profesionales liberales”.
- El Código Tributario que se encontraba vigente era obsoleto, dado que la administración no contaba con mecanismos legales y jurídicos efectivos para cumplir sus

obligaciones, toda vez que el marco normativo otorgaba a los evasores una virtual situación de impunidad financiera y penal.

- Las bases de datos sobre contribuyentes no eran confiables, porque los controles y mecanismos de seguridad había sido eliminados con el paso de los años.
- El Ministerio de Hacienda enfrentaba una serie de rigideces institucionales, propias de una entidad desgasta y atrapada por la rutina; reflejada en procedimientos engorrosos, un perfil profesional que debía ser renovado y un nivel de rezago tecnológico impresionante.

En este contexto, siendo consecuente con los lineamientos iniciales de política y con la situación descrita, las metas más concretas del Gobierno consistieron en implementar una reforma para incrementar los ingresos, la equidad del sistema tributario y su racionalidad; pero siempre considerando la necesidad de enfrentar los problemas en forma integral y con una visión de largo plazo.

“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 para todos”

(PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1994-1998, p. 168)

La reforma tributaria propuesta

fue analizada ampliamente en el foro Un Acuerdo Nacional Razonable, llevado a cabo a finales del mes de setiembre de 1994, actividad en que participaron representantes de los distintos sectores que integran la sociedad costarricense, tanto del ámbito público como privado. Posteriormente, la reforma se concretó mediante un programa de contingencia para generar ingresos en el corto plazo y evitar presiones adicionales sobre el déficit fiscal; la presentación a la Asamblea Legislativa de una serie de proyectos para reconstituir una estructura tributaria sólida y progresiva; y la ejecución del Programa de Modernización de la Administración Tributaria.

El programa de contingencia implicó el aumento en los impuestos selectivos de consumo, el establecimiento de un impuesto de 15% al consumo de hidrocarburos, así como el incremento temporalmente del arancel externo en ocho puntos, con el compromiso de revertir la decisión una vez que se aprobara el Proyecto de Ley de Ajuste Tributario. Lo anterior le permitió al Gobierno enfrentar el déficit heredado de la Administra-

6.9% del PIB en 1994.

Sin embargo, la verdadera transformación de la estructura tributaria dependía de la aprobación de los proyectos de ley que el Gobierno había presentado a la Asamblea Legislativa. Esta tarea no fue sencilla, pues significó un proceso intenso de negociación, no sólo al interior del Congreso, sino también con los sectores que se resistían al cambio, especialmente aquellos que históricamente habían evadido al fisco, o en su defecto, gozaban de exenciones y privilegios vinculados con esquemas del pasado.

“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.”

(PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1994-1998, p. 169)

La aprobación del Proyecto de Ley de Justicia Tributaria, N° 7535 del 10 de agosto de 1995, constituye el paso más importante en la reforma impulsada por la Administración Figueres Olsen: a pesar de

ción anterior, que en el caso del Gobierno Central se ubicó en

que todavía existen dificultades para su aplicación plena, la tipificación de la evasión fiscal como delito, constituye un paso radical para cambiar la cultura tributaria.

Esta nueva ley introdujo reformas sustantivas al Título III del Código de Normas y Procedimientos Tributarios, referido a ilícitos tributarios en tres dimensiones: in-

ciento sobre los activos de las empresas, la creación del impuesto sobre los salarios y las pensiones de lujo, así como la eliminación del escudo fiscal de los intereses; y d) establece las bases jurídicas para actualizar los valores de las propiedades y trasladar la administración del impuesto territorial a las Municipalidades, actualizar el impuesto a la propiedad de vehículos

“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.”

(PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1994-1998, p. 168)

fracciones administrativas, contravenciones tributarias y delitos tributarios. Entre los cambios más relevantes que introduce la Ley de Justicia Tributaria, destacan los siguientes: a) amplía las facultades de la Administración y crea la figura del delito fiscal; b) dota al Ministerio de Hacienda de instrumentos jurídicos y técnicos para cerrar los negocios que no pagan el impuesto sobre las ventas; c) introduce controles para reducir la evasión y generalizar el cobro del impuesto sobre la renta, mediante la actualización de las rentas presuntivas de los profesionales, la creación del impuesto del 1% por

y garantizar una valoración adecuada de los artículos usados importados.

Posteriormente, la Asamblea Legislativa aprobó el proyecto de Ley de Ajuste Tributario, N° 7543 del 19 de setiembre de 1995, por medio de la cual se aumenta la tasa del impuesto de ventas de 10% a 15%, por un período de 18 meses, al final del cual bajaría automáticamente a 13%. Al respecto, si bien el proyecto original tenía como objetivo central el incrementar los ingresos tributarios, fue diseñado para cumplir también con los objetivos de simplifica-

ción, neutralidad y equidad del sistema tributario, dado que incluía la eliminación de alrededor de 40 impuestos menores, se uniformaba el tipo del impuesto sobre la renta de las personas jurídicas, se imponían límites a la deducción de los intereses nominales de la renta imponible, y se establecía un impuesto del uno por ciento sobre los activos de las personas jurídicas. Desafortunadamente, la reforma aprobada por la Asamblea Legislativa se redujo solamente al aumento del impuesto de ventas, bajo los términos señalados.

Unido a lo anterior, con el objetivo de proteger a los grupos de ingresos más bajos, el Gobierno promulgó el Decreto Ejecutivo N° 24748-H, por medio del cual se exonera del pago del impuesto de ventas a más de 700 bienes incluidos en la canasta tributaria. Esta decisión permitió minimizar el impacto regresivo del impuesto de ventas, considerando que los bienes exentos representan alrededor del 80% del gasto de quienes integran el 20% más pobre de población.

Por otro lado, como parte de las reformas aprobadas en materia tributaria, la Asamblea Legislativa aprobó el Proyecto de Ley sobre Bienes Inmuebles, Ley N° 7509 del 19 de junio de 1995; por medio del cual se busca descentralizar el cobro del impuesto territorial y con ello, aumentar el nivel de recaudación. Significa, de acuerdo con lo establecido en el Plan Na-

cional de Desarrollo, un paso firme en materia de democratización política, en la medida en que supone el fortalecimiento y la mo-

alidad institucional para detectar y sancionar los incumplimientos. El PMAT incluyó acciones específicas en las siguientes áreas estraté-

“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.”

(PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1994-1998, p. 169)

dernización de los Gobiernos Locales.

El último componente de la estrategia fue precisamente el diseño y la implementación de un Programa de Modernización de la Administración Tributaria (PMAT), elaborado con la cooperación técnica del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y ejecutado con la cooperación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria de España, así como el Gobierno de Honduras y el Centro Interamericano de Administradores Tributarios (CIAT). Este proceso contó con el apoyo financiero de Fondo de Preinversión que administra el Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN).

Este programa, cuya ejecución se inició en el año 1996, tuvo como objetivo primordial el aumentar la eficacia y eficiencia de la organización, mediante principios modernos que buscan facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones de los contribuyentes, pero, al mismo tiempo, desarrollar una fuerte y rigurosa capa-

gicas: organización, procedimientos, sistemas de información, recursos humanos, capacitación y reformas tanto del marco general de la administración tributaria como de la estructura tributaria.

En el área organizativa, se amplió la cobertura de la Administración de Grandes Contribuyentes, incluyendo la publicación de un decreto mediante el cual se otorgaron facultades ejecutivas plenas a dicha Administración. Asimismo, se ejecutó el proyecto de reestructuración de la Dirección General de la Tributación Directa (DGTD), por medio del cual se establece una estructura funcional más plana y flexible, con una clara separación de las actividades normativas y las operativas, y con un avance muy importante en el proceso de desconcentración de la administración tributaria. Esta transformación incluyó la simplificación de los procedimientos tributarios y un incremento de la capacidad de control del cumplimiento de las obligaciones tributarias de los contribuyentes.

En lo que respecta a los sistemas de información, se completó el desarrollo de los módulos fundamentales del Sistema Integral de Información para la Administración Tributaria (SIAT), administrado por Dirección General de la Tributación Directa (DGTD). Simultáneamente, se inició la migración de la información del Registro Único de Contribuyentes (RUC), así como de las declaraciones y movimientos contables de los contribuyentes. Lo anterior fue posible gracias a un proceso de actualización tecnológica.

Por otro lado, en relación con el control de la recaudación, se sustituyeron los viejos formularios tributarios por formularios estandarizados, de una sola página, con un único número de identificación y con instrucciones para su complementación impresas en el reverso, eliminando anexos innecesarios. Se avanzó en lo que respecta a la protección de la confidencialidad de la información tributaria, previendo para ello en los nuevos formularios, que la copia en poder de los bancos no contemple la información tributaria del contribuyente. La modernización se basa en sistema informático altamente integrado, versátil y confiable, así como una redefinición radical del proceso de control de la recaudación bancaria, que cuenta ahora con herramientas tanto informáticas como contractuales muy poderosas; en contraste con una situación inicial en que casi no existía capacidad para ejercer control, y

ciertamente era imposible hacerlo de manera oportuna, sobre los bancos recaudadores.

Se firmó un nuevo convenio entre el Ministerio de Hacienda y el Banco Central de Costa Rica (BCCR), para regular las funciones de Cajero Auxiliar que realiza este último, garantizando un mejor control y una sustancial reducción en los costos de la recaudación. También se suscribieron Convenios de Servicios Auxiliares con todos los bancos recaudadores, regulando el tratamiento de la información tributaria de manera detallada, fortaleciendo el control del cumplimiento de las obligaciones tanto de bancos recaudadores como de contribuyentes omisos o morosos.

En este proceso, la capacitación de los recursos humanos fue un factor determinante para el éxito de la reforma tributaria. Para ello, además de un nuevo Manual de Clases de Puestos para la DGTD, se inició la ejecución de un programa de capacitación y formación, que pretende cubrir gradualmente a la totalidad de funcionarios que participan en las distintas etapas de la administración tributaria.

Todas estas acciones, algunas de ellas en ejecución y otras todavía en proceso de formulación, son las que realmente dan sentido y sostenibilidad al sistema tributario. La modernización del marco legal,

como un fin en sí mismo, no conduce a los resultados esperados en el largo plazo, pues la aplicación efectiva de la misma tiene que darse dentro de un marco institucional renovado.

Dentro de este marco general, caracterizado por profundas transformaciones legales e institucionales, es imposible exagerar el impacto que ha tenido la reforma tributaria impulsada desde el año 1994. Los resultados que se presentan a continuación revelan el éxito de la reforma impulsada:

- El cierre de empresas que evaden al fisco: la Ley de Justicia Tributaria no se quedó en el papel, sino que el Gobierno mostró su determinación para actuar y aplicar rigurosamente las nuevas facultades. A pesar de las dificultades técnicas, asociadas con la aplicación de un cuerpo legal novedoso y a la escasez de personal calificado para hacerlo; al finalizar el año 1997 el Ministerio de Hacienda había ejecutado el cierre de 420 negocios.
- Un aumento significativo en el número de contribuyentes: en el caso del impuesto sobre las ventas, el número de contribuyentes inscritos aumentó de 35.406 en 1995 a 64.431 en 1997; es decir, un incremento en 82,0%. En el impuesto sobre la renta, el número de declaraciones pre-

sentadas fue de 142.089, lo que representa un aumento de 34.764 con respecto al período anterior. Por otra parte, el número de contribuyentes adscritos a la Administración de Grandes Contribuyentes se incrementó de cerca de 250 a más de 500.

- Un aumento sustancial y sistemático de los ingresos tributarios: durante el año 1997 se registró el nivel histórico de recaudación más alto, toda vez que los ingresos tributarios del Gobierno Central se ubicaron en ₡ 363.540,3 millones. En el caso de los impuestos administrados por la Dirección General de Tributación Directa (DGCT), el monto recaudado representó un 6,6% del PIB en el período fiscal 1995, un 7,5% en 1996, y un 8,4% en 1997; es decir, una ganancia neta de 0,89% y 0,79% respecto al PIB, respectivamente.
- Se incrementó la carga tributaria: a pesar de que en 1997 se registró el mayor impacto derivado de la disminución del impuesto de ventas de 15% a 13%, situación que implicó ₡14.000 millones menos; la carga tributaria aumentó de 14,5% en 1994 a 16,6% en 1997.
- Se depuró el censo de contribuyentes: esta labor se realizó rigurosamente, tanto para los antiguos y nuevos Grandes

Contribuyentes, incorporando información más detallada y actualizada sobre los mismos. En cuanto a los restantes contribuyentes, se ejecutaron dos planes pilotos de depuración, en las Administraciones Regionales de Heredia y Cartago. Además, se elaboró un programa de trabajo y normas para continuar con la depuración del resto del censo, garantizar su mantenimiento y renovación permanentes.

- **Un aumento significativo en el número de auditorías:** el fortalecimiento de las labores realizadas para ejercer el control y la transparencia del sistema tributario, el Ministerio de Hacienda logró adelantar a partir de abril de 1995 alrededor de 2.000 auditorías integrales, lo cual rompe con la inercia que prevalecía en este campo.
- **Mejóro la productividad de los funcionarios:** en 1995 el número de funcionarios de la DGTD era aproximadamente 824, el cual se redujo a 802 en 1997. En términos de reales (colones constantes de enero 1995 = 100), la recaudación por funcionario pasó de ¢153.1 millones a ¢174,1 millones de colones en igual período (aumentó en 14% el monto de recaudación promedio). Simultáneamente, el presupuesto de la DGTD, co-

mo porcentaje del nivel de recaudación, se redujo de 2% a 1.3%.

En cuanto a la simplicidad y la neutralidad de la estructura tributaria los avances han sido menores. La Dirección General de Hacienda estima que todavía existen alrededor de 80 impuestos vigentes, y que se ha caminado poco en la eliminación de regímenes especiales y en del trato tributario diferenciado para las rentas según su origen. Las bases de los principales impuestos siguen siendo muy estrechas, y el impuesto selectivo de consumo conserva todos los defectos que fueran diagnosticados hace más de una década.

No obstante lo anterior, aunque los logros alcanzados no tienen precedentes, la consolidación de esta reforma integral exige que los próximos gobiernos continúen avanzando en la misma dirección.

2.4 La reforma aduanera. La reforma aduanera tiene un efecto directo y significativo sobre los niveles de recaudación¹¹, y por tanto sobre la situación fiscal. Sin embargo, la importancia de esta reforma trasciende los aspectos puramente fiscales, ya que la eficiencia con que

se manejen los correspondientes trámites tiene también un impacto muy importante sobre la competitividad del sector externo.

El proceso de reforma aduanera se ha caracterizado por diversos factores. En primer lugar, el esfuerzo llevado a cabo se ha mantenido por dos períodos consecutivos de gobierno, con el respaldo al más alto nivel de ambas administraciones. En segundo lugar, el problema a solucionar ha sido enfrentado desde diversos ángulos, para lograr una reforma integral y no parcial. Finalmente, el consenso alrededor de las actividades llevadas a cabo ha contado con el apoyo del sector privado que se ha involucrado, en la mayoría de los casos, en forma decidida con la conciencia de que la reforma era necesaria.

El reto que tenía por delante era la transformación de un Servicio Aduanero que respondía al perfil de organización denominado "Aduana Tradicional".

Una de las principales rigideces que impedían avanzar libremente en la transformación del Servicio Aduanero, era el tropiezo con una legislación aduanera obsoleta. La

"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."

(PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1994-1998, p. 168)

11 La recaudación proveniente de las aduanas representa casi la mitad de la recaudación total.

legislación que se encontraba vigente en mayo de 1994 contribuía, entre otras cosas, al incremento de costos para los sectores comerciales, productivos y consumidores. La regulación de diversos usuarios habituales del Servicio Aduanero, tales como agentes aduaneros, transportistas y almacenes fiscales estaba conformada por una serie de normas dispersas, confusas, desactualizadas e insuficientes para esclarecer sus responsabilidades aduaneras y fiscales.

El control en materia aduanera estaba centralizada en el concepto de "aforo" obligatorio de la totalidad de las mercancías, aunque en la práctica era imposible hacerlo. Este procedimiento era realizado en forma totalmente discrecional por parte de los "aforadores", de previo a autorizar la operación aduanera. El proceso aduanero comprendía exclusivamente el procesamiento manual de una serie de documentos obsoletos y excesivos, y en consecuencia, la información no podía recibir un tratamiento que permitiera agilizar la operatividad del servicio o servir de apoyo para la toma de decisiones de los administradores de las Aduanas, de los funcionarios de la Dirección General de Aduanas u otras instituciones públicas o interesados privados. Además, la desactualización de las estadísticas de comercio exterior era aproximadamente de dos años.

La infraestructura y las herramien-

tas laborales a disposición de los funcionarios aduaneros eran deficientes. Su perfil profesional bajo y, en general, los incentivos laborales escasos. Las denuncias de corrupción eran abundantes y la imagen del Servicio Aduanero y de las personas relacionadas con éste era, ante la opinión pública, profundamente negativa.

Los esfuerzos por emprender una reforma integral del Servicio Aduanero se dieron a partir del último trimestre de 1991. Durante el año 1992 se efectuaron diversas tareas, básicamente dirigidas a diseñar el modelo aduanero que se vislumbraba como el más adecuado para la realidad costarricense. No obstante, todavía faltaba una transformación sustancial, ya que el sistema aduanero continuaba respondiendo al modelo económico imperante en Costa Rica y Centroamérica durante las décadas anteriores.

Dentro de esta realidad, el Servicio Aduanero se hizo sentir como un importante factor que influía negativamente en la agilización y facilitación de ese nuevo esquema económico por varias razones. Los procedimientos aduaneros y su adecuada administración constituyen un factor que influye en la atracción de inversión extranjera y en la competitividad de las empresas de un país. La suscripción y negociación de diversos instrumentos internacionales que regulan el comercio exterior de la Re-

pública, como el GATT, han formado parte de la política de apertura comercial del país, y este proceso de integración tiene el efecto de hacer al Servicio Aduanero partícipe en la administración y fiscalización de diversas normas comerciales. Es fundamental el correcto cumplimiento de esas nuevas funciones y responsabilidades para que no se distorsionen los efectos de las negociaciones comerciales y de los procesos de integración económica, perjudicando las expectativas del país y de los empresarios nacionales. Finalmente, no puede tampoco desconocerse el papel del Servicio Aduanero como órgano recaudador de tributos. La recaudación tributaria que se origina en las Aduanas continúa representando, pese al proceso de desgravación arancelaria, una importante participación en la totalidad de los ingresos fiscales.

En julio de 1994, el Ministerio de Hacienda se abocó a formular e implementar el Programa de Modernización Aduanera. El objetivo fundamental del Programa fue la transformación del Servicio Nacional de Aduanas en un ente dinámico y profesional que respondiera a las necesidades del comercio internacional, asegurando la agilidad y la flexibilidad en el flujo de mercancías y a la vez que garantizara un eficaz control por parte del Estado. Aunado a ese objetivo general, se establecieron tres

objetivos básicos: aumentar la agilidad y eficiencia del servicio aduanero; incrementar la recaudación tributaria y el control fiscal; y establecer la generación oportuna de estadísticas tributarias y de comercio internacional.

Este planteamiento de los objetivos suponía la coexistencia de dos propósitos que podrían parecer contradictorios en un principio, el ejercicio de un adecuado control aduanero y la agilización de las operaciones. Esa contradicción es aparente porque parte del supuesto de que la simplificación de los procedimientos y la disminución de la intervención directa de funcionarios públicos en el proceso aduanero de importación y exportación, disminuye el control efectuado por el Servicio Aduanero y el cumplimiento de las obligaciones aduaneras.

Para el logro de estos objetivos, la estrategia impulsada por la Administración Figueres Olsen, se articuló a través de un conjunto de reformas en cuatro áreas de acción: a) legislación aduanera, b) reestructuración organizacional, c) fiscalización y automatización, y d) procedimientos aduaneros.

La reestructuración organizacional tuvo por objetivo el establecimiento de una nueva concepción de la estructura para el Servicio Nacional de Aduanas, que facilitara a los actores la coordinación de sus actividades y recursos, a través del proceso administrativo de planificación, organización, direc-

ción y control de la Dirección General de Aduanas y las aduanas del país; y aunado a ello, la capacitación del personal aduanero fue considerado un elemento esencial para lograr que la organización aduanera respondiera a los retos que se le planteaban hacia lo interno y hacia lo externo de su estructura.

En el área de fiscalización y automatización se quería brindar la seguridad de que los cambios que se efectuaban en el conjunto de áreas que sufrían modificación, mantuvieran el equilibrio adecuado entre el objetivo de establecer procedimientos administrativos y legales que agilizaran el proceso aduanero, en general, y especialmente el despacho aduanero de las mercancías, y aquellos procedimientos administrativos que permitieran al Servicio Aduanero ejercer sus facultades de fiscalización a posteriori. Por otra parte, con el diseño y la implementación de la automatización en Aduanas, representada por el Sistema de Información Aduanera, se buscaba ejercer un control efectivo sobre las mercancías, dotar a las aduanas de las herramientas y la tecnología necesarias para brindar un servicio ágil y eficiente, y obtener estadísticas reales y oportunas.

Los objetivos específicos del área de procedimientos aduaneros se orientaron a alcanzar su uniformidad, disminuir al mínimo la subjetividad de los funcionarios, eliminar duplicidades y otras causas que

producen costos innecesarios para los usuarios y la Administración. Dentro de esta área se prestó especial atención a la implementación de los procedimientos surgidos de la negociación y aprobación del Tratado de Libre Comercio Costa Rica-México, sobre todo en lo relativo a la reglamentación y preparación de las aduanas para la aplicación de los procedimientos de declaración y verificación del origen de las mercancías.

El componente de legislación aduanera procuró implementar un marco normativo flexible que le permitiera al Servicio Aduanero la rápida adaptación a su entorno y que dispusiera de reglas claras y transparentes.

Se consideró que "...el desarrollo paralelo, integrado y consistente de estos cuatro componentes, combinado con una acción política firme, permitirá transformar al Servicio Nacional de Aduanas en un ente activo y dinámico, capaz de enfrentar con éxito los requerimientos del nuevo proceso de integración al mundo de la economía costarricense."¹²

El Programa de Modernización Aduanera diseñó un modelo de sistema aduanero al cual se llegó mediante el desarrollo de las actividades efectuadas en las diferentes áreas de acción señaladas como prioritarias. Esas tareas se realizaron paulatinamente y en forma coordinada.

Al finalizar el año 1997, existen una serie de acciones pendientes

12 MINHAC, "Programa de Modernización Aduanera", julio de 1994. Citado en Garita, Ronald; 1997

que están en proceso, tales como la aprobación del Proyecto de Legislación Centroamericana sobre el Valor Aduanero de las Mercancías (Ley de Valor), la generalización mediante transmisión electrónica de las declaraciones aduaneras, autodeterminadas y preparadas, y la ejecución de medidas adicionales en materia de fiscalización. Sin embargo, los avances logrados han sido sustantivos, según se detalla a continuación.

En lo que se refiere a la modernización del marco legal, la negociación y la concertación permanente con los distintos grupos y sectores, permitió impulsar con éxito la aprobación de importantes reformas, por medio de las cuales se establecen las bases para consolidar las acciones realizadas e imprimirle celeridad al proceso de cambio.

Se aprobó en la Asamblea Legislativa el CAUCA II, proyecto que cumplía con los requisitos buscados por la Administración Aduanera Costarricense en el largo proceso de negociación con el resto de países miembros de la Integración. El proyecto fue aprobado por el Congreso mediante la Ley N° 7485 de 6 de abril de 1995 y entró a regir el 1 de julio de 1996.

Posteriormente, se aprobó la Ley General de Aduanas, N° 7557 el 20 de octubre de 1995, que entró a regir en la misma fecha de vigencia del CAUCA II. En esta normativa, se establecen como fines del régimen jurídico aduane-

ro, facultar la correcta percepción de los tributos y la represión de las conductas ilícitas contra la gestión y el control de carácter aduanero y de comercio exterior; facilitar y agilizar las operaciones de comercio exterior y, desarrollar y permitir la ejecución de los preceptos de la legislación comunitaria centroamericana y de los convenios y tratados internacionales de los que Costa Rica forme parte. Dentro de sus disposiciones más relevantes, destaca la clarificación de los objetivos del servicios aduanero, las clases de control y atribuciones aduaneras, el establecimiento del concepto de Auxiliares de la función pública aduanera, regulaciones sobre programas y sistemas de información y, finalmente aspectos relacionados sobre infracciones aduaneras.

En términos generales, la legislación se adapta a los estándares más modernos reconocidos internacionalmente. La creación de nuevos regímenes y procedimientos aduaneros, como las modalidades de despacho domiciliario industrial y comercial, el régimen devolutivo de derechos y el de perfeccionamiento activo, la ampliación de las zonas donde pueden recibirse mercancías y unidades de transporte y la automatización de las declaraciones, amplían las opciones para que los importadores y exportadores escojan el tratamiento aduanero que más se ajuste a sus necesidades comerciales e industriales. Les permite ade-

más, mediante el cumplimiento de algunos requisitos y condiciones, la recepción y la verificación inmediata aleatoria de mercancías en las propias instalaciones de la empresa.

La participación del sector privado en el procedimiento aduanero, como intermediario o usuario final, es incentivada a través de regulaciones que le permiten asumir la responsabilidad por la tramitación y custodia de documentos, el tránsito y depósito de mercancías, el cumplimiento de las obligaciones legales y reglamentarias que regulan el ingreso y la salida de mercancías del país. Estas regulaciones establecen un cambio radical en la visión del papel de los sectores privados y públicos en la gestión aduanera.

En el segundo semestre de 1996 se registró al cien por ciento de las empresas y personas físicas que la Ley General de Aduanas estableció como Auxiliares de la función pública aduanera (agentes aduaneros, transportistas, depositarios aduaneros, consolidadores de carga internacional, empresas de entrega rápida, empresas del régimen de perfeccionamiento activo, empresas de zonas francas, entre otros). Anteriormente se debían registrar y rendir garantías de operación únicamente los agentes aduaneros y los depositarios aduaneros (almacenes fiscales).

En el área de reorganización institucional, se implementó el pro-

yecto de reestructuración aprobado por MIDEPLAN, con ello se avanzó en el desarrollo de una estructura más flexible, cimentada en tres niveles: el estratégico, que corresponde al Ministerio de Hacienda, encargado de la formulación de políticas; el táctico o directivo, que corresponde a la Dirección General de Aduanas, como regulador y fiscalizador de los procesos; y el operativo, que corresponde a las aduanas, como agentes responsables de la ejecución las políticas y acciones adoptadas. Adicionalmente, con la emisión del Reglamento de la Ley General de Aduanas, se estableció lo que es la actual organización administrativa del Servicio Nacional de Aduanas. Se incluye en este reglamento al Órgano Nacional de Valoración y Verificación Aduanera, con el rango de División de la Dirección General de Aduanas.

Al implantar la nueva organización y redefinir el perfil de los recursos humanos, a finales de 1994, fue necesario suprimir 233 puestos del Servicio Aduanero de un total de 1268 puestos; acción que contó con el aval del Tribunal del Servicio Civil. Esa reducción continuó con el traslado de personal a otras oficinas públicas y mediante el pago de prestaciones y beneficios adicionales, hasta llegar en 1997 a una planilla compuesta por 575 personas; proceso que implicó un ahorro en planillas cercano a los 470 millones de colones. Al finalizar el año 1997, se logró ejecutar

la nueva estructura de puestos en un 90%, destacando la profesionalización del personal contratado: 21% (125 de un total de 575 funcionarios) contra un 2% que existía en 1994 (25 de un total de 1268 funcionarios).

La capacitación integral de los nuevos funcionarios, así como del personal aduanero que permaneció en la institución luego de la reorganización administrativa, fue un factor determinante. En el área de capacitación del Sistema de Información Aduanera (SIA) se brindaron charlas, cursos y seminarios a 700 personas del sector público o privado, que incluyen agencias de aduanas, empresas navieras, bancos recaudadores y almacenes fiscales. La capacitación del personal fue impartida por expertos nacionales e internacionales, y cubrió a 360 funcionarios que recibieron formación sobre reglas de origen y procedimientos de verificación del origen, control y fiscalización aduanera, valoración aduanera, clasificación arancelaria, técnicas de gerencia y supervisión de redes Novell. En lo que respecta a la capacitación brindada sobre la nueva legislación aduanera, se cubrió a 600 personas de los sectores público y privado.

En relación con el área de información, se completó el desarrollo e implantación de los diferentes módulos que integran el Sistema de Información Aduanera (SIA). Con el desarrollo de estos sistemas, se creó una plataforma tec-

nológica moderna, que contempla la instalación de redes locales de área (LAN), ubicadas en cada una de las aduanas del país, interconectadas entre sí en una sola red más amplia, para garantizar la cobertura nacional del SIA. Las redes locales se conectan mediante servicios de red pública de datos en una red de área amplia a nivel nacional. Los usuarios externos al Servicio Aduanero, como agentes aduaneros, depositarios aduaneros, transportistas, etc., se conectan a las redes mediante acceso remoto para realizar sus operaciones y consultas.

Así, se completó la interconexión de las aduanas de Paso Canoas, Caldera, Limón, Santamaría, Central, Peñas Blancas y la Dirección General de Aduanas; cada una de ellas con acceso a los módulos del SIA, con excepción de aquellas que no lo requieren en razón de sus propias operaciones. Se han establecido mecanismos para el acceso remoto entre las aduanas de Limón, Caldera, Central y Santamaría, así como alternativas de comunicación en forma asincrónica (líneas telefónicas no dedicadas) entre las aduanas de Limón y Caldera. Un indicador que revela el esfuerzo realizado en este campo, se relaciona con la disponibilidad de un computador por cada dos funcionarios aduaneros, producto de una inversión estimada en ₡200 millones.

Otro logro importante, derivado de la automatización de procesos,

es el acceso de los usuarios a la información y a servicios adicionales. El diseño y operación de nueve interfaces para el intercambio de datos, permitió el acceso de los principales usuarios: los bancos en los programas de captación de recursos tributarios, 45 depositarios aduaneros para el control de inventario de mercancías, 40 empresas transportistas en la transmisión electrónica de datos de ingreso de las mercancías, 18 estacionamientos transitorios en el control de ingreso de unidades de transporte, 90 agencias de aduanas se encuentran transmitiendo declaraciones aduaneras vía electrónica y 116 utilizan el programa "Alfa" que permite el llenado e impresión de la declaración de importación y 30 agencias aduaneras utilizan el sistema de transmisión para las declaraciones de exportación.

Uno de los beneficios más visibles de la informatización de los procedimientos aduaneros es el relacionado con el aspecto estadístico. A finales de 1997, ya era posible obtener un consolidado de las importaciones tramitadas por las Aduanas en cinco días, y de poco más de un mes, en el caso de exportaciones. Antes de la reforma aduanera, la información estadística tenía un retraso de tres años. Lo anterior ha permitido fortalecer el accionar de otras oficinas públicas, tales como el Banco Central, la Dirección de Estadísticas y Censos, así como de usuarios privados.

Desde enero de 1997, el funcionamiento y el rendimiento de los diversos sistemas que componen el SIA son atendidos, exclusivamente por la División de Informática de la Dirección General de Aduanas. Además del mantenimiento normal, la División ha desarrollado los módulos de aceptación de los regímenes de perfeccionamiento activo y Zonas Francas y de aceptación de manifiestos de transportistas aéreos. La Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER), ha desarrollado un sistema para el régimen de zonas francas, en coordinación con la Dirección General de Aduanas, para interconectar los parques industriales con las Aduanas y PROCOMER y con ello, agilizar y controlar el ingreso y salida de mercancías de las zonas francas.

Los resultados alcanzados en cuanto a la automatización SIA son altamente satisfactorios. La cultura de la informatización, inexistente al inicio del proceso de reforma de las aduanas, es ampliamente extendida en el ámbito aduanero.

En cuanto a los procedimientos aduaneros los usuarios han sentido los efectos positivos de la reforma aduanera. La duración promedio del despacho de mercancías se ha ido reduciendo sistemáticamente: mientras hace unos años se estimaba en 15 días, en 1994 se estimaba en 6 días y, a partir de 1996, el promedio es de sólo cuatro ho-

ras, aunque, actualmente, en muchos casos, la tramitación toma escasos minutos, dependiendo de si corresponde efectuar una revisión física de las mercancías en aplicación de los criterios de selectividad y aleatoriedad. La recepción de mercancías, que promediaba 15 días se realiza actualmente en dos horas y media. El horario de servicio de las aduanas ha aumentado a diez horas diarias en el caso de aduanas fronterizas y a 24 horas en el caso de la Aduana Santamaría. Para el año 1998, se espera que las aduanas de Peñas Blancas y Paso Canoas permanezcan abiertas 24 horas.

Esta disminución en los tiempos de espera, son el resultado de una serie de medidas. En este sentido, se implementó el concepto de Ventanilla Unica de Desalmacenaje (VUDE), con el fin de unificar los diferentes procesos que conforman el procedimiento en un solo funcionario, para garantizar al usuario un servicio ágil, completo y personalizado. Lo anterior, unido a la posibilidad legal prescindir de la revisión física de las mercancías (reconocimiento físico) y la automatización de los procedimientos, ha permitido reducir el tiempo de autorización del despacho hasta llevarlo en muchos casos a minutos. El sistema se encuentra en operación en la aduanas de Limón, Peñas Blancas, Caldera, Central y Santamaría. Asimismo, destaca la implementación y automatización de

un nuevo formulario de declaración aduanera, de uso obligatorio, derivado de la resolución de la Dirección General de Aduanas, N°. RES-DGA-109-94 de 14 de diciembre de 1994.

También se logró completar el establecimiento de los procedimientos aduaneros derivados del Tratado de Libre Comercio con México, lo cual implicó para el Servicio Aduanero el desarrollo de mecanismos para la aplicación del programa de desgravación arancelaria y las responsabilidades para la verificación de las normas que confieren origen a las mercancías y que las hacen calificar para beneficiarse de esa desgravación. Igualmente, se establecieron los procedimientos derivados de la Ley General de Aduanas.

A pesar de la ventaja que ofrece el sistema de autodeterminación de las obligaciones aduaneras, incluyendo el pago anticipado de los tributos y la transmisión electrónica de las declaraciones aduaneras, no se ha logrado su utilización generalizada por parte de los agentes aduaneros. Sin embargo, ya a mediados del año 1997, aproximadamente el 70% de las declaraciones aduaneras se presentaban mediante ese procedimiento.

Por último, en lo que respecta al área de fiscalización, se inició la ejecución del Proyecto Control y Fiscalización Aduanero (CONFIA), diseñado con el fin de darle transparencia al sistema aduanero, estableciendo para ello

dos niveles de control: uno interno para la supervisión de las aduanas y agentes auxiliares y otro externo para ejercer el control ex post de las operaciones comerciales. Las acciones en este campo le corresponde a la División de Control y Fiscalización, creada durante el proceso de reorganización.

Dentro de los logros registrados en este campo, se pueden señalar las modificaciones al régimen legal aduanero, que introduce las facultades y los plazos adecuados para el ejercicio de la fiscalización, la consolidación de la División de Control y Fiscalización en la Dirección General de Aduanas y de las oficinas de Supervisión en las Aduanas. Las normas para el ejercicio de la fiscalización aduanera, tendientes a brindar transparencia a las actuaciones de fiscalización frente a los sujetos fiscalizados, se incluyeron en el Reglamento a la Ley General de Aduanas. La ejecución del primer Plan Anual de Fiscalización, diseñado en 1996, se inició en 1997.

Las actividades realizadas en la constitución del Organismo de Valor en la Dirección General de Aduanas, la contratación de personal profesional y su capacitación, la participación en los trabajos técnicos de redacción de una legislación centroamericana que sustituya la Ley de Valor vigente, contribuyen a la preparación del país para la aplicación y adecuada implementación del Acuerdo sobre Valoración Aduanera de la Organi-

zación Mundial de Comercio. Por último, con la consolidación de la División de Control y Fiscalización y la aprobación del Proyecto de Ley de Valor, que fue aprobado a nivel de Directores Generales de Aduanas de Centroamérica en Octubre de 1997, se espera el inicio de acciones de comprobación en el área de control externo, importadores, exportadores e intermediarios.

2.5 Modernización de la administración financiera. La modernización de la administración financiera es una condición necesaria para la transformación más amplia del sector público, y puede servir a la vez de instrumento para promover la modernización del conjunto. La estrategia adoptada por el Gobierno difiere de los esfuerzos realizados en etapas anteriores, pues en lugar de partir de sectores o instituciones particulares para promover la reforma, la estrategia consistió en partir del centro de la administración financiera, para que la reforma del centro sirviera de acicate a la transformación del resto del sistema. Este enfoque llevó a la adopción de una perspectiva global del sistema de administración financiera, y permitió establecer una estrategia coherente.

En una primera etapa, mientras se elaboraban los estudios y proyectos del caso, se profundizó la transformación de la Tesorería Nacional, en especial con la introducción de dos grandes modificaciones estructurales. La primera de estas es la transformación del

arcaico sistema de pagos, para introducir el pago electrónico en casi todas las transacciones de la Tesorería. Esto implicó la eliminación del giro de papel, y la adopción de las transferencias bancarias como medio de pago a los funcionarios y proveedores. Esta transformación, que reduce los costos y aumenta la eficiencia de la Tesorería, tuvo como propósito estimular el uso del sistema financiero por parte de la población, al poner en contacto a todos los funcionarios públicos con el uso de cuentas corrientes o de ahorro, y el manejo de los sistemas electrónicos correspondientes. La reforma se enmarca así en el esfuerzo de modernizar la cultura financiera del costarricense. La segunda gran transformación en la Tesorería es la creación, en conjunto con el Banco Central, del sistema de subasta conjunta de títulos valores, como un medio de lograr un financiamiento a mejor costo para el Gobierno, y promover a la vez el desarrollo del mercado de valores, en el cual la Tesorería Nacional es el principal actor.

En paralelo a las acciones que afectan en forma directa pero separada a los ingresos o los gastos, desde finales de 1994 se empezó a plantear la necesidad de llevar a cabo un proyecto de modernización de la administración financiera que estudiara en su conjunto el proceso presupuestario e intentara aprovechar las posibles sinergias; o en todo caso que redujera las ineficiencias del sistema como

un todo.

Con el objetivo de promover un reforma integral y profunda, se solicitó la asistencia técnica del FMI, quienes prepararon un diagnóstico general de la problemática enfrentada e hicieron una serie de recomendaciones que sirvieron de base para orientar el diseño y la ejecución del Programa de Modernización de la Administración Financiera. Para esto fue fundamental el insumo de una gran cantidad de estudios y propuestas previos, que fueron analizados por la misión del Fondo, en conjunto con las autoridades del Ministerio.

El desafío de racionalizar todas las etapas que integran el proceso de formulación, ejecución, control y evaluación del presupuesto; implicaba entrar a un terreno históricamente abandonado por los gobiernos; en el cual se conjugaban una cantidad insospechada de rigideces estructurales, producto de un marco normativo obsoleto y un desgaste institucional a todo nivel. Además, la problemática trascendía al Ministerio de Hacienda, sino que involucraba también al Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN), a la Contraloría General de la República (CGR) y a la misma Asamblea Legislativa; sin obviar que la cultura institucional en la mayoría de las entidades ejecutoras, estaba dominada por la rutina y la inercia, pues centraban su atención en la realización de actividades y no en la obtención de resultados y la

satisfacción de los usuarios. Otro problema fundamental radicaba en el hecho de que el Gobierno Central y las entidades descentralizadas, se rigen por procedimientos, plazos y normativas independientes, que limitan la posibilidad de mantener una visión integral del presupuesto y del accionar del Gobierno.

Estas preocupaciones generales, fueron confirmadas por el diagnóstico realizado por la misión técnica del FMI, quienes sintetizaron la situación de partida mediante la identificación de los siguientes problemas: a) un modelo organizativo disperso, con competencias fragmentadas y compartidas entre las dependencias participantes; b) escasa coordinación entre las instituciones que participan en las diferentes etapas del proceso de asignación, control y evaluación de los recursos públicos; c) insuficiente coordinación institucionalizada de la política macroeconómica y fiscal; d) deficiente aplicación de la técnica de presupuestación por programas; e) falta de participación de los gestores directos, en virtud de la concepción centralista que predomina; f) inexistencia de evaluación de la gestión pública; g) rigideces administrativas y legales que impiden la ejecución del gasto; h) proceso de contratación administrativa muy lento; i) descoordinación y duplicidades en los procesos de registro; j) plan contable escasamente operativo y no utilización del criterio de devengado y k) superposición y

limitada efectividad de las tareas de control.

De esta manera, el Programa de Modernización de la Administración Financiera fue formulado a partir de los elementos establecidos en diagnósticos anteriores, pero de manera especial en las recomendaciones de la misión técnica del FMI. Su objetivo primordial era propiciar y orientar la modernización integral de la Administración Financiera, para lograr una mayor eficacia y eficiencia en la utilización de los recursos públicos, mediante un sistema integrado de información financiera, un marco jurídico moderno y una estructura organizacional funcional y renovada en sus procesos. Así, el proyecto se articuló a través de tres áreas de acción complementarias: una normativa, una de gestión y organización, y otra de sistemas de información. La ejecución del proyecto se inició en noviembre del año 1995.

En lo que respecta a los aspectos normativos, el primer producto derivado del programa fue la elaboración y presentación a la Asamblea Legislativa, en noviembre de 1995, del proyecto de Ley de la Administración Financiera y Presupuestos Públicos, que se espera sea aprobado durante el primer semestre de 1998. De esta iniciativa, depende la posibilidad de enfrentar muchos de los problemas identificados, producto de la dispersión y la obsolescencia del marco legal.

El proyecto preparado se sustenta en dos principios fundamentales. Primero, se concibe como una ley marco, es decir, incluye únicamente aquellos aspectos que, en virtud de su naturaleza y relevancia, deben mencionarse explícitamente en la ley, concibiendo que mediante su reglamentación se complementarán sus disposiciones y se precisarán los detalles que resulten pertinentes; lo anterior con el fin de otorgar al Poder Ejecutivo mayor flexibilidad. Segundo, se articula a partir de una visión sistémica de la Administración Financiera, mediante el desarrollo e integración de varios sistemas menores, a saber: Presupuesto, Tesorería, Contabilidad y Crédito Público. La Proveduría Nacional, por su parte, se concibe como el órgano rector de un sistema complementario, denominado Sistema de Bienes y Servicios; aunque por la estrecha relación con el Sistema de Administración Financiera y a pesar de tener en la Ley de Contratación Administrativa su marco jurídico básico, se incluyen en el proyecto formulado algunas disposiciones adicionales sobre la misma.

Otros aspectos relevantes del proyecto, como los que se señalan a continuación, advierten la posibilidad de promover un cambio estructural sin precedentes. Se introduce la programación macroeconómica y fiscal como elemento previo a la formulación presupuestaria. Amplitud en cuanto a la definición de las técnicas que se uti-

lizarán en la elaboración del presupuesto, dado que las reglas serán establecidas por reglamento, abriendo la posibilidad de que se utilicen las técnicas que, según la época, resulten más adecuadas. La diferenciación entre control interno y control externo se perfecciona con la creación de un órgano rector diferente de la Contraloría General. Se eliminan los detalles en cuanto a la información que debe acompañar al presupuesto y se otorga flexibilidad en cuanto a las clasificaciones a utilizar en la presentación del presupuesto. Un aspecto esencial lo constituye la introducción de la responsabilidad ejecutiva (rendimiento de cuentas), como contrapeso de la descentralización del control previo.

Asimismo, se elimina el concepto del traslado al ejercicio siguiente de los compromisos financieros, estableciendo el mecanismo de la incorporación al presupuesto siguiente de manera muy restrictiva. Flexibilidad en cuanto a la reglamentación de las modificaciones presupuestarias, mediante el establecimiento de una restricción básica, dejando al reglamento las definiciones específicas sobre este particular. Finalmente, se introduce el concepto de delito informático, en virtud del papel que los sistemas informáticos desempeñarán como elementos de apoyo del funcionamiento del Sistema de Administración Financiera.

En relación con el área de gestión y organización, los procesos de reingeniería impulsados se han orientado hacia una profunda revisión de los procesos sustantivos con el propósito de simplificarlos y a su vez lograr una organización más funcional e integrada a partir del concepto de organización por procesos. A partir de estos criterios la organización de las diferentes dependencias se ha simplificado y aplanado, es decir pasando de organizaciones jerárquicas a organizaciones planas y por procesos. Paralelamente se ha dado una redistribución de funciones entre las dependencias de la Administración Financiera.

La reestructuración del Ministerio de Hacienda, debido a la complejidad de su estructura, se realizó por etapas. Al mes de diciembre de 1997, MIDEPLAN había aprobado los proyectos de reestructuración de las principales dependencias: Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP), Dirección General de Presupuesto Nacional, Contabilidad Nacional, Crédito Público y Tesorería. Todavía se encuentra en proceso la reestructuración de la Proveeduría Nacional. Este esfuerzo de reordenamiento organizacional, estuvo acompañado de un proceso de capacitación sistemático de los funcionarios, elemento fundamental para la consolidación de las reformas impulsadas.

En lo que respecta al área de sistemas de información, el Programa

de Modernización Financiera logró avances importantes. A partir de enero de 1997, se logró la integración de los sistemas de Contratación Administrativa, Liquidación de Presupuesto del Egreso y Acuerdos de Pago. Este esfuerzo coordinado con la Dirección General de Informática representa un primer avance hacia la integración informática. Paralelamente se diseñó un nuevo sistema de Acuerdos de Pago (pagos a proveedores) que funcionará integrado con los otros dos mencionados.

Asimismo, se desarrolló el Sistema de Formulación de Presupuesto, el cual fue utilizado por los Ministerios en la formulación del presupuesto del año 1998, así como por la Dirección de Presupuesto Nacional y la Asamblea Legislativa. Está desarrollado en ambiente gráfico y ofrece un avance significativo en eficiencia, transparencia del proceso de formulación. En este sentido, para garantizar la implantación del mismo, se completó además el inventario de recursos informáticos del área financiera de todos los ministerios, lo cual permitió definir los requerimientos de apoyo para el adecuado funcionamiento del sistema de formulación de presupuesto.

Finalmente, se avanzó en la elaboración de los carteles y el proceso de selección de los oferentes, para el desarrollo del sistema de consolidación de cifras del sector público y del sistema de administración

de bienes, que permitirá ejercer un control estricto sobre los bienes muebles e inmuebles de la administración central. De acuerdo con lo programado, se prevé que estos sistemas entren en funcionamiento durante el año 1998.

El desarrollo de los sistemas de información implicó un proceso simultáneo de actualización tecnológica y con ello la compra de equipo y software. En este sentido, se adelantó la integración de Contabilidad Nacional con el Banco Central y la Dirección General de Informática.

No obstante, a pesar de los avances registrados, es claro que la consecución de los objetivos requerirá de un esfuerzo continuado en el mediano y largo plazo. Al igual que en el caso de la reforma aduanera, se requiere el esfuerzo de varios gobiernos para reconstruir una administración financiera eficiente y moderna, capaz de garantizar uso estratégico y transparente de los recursos públicos.

2.6 El Programa de Reducción de la Deuda Interna. Por último, debido al impacto financiero provocado por la deuda interna, el Gobierno diseñó e inició la ejecución de un plan de acción, que contiene medidas de corto, mediano y largo plazo. Para ello, en el primer paso consistió en evidenciar y divulgar la magnitud y las implicaciones del nivel de endeudamiento interno, debido a que el problema ni siquiera era percibido por amplios sectores de la sociedad costarricense.

cense. De hecho, se trata de un fenómeno cuya gestación se inicia desde finales del año 1987, período en que se comienza a recurrir a la colocación de bonos fiscales, como principal mecanismo para financiar el déficit fiscal. Sin embargo, no constituye un problema estrictamente fiscal, sino la evidencia más clara del agotamiento del modelo de financiamiento del desarrollo, basado hasta entonces en el endeudamiento y la ayuda externa.

El problema que Costa Rica enfrentaba como sociedad, a partir de 1994, era evidente. El pago de intereses asociados al servicio de la deuda interna llegó a representar un tercera parte del gasto del Gobierno Central, factor que introducía gran inflexibilidad al manejo del gasto público y restaba significativos grados de libertad al accionar del Gobierno. No obstante, el problema principal no radica necesariamente en "el nivel de endeudamiento", sino más bien en la composición del mismo y en las elevadas tasas de interés que prevalecieron durante los años 1994 y 1995.

Paradójicamente, y a pesar de las claras intenciones de racionalizar el uso de la deuda interna, el Gobierno se vio obligado a seguir recurriendo al uso de este mecanismo en forma importante. Por ello, si bien la solución o conjunto de soluciones que se requieren para salir adelante son complejas, es necesario reconocer que la imple-

mentación de las mismas trasciende a un período gubernamental.

El Gobierno logró diseñar el primer programa específico para avanzar en esta dirección. Para tal efecto el Ministerio de Hacienda conformó una comisión ad hoc, de alto nivel, integrada por reconocidos economista y banqueros de los dos partidos mayoritarios, que se encargó de preparar la propuesta solicitada por el Poder Ejecutivo, y entregada finalmente en noviembre de 1996.

En el documento que resume las recomendaciones de la Comisión, parte del reconocimiento de que "...la deuda interna es un problema de todos, no sólo de esta Administración. Su gestación empezó hace muchos años y su solución llevará también algunos años. No hay fórmulas milagrosas que permitan erradicar la presión de la deuda de manera rápida y sin costos."¹³

El trabajo realizado por la Comisión, como estaba previsto, significó un insumo importante para encarar el problema que se había pospuesto demasiado tiempo. Sin embargo, la propuesta presentaba una serie de problemas técnicos y políticos que impedían su aplicación. Entre estos se puede mencionar problemas en la medición de la magnitud de la deuda y del impacto de la deuda en diferentes escenarios, las consecuencias de la disminución de ingresos financieros para algunos agentes del sector privado y público, la capacidad de

la economía para absorber los fondos generados por una posible venta de activos públicos, y la propuesta de venta de activos del Estado sin que se tuviera en cuenta ni el avalúo ni la compleja realidad política necesaria para llevarla a cabo.

Debido a estas y otras limitaciones de la citada propuesta, el Gobierno sometió a consulta de los distintos grupos de la sociedad las posibles soluciones. Ello se hizo mediante un foro público que se llevó a cabo a principios del mes de diciembre de 1996, y una vez que se superó esta etapa de consulta y diálogo, a mediados del ese mismo mes, el Gobierno dio a conocer su propia propuesta¹⁴, que incluía un conjunto de medidas, según se presenta a continuación.

El primer componente incluyó una serie de medidas para racionalizar el gasto y fortalecer los ingresos tributarios, con el fin de evitar que el nivel de endeudamiento continuara creciendo en forma indiscriminada:

- Se propuso reducir gastos superfluos relacionados publicidad, viajes al exterior, gastos de representación y recepciones, de manera que en el último año del Gobierno, éstos gastos deben ser en términos reales una tercera parte menores que los registrados en el último año del Gobierno anterior. Para ello, la Autoridad Presupuestaria, amparada por las facultades que le otorga la

13 Comisión ad hoc Deuda del Gobierno Central de Costa Rica: problemas y perspectivas. Ministerio de Hacienda, noviembre de 1996.

14 Refiérase al Panorama 1997, MIDEPLAN.

Ley para el Equilibrio Financiero, dictó directrices específicas a cada institución, proceso que permitió una reducción estimada en € 4.400 millones en el año 1997. La medida se continuó aplicando durante el año 1998.

- Se dictó la directriz para que los Ministros, Viceministros y Presidentes Ejecutivos, eliminaran los vehículos de uso discrecional, en aquellos casos que no estipulados en el marco legal vigente. Asimismo, la venta de carros de lujo para sustituirlos por vehículos más modestos y destinar los recursos a la compra de radiopatrullas. Al respecto, la medida se aplicó de inmediato y el Ministerio de la Presidencia coordinó la negociación, proceso que culminó en diciembre de 1997, mes en que se hizo la entrega oficial de 50 Radiopatrullas al Ministerio de Seguridad Pública. La extensión de esta medida al resto de los Poderes no llegó a concretarse.
- Se giraron directrices al Ministerio de Comercio Exterior, para que realizara una revisión exhaustiva de los Certificados de Ahorro tributario (CAT), con el fin de garantizar que el otorgamiento de los mismos se realice en total apego a la normativa que los rige, evitar posibles abusos y suspender el beneficio en

aquellos casos en que se detectaran irregularidades.

Asimismo, ante consulta realizada por el Ministerio de Hacienda, en enero de 1997, la Procuraduría General de la República dictaminó que las empresas deberán pagar impuesto de la renta sobre el monto de los CAT que reciban. Con ello, se estima un ahorro anual de aproximadamente €5.000 millones.

- Se solicitó al Ministerio de Planificación Nacional y al Ministerio de Hacienda, la revisión global del presupuesto de 1997, con fin de eliminar gastos no prioritarios. Esta medida se aplicó utilizando el Sistema Nacional de Evaluación (SINE), instrumento diseñado y coordinado por MIDEPLAN, con el objetivo de dar seguimiento en forma sistemática y permanente a los programas y proyectos prioritarios. Lo anterior implicó la realización de reuniones específicas con distintos ministerios y entidades autónomas. Fue un proceso dinámico y muy provechoso, en el sentido de que logró redefinir el uso de recursos y en algunos casos, tomar la decisión de cancelar y redimensionar algunos programas.
- Impulsar el mecanismo de concesión de obra pública, como medio para financiar obras de gran magnitud y si-

multáneamente, promover una mayor participación de la inversión privada, tanto nacional como extranjera, en la generación y administración de infraestructura básica para el desarrollo. Este proceso ha sido difícil de implementar, en parte porque la ley aprobada inicialmente contenía una serie de deficiencias. Se espera que la reforma aprobada por la Asamblea Legislativa, en marzo de 1998, permita adelantar la concesión de importantes obras ya identificadas, tales como la Autopista Bernardo Soto¹⁵, la Autopista General Cañas, el Puente sobre el Río Tempisque y los Ramales Bananeros del Atlántico, entre otros.

Por el lado de los ingresos, se preparó un plan para duplicar el número de empresas inscritas en el Programa de Grandes Contribuyentes. Esta medida se cumplió en 1997 bajo los términos previstos, dado que en efecto se logró aumentar de 250 a 500 el número de empresas inscritas.

Asimismo, se pospuso temporalmente la rebaja del arancel para bienes de consumo final, que de acuerdo con el programa de desgravación debía bajar de 20% a 18%. Asimismo, romper el tope que limita el monto que pagan los vehículos de lujo correspondiente al impuesto del ruedo, medida que se aplicó formalmente en el año

15 La concesión de la Autopista Bernardo Soto fue adjudicada en el año 1996. Sin embargo, la adjudicación fue anulada posteriormente por la Contraloría General de la República, como consecuencia de una serie de errores de carácter legal y formal. En el año 1997 la obra fue readjudicada a una nueva empresa, acto que condujo a una apelación por la empresa "afectada" y al mes de febrero de 1998, la Contraloría todavía no ha resuelto dicha apelación.

1997, luego de las reformas legales presentadas por el Poder Ejecutivo y aprobadas por la Asamblea Legislativa.

Finalmente, en materia de ingresos, se solicitó el apoyo del Congreso, con el objetivo de mantener en 15% el impuesto de las ventas, dado que la reducción automática a 13%, según lo previsto en la Ley de Ajuste Tributario, significaba en el corto plazo la pérdida de ¢ 14.000 millones. Esta propuesta, sin embargo, no se concretó, pues no fue posible contar con el apoyo de los partidos de oposición representados en la Asamblea Legislativa.

Un segundo componente de la propuesta, tenía que ver con el tema de las garantías económicas, en el sentido de presentar a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley que establece límites racionales al déficit fiscal y al endeudamiento. A la fecha se han discutido diferentes versiones, pero no ha sido posible llegar a un proyecto de consenso, debido principalmente a la influencia de posiciones políticas extremas, que pretenden la inclusión límites que nos son viables y mecanismos de verificación engorrosos y complejos.

Un tercer componente se refiere a la contribución que pueden hacer aquellas instituciones con las cuales el Gobierno tiene deudas y que no necesitan de los intereses que generan para financiar su funcionamiento normal. En este senti-

do, se propuso presentar a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley, con el fin de condonar parte de esa deuda, en aproximadamente ¢ 35.000 millones. El proyecto presentado por el Ministerio de Hacienda fue aprobado por la Asamblea Legislativa, Ley N° 7723 sobre "Traspaso de recursos de las carteras de inversiones de órganos y entes públicos al Gobierno Central", publicado en La Gaceta N° 10 del 15 de enero de 1998. Este proyecto, después de una serie de revisiones, autoriza la condonación de deuda hasta un monto máximo de ¢ 17.500 millones.

Se incluyó un componente sobre ingeniería financiera, con el fin de modificar la estructura de esta deuda mediante un proceso de dolarización. Según lo planteado, el Gobierno buscó la aprobación de la Asamblea Legislativa para autorizar la emisión de \$200 millones en títulos valores que serían colocados durante el Gobierno actual y por \$ 300 millones adicionales para que sean colocados por la próxima Administración. La ventaja que podría obtener el Gobierno de una operación de esta naturaleza, es que esta deuda pueda negociarse a un costo financiero menos oneroso, así como ampliar los plazos de vencimiento de la misma, lo que permitiría al Gobierno aliviar la presión que ejerce en la actualidad el servicio de la deuda interna. El proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo fue aprobado por la Asamblea Legisla-

tiva, mediante Ley N° 7671 sobre "Autorización para emitir títulos valores para ser colocados en el mercado internacional", publicada en La Gaceta N° 96 del 21 de mayo de 1997. La ejecución se ha retrasado debido a dificultades provocadas por el debacle económico-financiero del sudeste asiático desde fines del año 1997.

El quinto componente de la propuesta abordaba el tema de la rentabilidad de los activos públicos, considerando que se trata de inversión para toda la sociedad, que deben generar los recursos necesarios para hacer sostenible su propio funcionamiento. La primer medida en este sentido, fue sugerida por los trabajadores del sector público y consiste en aprobar la legislación para que las empresas del Estado puedan generarle niveles razonables de utilidad o rentabilidad, como ocurre en otros países. Adicionalmente, se buscó establecer normativa clara para garantizar que las instituciones públicas paguen impuestos y generen utilidades para el Estado, en niveles razonables que no perjudiquen sus actividades. El diciembre de 1997 fue aprobado el proyecto presentado a la Asamblea Legislativa, Ley N° 7722 sobre "Sujeción de las instituciones estatales al pago del impuesto sobre la renta", publicado en La Gaceta N° 10 del 15 de enero de 1998.

Finalmente, se incluyó la venta de activos públicos, proceso en que se combina un doble objetivo,

apoyar la reducción de la deuda interna y avanzar en el proceso de modernización del Estado. En este componente se plantearon las siguientes acciones:

- La decisión de continuar con la venta de BICSA. Los recursos obtenidos de la venta serán destinados para capitalizar a los Bancos del Estado, en la misma proporción en que son dueños de sus acciones. El monto correspondiente al Banco Anglo Costarricense (BAC) se destinará a la reducción de la deuda interna. A finales de del año 1997 ya se había completado la valoración de los activos, por parte de la empresa consultora contratada para conducir el proceso de venta.
- La venta del Banco de Costa Rica. Se establece que los trabajadores del Banco tendrán derecho a comprar un 5% de las acciones a un valor preferencial. Los recursos generados por la venta del restante 95% de las acciones, se destinarán en un 20% para la capitalización y fortalecimiento del Banco Nacional de Costa Rica (BNCR) y un 75% para reducir la deuda interna. Las acciones propuestas no sólo buscan reducir la deuda interna sino apoyar la estrategia del Gobierno para fortalecer la Banca Estatal mediante la consolidación del BNCR como un banco estatal de desarrollo, con mayor capacidad

para democratizar el crédito y rescatar los principios básicos que dieron origen a la banca nacionalizada, de manera que sean consistentes con las necesidades de la época. En este sentido, el Ministerio de Hacienda ya presentó el proyecto de ley a la Asamblea Legislativa y se encuentra en discusión, junto con otras iniciativas que han surgido desde entonces.

- Evaluar la posibilidad de vender la empresa Radiográfica Costarricense Sociedad Anónima (RACSA) o en su defecto, la concesión del espectro electromagnético. Además de apoyar la reducción de la deuda interna, pretendía la apertura de las telecomunicaciones a la competencia. La propuesta establece dedicar un 75% a la disminución de la deuda, un 20% para fortalecer al ICE y ofrecer el 5% restante de las acciones a los empleados y sus subsidiarias, en condiciones favorables. Esta iniciativa solamente ha avanzado en la etapa de valoración y todavía no se ha traducido en un proyecto concreto.
- La venta del 40% de las acciones del INS, con la intención de que mediante una alianza estratégica con alguna empresa extranjera que sea líder mundial en este campo, se le inyecte nueva tecnología y le permita al INS modernizar su

visión estratégica y su gestión empresarial. Se establece ofrecer un 5% de las acciones a los empleados. Esta iniciativa avanza a un ritmo lento. Por ahora se inició la contratación de una empresa internacional para la realización de una auditoría externa, aspecto esencial para poder tomar decisiones a futuro. En todo caso, las acciones en este campo deben continuar, ante al inminente apertura que se dará con la apertura del monopolio de los seguros, incluida con los compromisos derivados de la suscripción del GATT.

- Por último, se propuso la venta de los terrenos aledaños a la zona Marítimo-Terrestre. La mayoría de estas tierras se encuentran ya ocupadas por propietarios privados y grandes hoteles, bajo un esquema de concesión absurdo basado en plazo amplios factibles de ser renovados, casi a perpetuidad. Oficializar el Sistema de propiedad vigente, solapado bajo un esquema de concesiones perverso, podría generar mucho más ingresos, sin necesidad de que el Estado renuncie al derecho constitucional de regular acciones en esa zona. En este punto es necesario aclarar que se excluye de la venta las zonas relacionadas con las playas y su acceso, los Parque Nacionales, manglares y re-

servas protegidas. No obstante, se trata de un tema complejo que merece mayor discusión, debido a que por ahora prevalecen tesis encontradas, debido precisamente a la falta de información y análisis. Sin embargo, es un tema cuya discusión es válida y merece ser considerada, al margen de las preocupaciones de la deuda interna.

En términos de la deuda interna, sin embargo, a pesar de que se trata de un problema serio, que debe mantenerse dentro de la agenda política, hay dos factores esenciales que deben tenerse presente para su solución gradual y sistemática: la reducción de las tasas de interés y una mayor tasa de crecimiento de la economía. Este es un tema demasiado serio como para usarlo de excusa en la promoción de proyectos de carácter meramente ideológico.

En fin, el Gobierno realizó esfuerzos realmente significativos para enfrentar los disparadores del gasto público, pero sin perder de vista la racionalidad del mismo y sin sacrificar las prioridades del desarrollo nacional.

Como se detalla en otras partes de este trabajo, el esfuerzo realizado se tradujo en los siguientes logros: Primero, a la par de la reducción sistemática del déficit fiscal, fue posible aumentar el gasto social y llevarlo en 1997 a su nivel histórico más alto. Lo anterior implica una resignación en la composi-

ción del gasto, de acuerdo con las prioridades establecidas por el Gobierno. Segundo, a la par de la reducción del empleo público como proporción del total de ocupados, fue posible aumentar el empleo en áreas estratégicas como educación, salud y seguridad social. Tercero, se rompió el ciclo político, situación que se advierte claramente en el comportamiento racional que experimentó el gasto público y los ingresos tributarios durante el año preelectoral de 1997.

3. Dirección estratégica y rendición de cuentas. Para el logro de sus objetivos, no sólo se requiere que el Gobierno tenga la visión de conjunto y de largo plazo, sino también que disponga de instrumentos para coordinar el accionar individual de las diferentes entidades y sectores, así como articular los planes, políticas y programas ejecutados por ellos.

Para ello, la Administración Pública debe desarrollar mecanismos efectivos para establecer prioridades, asignar los recursos públicos de acuerdo con esas prioridades, tomar decisiones, dar seguimiento sistemático a las medidas adoptadas, evaluar los resultados obtenidos y los procesos seguidos para alcanzarlos y, fundamentalmente, para exigir el rendimiento de cuentas de cada jerarca y de cada funcionario. Sin embargo, la gestión pública no es un proceso lineal y automático. No basta con definir prioridades para que los re-

sultados esperados se traduzcan en realidad.

No obstante, no se trata de un problema estrictamente legal. La ausencia de una cultura institucional basada en la programación estratégica, la evaluación de los resultados y la rendición de cuentas, se asocia especialmente con un modelo de gestión desgastado, que centra su atención en la realización de tareas y no en la obtención de resultados y la satisfacción de los usuarios. Es amplia la legislación vigente que establece funciones y responsabilidades para promover el uso racional y transparente de los recursos públicos. En la realidad, el espíritu bien intencionado de las leyes, contrasta con la ausencia de instrumentos útiles para actuar en esa dirección. Es decir, mientras no se disponga de mecanismos modernos para individualizar el desempeño y evaluar los resultados obtenidos, no será posible ejercer la rendición de cuentas.

3.1 Reestructuración de MIDEPLAN. La Administración Figueres Olsen decidió rescatar el rol del Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN) como órgano asesor de la Presidencia de la República, responsable de mantener la visión de conjunto y de largo plazo. Asimismo, evolucionar hacia un modelo de planificación estratégica, para superar el enfoque tradicional que se desgastaba en la elaboración de complejos planes nacionales, regionales y sectoriales que nunca llegaban a aplicarse.

“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.”

(PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1994-1998, p. 123)

En otras palabras, se trataba de retornar a los principios que justificaron el nacimiento de la Oficina Nacional de Planificación (OFIPLAN), durante la Administración de Francisco J. Orlich, de ahí la decisión de denominar en su honor el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998.

La decisión de avanzar en esta dirección fue tomada a partir de tres argumentos básicos. Primero, que los países que mejoran han avanzado por la senda del desarrollo y la equidad, lo hecho sobre la base de un Estado fuerte y estratégico, con visión de conjunto y largo plazo. Segundo, que para impulsar un modelo de desarrollo de desarrollo integral y equilibrado, ésta responsabilidad no puede ser delegada ser delegada a otra dependencia con preocupaciones muy específicas, sectoriales o de corto plazo. Tercero, que cualquier esfuerzo en esta dirección, debe conducir a la consolidación de un órgano vinculado a la Presidencia de la República, de manera que la coordinación se realice al más alto nivel político.

Dentro de este marco general, que dicta la intencionalidad del cambio, destacan las siguientes acciones:

- **Promulgación del Decreto Ejecutivo N° 23323-PLAN**, en mayo de 1994, por medio del cual se establece una estructura organizativa simple, que sirva de base para el accionar de MIDEPLAN como órgano asesor de la Presidencia de la República, responsable de mantener la visión de conjunto y de largo plazo, tanto del país como del Gobierno.
- **La organización implantada se sustenta en tres áreas sustantivas:** a) Análisis del Desarrollo, con el fin de mantener un diagnóstico actualizado y prospectivo del desarrollo nacional, tanto en lo social, en lo económico, como en lo ambiental; b) Evaluación y Seguimiento, con el objetivo de monitorear la ejecución de los programas estratégicos incluidos en el PND y evaluar la gestión del Gobierno; y finalmente

c) Preinversión y Recursos Externos, con el objetivo de racionalizar el uso de la cooperación internacional, así como fondos externos cuya administración legal le corresponde a MIDEPLAN.

- **Los proyectos específicos ejecutados desde MIDEPLAN que no tenían ese carácter, y estaban más bien vinculados con el quehacer normal de otras áreas de acción gubernamental, fueron trasladados formalmente a los Ministerios correspondientes.**
- **En el marco del Sistema Nacional de Evaluación (SINE), se implantó un proceso de planificación estratégico, para asegurar que las prioridades nacionales establecidas en el PND fueran consistentes con las prioridades institucionales y sectoriales. Por ello, considerando que la planificación es una práctica sana que debe estar presente en todas las entidades públicas, se procedió al cierre de las Direcciones Regionales y Sectoriales existentes al interior de MIDEPLAN.**
- **Simultáneamente, se impulsó un programa de actualización y capacitación tecnológica, que abrió espacios importantes para mejorar la gestión institucional y en particular, para el diseño de instrumentos que apoyen la toma de de-**

cisiones, no sólo de MIDEPLAN sino para otras instancias de la Administración Pública.

Los esfuerzos realizados se reflejan de manera especial en la implantación del Sistema de Indicadores para el Desarrollo Sostenible⁽¹⁶⁾ (SIDES) y la mejora cualitativa que experimentó el informe oficial sobre la evolución del país, denominado Panorama Nacional: balance Social, Económico y Ambiental, por medio del cual se comunica a la opinión pública, tanto nacional como internacional, la situación del país⁽¹⁷⁾. Asimismo, se rescata el papel de MIDEPLAN como promotor del debate nacional sobre temas centrales del desarrollo. En este sentido, se realizaron un sin número de foros, talleres, seminarios y actividades, con sus respectivas publicaciones.

3.2 Sistema Nacional de Evaluación (SINE). En materia de modernización del Estado, el análisis de las principales experiencias internacionales revela que el rendimiento de cuentas constituye una herramienta poderosa para promover el uso estratégico, racional y transparente de los recursos públicos. Sin embargo, para avanzar en esa dirección, se requiere disponer de instrumentos para evaluar los re-

“Promoveremos 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 que tenemos en la 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, y donde la comunidad y la ciudadanía en general tengan la información, la capacidad y los medios para exigir ese rendimiento de cuentas.”

(PROGRAMA DE GOBIERNO 1994-1998, p. 94)

sultados obtenidos e individualizar el desempeño. El rendimiento de cuentas conduce a una cultura institucional basada en la responsabilidad individual de cada Jerarca y funcionario por el uso de los recursos públicos y en la obligación de rendir cuentas ante la sociedad por los resultados obtenidos.

En el caso de Costa Rica, exige enfrentar tres problemas relacionados: primero, que los instru-

mentos de programación convencionales⁽¹⁸⁾, vinculados a la formulación del presupuesto, en la mayoría de los casos no reflejan los programas y proyectos estratégicos que deben ser evaluados; segundo, la responsabilidad individual se diluye, dado que éstas se establecen en términos institucionales; y tercero, la ausencia de metas que sirvan de guía para evaluar el desempeño, ya sea individual o institucional. Esta situación justifica, los esfuerzos realizados por el Mi-

“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.”

(PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1994-1998, p. 163)

- 16 El Sistema de Indicadores para el Desarrollo Sostenible (SIDES) contiene una síntesis de las principales variables e indicadores económicos, sociales y ambientales, incluyendo información específica sobre la metodología y la interpretación de los indicadores incluidos.
- 17 Dentro de la Administración Pública Costarricense, el Panorama Nacional es el único documento oficial por medio del cual se sintetizan la evolución del desarrollo costarricense, desde una perspectiva integral. En este sentido, destaca que por primera vez, en los documentos de esta naturaleza, se incluye en forma explícita la dimensión ambiental del desarrollo costarricense.
- 18 En el caso del Gobierno Central, la metodología utilizada por el Ministerio de Hacienda, así como los Planes Operativos Anuales aplicados por la Contraloría General de la República en lo que respecta a las entidades descentralizadas; reproducen la estructura organizativa de las instituciones. Lo anterior es funcional para efectos de evaluar la ejecución presupuestaria, pero en la mayoría de los casos no permite evaluar la gestión institucional ni el desempeño individual.

nisterio de Hacienda, a partir de mayo de 1994, tendientes a promover una reforma integral del proceso de formulación presupuestaria.

En respuesta a esta realidad, se creó el Sistema Nacional de Evaluación (SINE), instrumento diseñado y coordinado por MIDEPLAN, con el objetivo de dotar a la Administración Pública de un medio para dar seguimiento y evaluar los programas y proyectos estratégicos establecidos en el PND, así como sentar las bases para una nueva cultura institucional basada en la programación estratégica, la evaluación de los resultados y la rendición de cuentas.

La metodología desarrollada, en términos generales, se basa en la firma de acuerdos de desempeño anual, denominados Compromisos de Resultados (CDR), suscritos entre el Presidente de la República y el Jefe correspondiente; avalados además por el Ministro de Planificación y el Ministro de Hacienda.

En cada caso, el Compromiso de Resultados (CDR) se construye a partir de una Matriz de Desempeño Institucional (MDI), en la cual se especifican los programas estratégicos que serán evaluados, los criterios de evaluación (indicadores), las metas acordadas (resultados esperados) y las personas res-

ponsables de la coordinación de cada programa. Estas metas, son distribuidas en una escala de valoración con cinco niveles de desempeño, que sirven de guía para calificar el desempeño de cada programa y de cada institución.

En este proceso, MIDEPLAN contó con el apoyo de expertos de la Oficina de Evaluación (EVO) del BID y del Banco Mundial. Las acciones y resultados más importantes se detallan a continuación:

- La promulgación del Decreto Ejecutivo N° 24175-PLAN, de octubre de 1995, por medio del cual se crea el Sistema Nacional de Evaluación (SINE).
- La conformación del Área de Evaluación y Seguimiento, en MIDEPLAN, así como la capacitación de un equipo multidisciplinario, responsable de la administración del mismo.
- La ejecución del plan piloto, en el año 1996, que implicó la firma de CDR 8 instituciones públicas, incluyendo Ministerios y entidades descentralizadas. En esta etapa se probó la metodología y se introdujeron medidas correctivas. En el año 1997 se extendió el sistema a un total de 18 instituciones.¹⁹

Con las acciones realizadas en este primer proceso documentado de rendimiento de cuentas, Costa Rica logró situarse, junto con

Chile y Colombia, como pioneros en el desarrollo de instrumentos para ejercer el rendimiento de cuentas. Sin embargo estos procesos, que suponen tanto un cambio institucional como la implantación de una nueva cultura, requieren para su consolidación el apoyo de las siguientes Administraciones.

El SINE fue diseñado con el fin de dotar a la Administración Pública de un instrumento moderno para dar seguimiento a los programas estratégicos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo. 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.

Las acciones propuestas en este campo se relacionan con el reto de mejorar los niveles de coordinación política al interior de Poder Ejecutivo, mediante la acción concertada de las distintas instituciones y el desarrollo de instrumentos de gestión para asegurar el uso racional, estratégico y transparente de los recursos públicos. 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 duplicar funciones y res-

19 Las instituciones incluidas fueron las siguientes: Ministerio de Educación (MEP), Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), Ministerio de Hacienda, Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), entre el Presidente de la República y los Jefes correspondientes, Ministerio de Seguridad Pública, Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), Consejo Nacional de la Producción (CNP), Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA), Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE), la Dirección General de Aviación Civil (DGAC) y el mismo MIDEPLAN.

ponsabilidades propias del Poder Ejecutivo.

IV. REFORMAS EN LOS MERCADOS Y LOS SECTORES PRODUCTIVOS

1. La protección al consumidor y la promoción de la competencia. La estrategia de sustitución de importaciones, al promover mercados domésticos excesivamente protegidos, dejó como uno de sus legados más desfavorables una estructura industrial y comercial bastante concentrada, con niveles de competencia muy reducidos o inexistentes. Las industrias con algún grado de poder monopólico, que eran las más importantes, tendían a absorber rentas mediante el manejo de altos márgenes de ganancia, cobrando precios que se encontraban muy por encima de los costos, y muy por encima de los precios internacionales; y en gran parte debido a ello el Estado había instaurado todo tipo de controles y regulaciones de precios, especialmente en relación con los precios de los bienes y servicios que se consideraban de consumo básico. Los derechos del consumidor eran un concepto que ni siquiera se escuchaba, y el papel del Estado en este campo se reducía al de un ineficaz controlador de precios. Así, ni los mercados ni el marco institucional operaban en el sentido de fomentar la productividad y proteger al consumidor.

En primer término, el marco institucional existente hacia 1994 se enmarcaba en una ley muy antigua (promulgada en el año 1975),

inspirada en una concepción superada cada vez más por la cambiante realidad. Las sanciones contemplaban la cárcel y una serie de multas, pero el esfuerzo que realizaba el Estado para poder aplicar sanciones era muy ineficiente y costoso. Por ejemplo, en 1992 los inspectores del Ministerio de Economía, Industria y Comercio realizaron 35.236 inspecciones, de las cuales resultaron 1.904 actas de infracción (5,4%), pero sólo 149 se elevaron a juicio, es decir, menos de un 0.4%.

En segundo lugar, la estructura que debía velar por la protección del consumidor en el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), había quedado tanto o más rezagado que la precitada ley, manteniendo oficinas de fijación y control de precios cuando el Estado prácticamente ya no estaba desempeñando ninguna de esas dos funciones. Los comer-

la legislación vigente en ese momento.

En este contexto, también se suponía que el control del costo de la vida y regulación de precios eran términos sinónimos. Sin embargo, esto no es cierto, y cabe notar que el incremento en el costo de la vida ha sido igual o superior en tiempos en que la mayoría de los precios estaban regulados. Hasta el 2 de setiembre de 1992 todos los bienes y servicios que se transaban en el país estaban regulados, ya fuera vía precios o vía márgenes de comercialización. En los meses de setiembre de 1992 y mayo de 1994 se implementaron dos etapas de desregulación de precios en Costa Rica, a pesar de lo cual con anterioridad y posterioridad a esos eventos se dieron períodos de inflación baja, moderada y alta. Se puede mostrar inclusive que durante los períodos en que existían fuertes regulacio-

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.”

(PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1994-1998, p. 118)

cientes denunciaban persecución por parte de algunos funcionarios, a los cuales en algunos casos se les sobornaba para que no persistieran con sus constantes visitas, lo que irónicamente se convirtió tal vez en el mayor estímulo para respetar, al menos en las apariencias,

nes se dieron tasas de inflación e incrementos en los precios de los productos básicos superiores a los que se registran en la actualidad, cuando las regulaciones de este tipo son la excepción.

Lo anterior tiene relación directa

con otro problema de la regulación generalizada de precios (lo que supone la falla generalizada de los mercados), que consistía en que las regulaciones que determinaban los precios como un porcentaje o margen sobre los costos implantaron una cultura de precios crecientes, que ha sido uno de los elementos más difíciles de revertir en el actual proceso de liberalización y perfeccionamiento de los mercados. Este tipo de sistema promovía que algunas actividades casi monopólicas tuvieran incentivos para incrementar sus costos, ya que al obtener una utilidad porcentual respecto a los mismos, mientras mayores eran los costos mayor era la utilidad que obtendrían. El resultado era un 'second best', con empresas ineficientes subsistiendo al amparo de las fijaciones de precios (lo que aseguraba mantener el nivel de empleo), con empresas que podían ser eficientes pero que contaban con escaso estímulo para serlo, con consumidores aparentemente 'protegidos' por las regulaciones de precios pero que, finalmente, terminaban pagando el costo de la producción ineficiente y la protección mal entendida.

Por otra parte, cuando existen permisos de importación, estos suelen estar concentrados en pocas manos, y al iniciarse una política de apertura comercial, aunque se eliminen este tipo de permisos y se reduzcan los aranceles, se puede apreciar la continuación de prácticas relativamente mono-

pólicas por parte de quienes tenían ya el conocimiento y el control de la actividad importadora. Esta situación lleva a que los recursos que deja de percibir el Fisco comiencen a ser recaudados por los importadores. De esta forma, el efecto inicial de la apertura comercial incluye una transferencia implícita de ingresos del Estado a los importadores, sin que se refleje en un mejoramiento del bienestar de los consumidores ni en la situación fiscal.

En resumen la Administración Figueres Olsen se encontró con una apertura comercial incompleta, un marco legal caduco para proteger al consumidor o para estimular la competencia, un Ministerio de Economía cuya organización no tenía la capacidad de respuesta necesaria para afrontar una nueva realidad económica, un énfasis desmesurado en la regulación de precios que además mostraba magros resultados y la entrada en vigencia de un Tratado de Libre Comercio con México en medio de la existencia de significativas distorsiones de precios. Los retos que

pectos muy importantes: la apertura comercial, el bienestar del consumidor y la promoción de la competencia en los mercados.

Los principales retos para la implementación de una política de fomento de la competencia, se relacionan con que el consumidor (y el país como un todo), reciba los beneficios de la apertura comercial; que la desregulación permita una rápida y eficiente reasignación de recursos desde actividades no rentables, hacia aquellas que sí lo son; que las empresas locales compitan entre sí, y se enfrenten a estructuras de mercados competitivas, similares a las que deberán afrontar en mercados de exportación.

Por lo tanto, una de las primeras grandes tareas fue la de darle fuerza institucional a los derechos de los consumidores, a través de un nuevo marco jurídico que ya venía madurando desde años anteriores, de la puesta en marcha de mecanismos efectivos de protección de los derechos de los consumidores y de la creación o transformación de instituciones relacionadas con el

“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.”

(PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1994-1998, p. 117)

enfrentó entonces la nueva Administración se resumían en poder conseguir compatibilizar tres as-

tema, que tuvieran capacidad de respuesta ante las exigencias del

consumidor costarricense. El primer paso fue la aprobación de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor en enero de 1995 (Ley No. 7472, cuya primera formulación fue presentada a la Asamblea Legislativa desde el año 1992), que fortaleció los mecanismos para que el irrespeto a los derechos del consumidor fuera sancionado en la forma que correspondía hacerlo, en forma pronta y cumplida. Las sanciones se elevaron hasta 40 veces el salario mínimo legal, según la gravedad de la falta, y la vía de resolución para aplicar las mismas se hizo más ágil al constituirse la Comisión Nacional del Consumidor como un ente encargado específicamente de tratar estos temas, con mecanismos de respuestas que determinan una menor duración del trámite de denuncia, verificación y sanción. Además se implementó un mecanismo de solución de denuncias a través de la conciliación entre las partes, de manera que se pueda llegar a un arreglo satisfactorio para el consumidor (sin que este renuncie a sus derechos), para el comerciante y para el Estado, que de esta forma disminuye el gasto de recursos que deberían dedicarse al

seguimiento administrativo de todo el procedimiento sancionatorio. El resultado de algunas de estas medidas se puede apreciar al analizar las denuncias atendidas por la Comisión Nacional del Consumidor entre 1995 y 1997:

La implementación de procedimientos de conciliación, permite el ahorro de tiempo para las partes y de recursos públicos, ya que un 51,2% de estos procedimientos no llegan a la vía ordinaria porque las partes llegan a algún acuerdo. Estas cifras muestran un gran avance

Otro elemento importante, y que forma parte del conjunto de reformas institucionales ya mencionadas, que buscaban avanzar desde un Estado débil e ineficiente hacia un Estado estratégico y concertador, fue la reestructuración del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, principalmente de la Dirección General de Comercio Interior, con la eliminación de la figura de los inspectores y la profesionalización de los funcionarios de la nueva Área de Comercio y Apoyo al Consumidor, relaciona-

“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.”

(PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1994-1998, p. 134)

en beneficio del consumidor si se comparan con los 149 juicios que se plantearon en 1992; pero también muestran un cambio importante en la cultura económica tanto de los productores como de los consumidores.

da con la atención del respeto de los derechos de los consumidores. En este marco, y con la institucionalización de los derechos de los consumidores, el siguiente paso consistía en llevar a cabo una política de apoyo al consumidor. Para esto se debía tomar en cuenta que la existencia de condiciones monopólicas, de un gran espectro en cuanto a variedad y calidad de artículos similares y de información asimétrica, hacía necesario el planteamiento de una política que procurara, más que defender al

Procedimiento	Mayo 95-Abril 96	Mayo 96-Febrero 97
Conciliatorio	631	978
Sumario	41	8
Ordinario	799	519
Total de denuncias	1.471	1.505

consumidor dentro de una concepción paternalista o policial, ponerlo en igualdad de condiciones respecto a los demás agentes económicos. Para ello las políticas de apoyo al consumidor se sustentaron en tres pilares fundamentales: política de precios, información y educación.

Un instrumento del que dispone el Gobierno para apoyar efectivamente al consumidor es tener una política macroeconómica responsable y una política de precios transparente y consistente; que se orienten a lograr una tasa de inflación baja y estable, para evitar el deterioro de la capacidad de compra de los consumidores, la incertidumbre de los inversionistas, una devaluación creciente, tasas de interés nominales elevadas y otras distorsiones que puedan generarse con inflación alta.

A nivel macroeconómico la tarea correspondía, en gran parte, a la

solución que se pudiera dar al déficit fiscal y a la deuda pública, por medio de las medidas que se describieron en apartados anteriores. Por otra parte, el Banco Central tiene a su disposición una serie de instrumentos de política monetaria en ese sentido, para controlar el crecimiento de los agregados monetarios y su consecuente efecto sobre los precios. El manejo cauteloso del programa monetario, especialmente en coyunturas potencialmente desestabilizadoras, como la que se vivió en 1995, fue fundamental para evitar una mayor presión sobre los precios.

En la esfera microeconómica la política se dirigió al desarrollo de mercados internos competitivos como complemento necesario al proceso de apertura comercial, y al seguimiento de un reducido grupo de bienes y servicios utilizados mayormente por los grupos de población más desprotegidos;

complementando de esta manera la política seguida por el Gobierno en el área social, que incluía como vimos aspectos esenciales de la política tributaria, como fue la exoneración del impuesto de ventas a un conjunto de bienes que constituían el 80% del gasto de consumo del 20% más pobre de la población.

Como se describió antes, el MEIC ha venido desarrollando un programa de apoyo a organizaciones de consumidores, la capacitación de sus integrantes y la educación de los consumidores costarricenses acerca de estos temas. Pero a la par de ello, el desarrollo de la competencia requería de una institución que velara por el adecuado funcionamiento de los mercados. La Ley 7472 creó la Comisión para Promover la Competencia (CPC), como órgano de máxima desconcentración adscrito al Ministerio de Economía, Industria y Comercio, con las funciones de velar por el adecuado funcionamiento de los mercados, promover la competencia en los mismos y propiciar la desregulación económica en lo relacionado con precios, cuotas, trámites, y licencias.

Esta comisión fue constituida en agosto de 1995, y en los primeros dos años de labor ha tenido una tarea ardua, principalmente en lo que concierne a divulgación de los alcances de la ley, fomentando el abandono de prácticas comerciales muy comunes en Costa Rica

“Para que la economía opere eficientemente debemos poner gran atención a cómo operan los mercados. Vamos a eliminar los obstáculos innecesarios a su funcionamiento (como algunas regulaciones obsoletas), promoveremos la competencia, y estimularemos la formación de precios que apunten hacia una mayor eficiencia. Introduciremos nuevos sistemas para hacer que los precios sean lo más bajos posibles en cada mercado: la clave de nuestra estrategia estará en aumentar la competencia, perfeccionar la información, mejorar la capacidad de consumidores y productores para conocer y escoger lo que más les conviene y exigir sus derechos, y en crear mecanismos bien definidos para controlar las prácticas de comercio desleal”.

(PROGRAMA DE GOBIERNO 1994-1998, p. 54)

pero contrarias a los preceptos de la ley 7472, creando jurisprudencia en el tratamiento de las primeras denuncias que se presentaron ante este órgano, abriendo espacios para la discusión del tema de la competencia en foros nacionales e iniciando el duro camino de promover la competencia en una economía largamente acostumbrada a descansar, precisamente, en la falta de competencia.

Repasando lo que sucedió con los precios a nivel agregado, y tomando como indicador de precios el IPC, se nota una aceleración de la inflación en el período 1994-1995, pasando ésta de un 19% en el primer año hasta 22% en el transcurso del segundo, y luego bajando a un 14% en 1996. Como se ha señalado antes, puesto que en el entorno internacional no ha habido mayores presiones en este sentido, la aceleración y desaceleración de la inflación en estos años tiene relación directa básicamente con las necesidades fiscales y el grado de compensación que logren los ajustes presupuestarios y la política monetaria, que ha tendido a ser bastante estricta. Con la baja en las tasas de interés, la expansión en la oferta agregada y los continuados esfuerzos de contención de la demanda interna mediante control del gasto público y una política salarial moderada, la inflación bajó nuevamente en 1997 hasta un 11%, nivel que se espera disminuya aún más en 1998, dado que a diferencia de

otras oportunidades, el rompimiento del ciclo político ha afectado también la política de precios, y esta inflación menor no es ya producto de la represión de precios o el rezago de la devaluación o de fijaciones tarifarias de los servicios públicos, sino que refleja realmente las presiones inflacionarias existentes.

En cuanto a los precios regulados, que son más directamente objeto de política económica, arriba se apuntó que en la esfera microeconómica la política se dirigió al desarrollo de mercados internos competitivos como complemento necesario al proceso de apertura comercial, y al seguimiento de un reducido grupo de bienes y servicios utilizados mayormente por los grupos de población más desprotegidos; para lo cual un instrumento importante para estos efectos fue la determinación de la Canasta Básica Moderna (CBM). La composición de esta pasó de 49 a 67 artículos en mayo de 1995 y desde el mes de enero de 1996 son 100 los productos que la componen. De esta forma, la CBM permite el seguimiento constante de la evolución de los precios de los bienes y servicios que la componen, y se centra no en la fijación de todos esos precios, sino en la atención de los aumentos excesivos e injustificados que afecten a aquellos productos que son más consumidos por los hogares de menores ingresos.

Cada 15 días se evalúa el compor-

tamiento de los precios de los bienes y servicios que integran la CBM, para identificar si han tenido una evolución normal o anómala. Cuando se presenta una situación intermedia o anormal, se procede a mantener conversaciones con productores e importadores para determinar las causas de un incremento en los precios por encima de los niveles de inflación, y paralelamente se procede a efectuar un análisis de competencia para detectar, sancionar y eliminar las prácticas comerciales restrictivas.

Una vez efectuados los estudios correspondientes, pueden darse algunas de las siguientes situaciones, dependiendo de los resultados del análisis del mercado: a) la situación es justificada, debido a incrementos anormales en materias primas o impuestos; b) existe algún tipo de barrera arancelaria, no justificada, que impide el ingreso de competidores, en condiciones de competencia leal, o que protege artificialmente al sector en estudio. En estos casos se procedería a la disminución de aranceles; c) el principal problema radica en la comercialización, y se podrían establecer márgenes máximos de utilidad bruta para los distintos niveles de comercialización; y d) no existe ninguna justificación del incremento anormal en los precios, por lo que, en este caso, procedería la fijación oficial del precio desde el nivel de producción.

Actualmente, la fijación perma-

nente de precios sólo se aplica a los siguientes productos: arroz (precio mínimo al productor y máximo al consumidor), cemento (precio máximo de la industria al distribuidor), leche (precio mínimo al productor y precio máximo al consumidor), manteca vegetal (precio mínimo al productor de fruta de palma y al productor de aceite crudo y precio máximo de la manteca al mayorista) y, desde mayo de 1997, café torrefacto (precio máximo al consumidor).

Además, como parte de la nueva concepción de la política de precios en Costa Rica, se han revisado las metodologías con que se analizaban los precios en el MEIC. En particular, los modelos de costos, basados en gastos reales de las empresas, se han transformado en estructuras de costos que utilizan parámetros de eficiencia tanto en producción como en costos, por lo que las empresas reguladas tendrán que orientarse a reducir sus gastos en aquellos rubros en los cuales se encuentran por encima de los parámetros de eficiencia, obteniendo utilidades adicionales en los casos en que mejoren los niveles que contemplan las estructuras de costos. Es oportuno señalar aquí que un factor que impide una reducción mayor de la inflación en Costa Rica consiste en que las estructuras de costos se actualizan de acuerdo a la evolución pasada de las diferentes variables, lo que determina que una

cifra de inflación retroalimenta el sistema para convalidarse nuevamente. El siguiente paso sería aplicar la evolución esperada de todas las variables anteriormente mencionadas, en lugar de la evolución pasada, con lo que se podría evitar este efecto perverso de una inflación que se genera a sí misma.

Otro campo en el que se ha avanzado sustancialmente es en el de la información al consumidor. Una implicación del proceso de apertura fue la gran variedad de bienes y servicios que aparecieron en el mercado, lo cual dio el golpe de gracia a las regulaciones generalizadas de precios ya que se tornó imposible mantener el ritmo de la evolución de la tecnología y el mercadeo. Sin embargo, el mismo proceso introdujo algún grado de confusión a los consumidores. Los principales esfuerzos en este sentido han estado relacionados con el trabajo de investigación del Área de Comercio y Apoyo al consumidor y de la Oficina Nacional de Normas y Unidades de Medida (ONNUM). A lo largo de estos cuatro años se realizaron y divulgaron estudios periódicos sobre la calidad de diferentes tipos de productos y sobre el cumplimiento o incumplimiento de estos con respecto a las especificaciones que se establecen en sus respectivas etiquetas.

Paralelamente a la información sobre calidad y cumplimiento de

normas de etiquetado, se ha continuado y ampliado el trabajo sobre la información colateral necesaria para que las decisiones de los consumidores fueran más adecuadas. En este sentido, se realizaron estudios enfocados a campañas de divulgación con respecto a temas tan variados como el costo del crédito en las compras a plazo, el tiempo de vigencia de las garantías, la existencia o no de repuestos o servicios de mantenimiento cuando es necesario, el respaldo financiero de empresas que realizan ventas a plazos con cobros anticipados, servicios de educación universitaria. Para facilitar el acceso de los consumidores de todas las regiones del país a las instancias de denuncia y defensa de sus derechos, el MEIC puso a disposición de la población una línea telefónica gratuita, que atiende exclusivamente las denuncias de los consumidores y sus requerimientos de información, y a través de la cual se mantiene permanentemente actualizada la situación en que se encuentra cada una de las denuncias recibidas.

Para complementar el trabajo de información y divulgación, este se complementó con la educación del consumidor. Este esfuerzo de divulgación se orientó en dos sentidos, por un lado la información o educación informal, a través de seminarios, talleres, campañas de divulgación, conformación de Organizaciones de Consumidores;

por otro lado, en el campo de la educación formal, se coordinó con el Ministerio de Educación Pública (MEP) la inclusión del tema de los Derechos del Consumidor en el curriculum de la enseñanza primaria y secundaria. Con el conjunto de estas medidas, los consumidores costarricenses son cada vez más conscientes de sus derechos, y de los mecanismos mediante los cuales pueden informarse y defenderse de los abusos que se puedan estar presentando. Esto constituye un cambio fundamental en la cultura económica nacional.

Finalmente, un logro esencial en el contexto de la política de precios de la actual administración es el respaldo a los criterios técnicos al momento de fijar las tarifas de bienes y servicios públicos, razón por la cual se impulsó e implementó la Ley de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP), que actualmente fija los precios o tarifas de la electricidad, las telecomunicaciones, acueductos y alcantarillados, combustibles, transporte público, servicios municipales y servicios portuarios. La creación de la Autoridad Reguladora no es sino otro paso en la institucionalización de los derechos de los consumidores, que ahora tienen la posibilidad de brindar sus alegatos en pro o en contra de determinada solicitud de variación de tarifas, que además, se desvincula de la situación financiera del fisco, que normalmente acudía al cobro indirecto de impuestos a través de incre-

mentos en el precio de los servicios públicos. Es importante destacar también el papel que las organizaciones de consumidores pueden jugar en las fijaciones que efectúa la Autoridad Reguladora, ya que se cuenta con un foro de audiencias públicas, en el que las partes involucradas pueden plantear las necesidades y las discrepancias con respecto al ajuste tarifario en discusión.

2. Los programas de reconversión Industrial. Los de apertura que se vienen impulsando desde principios de los años ochenta, y que como se ha dicho cobran un nuevo sentido al evolucionar hacia una estrategia de integración inteligente con el mundo durante la Administración Figueres Olsen, se han ido concretando en cambios fundamentales en el ordenamiento y funcionamiento de los diversos sectores productivos y de prestación de servicios. Ya se comentaron muchas de las transformaciones vividas por las propias instituciones públicas y su marco regulatorio, para adecuarse a esta nueva estrategia de desarrollo, y el punto anterior describe la nueva realidad que enfrenta el sector comercial costarricense. Corresponde ahora comentar algunos de los principales esfuerzos realizados para la reconversión de los sectores productivos como tales, de cuya productividad depende, en última instancia, el éxito de la estrategia adoptada. Empezamos con los procesos de reconversión industrial.

Como se recordará, a inicios de los años ochenta los cambios bruscos en la inflación internacional y las devaluaciones de la moneda tuvieron efectos desastrosos sobre el sector industrial. A partir de ese momento el país empezó a redefinir su estrategia de desarrollo industrial, dándose un mayor énfasis a los mercados de exportación. Dentro de la coyuntura internacional, Costa Rica, al igual que muchos de los países latinoamericanos, cambiaron su política de desarrollo industrial de un modelo orientado hacia adentro hacia un modelo orientado hacia afuera, entendiéndose este último como el fomento de las exportaciones no tradicionales a terceros mercados. De ahí que el país iniciara la implementación de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) con el apoyo del Banco Mundial, con el fin de reducir distorsiones en las áreas financiera, comercial, cambiaria y agrícola. Se pretendía crear un sector industrial de exportación más dinámico, eficiente y flexible, que pudiera convertirse en el motor de desarrollo de la economía del país. En breve, los PAE fueron dirigidos hacia la eliminación del sesgo antiexportador presente en la estructura de incentivos a la producción industrial nacional. Sin embargo, dado su sesgo ideológico y fiscalista, el "modelo de los PAE" no enfatizó lo suficiente los factores de competitividad "no-precio" que enfrenta el sector industrial, ni la importancia de políticas explíci-

tas de reconversión dirigidas a elevar la productividad del sector más rápidamente de lo que la apertura y la mera liberalización podrían lograr.

Inclusive, en el debate de los años 80 y 90 en materia de política industrial se estableció el pensamiento de que "la mejor política industrial es la que no se hace" y que "hacer política industrial es no hacer política industrial" (en sentido tradicional de tener objetivos, instrumentos y un papel del Estado). En este caso particular se tendió a establecer un punto de vista reduccionista en el sentido de que el mercado era el mejor asignador de recursos desde el punto de vista de la eficiencia y optimalidad. El país dejó entonces de tener una estrategia de desarrollo productivo de largo plazo, y las políticas de crecimiento productivo y las políticas sectoriales de desarrollo empresarial fueron sustituidas en gran parte por las políticas de estabilización de corto plazo.

Para ser consecuente con el discurso de cambio de estrategia que se planteó en el Programa de Gobierno y el Plan Nacional de Desarrollo de la Administración Figueres Olsen, se promovió una transformación radical del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, no sólo en el área recién mencionada de desarrollo de mercados y protección al consumidor, sino también en el sentido de volver a impulsar una política

industrial centrada en el apoyo y fomento de la modernización industrial, con el propósito de que el sector alcance y mantenga una ventaja competitiva dinámica que internalice las ganancias de su creciente productividad hacia el bienestar del país. En este mismo sentido, se integró dentro del MEIC al Ministerio de Ciencia y Tecnología (MICIT), de manera que las políticas científico-tecnológicas se integraran a su vez dentro de una visión de transformación productiva, y viceversa: que los sectores productivos comprendieran que sólo mediante su incorporación a la revolución científico-tecnológica que se vive es posible elevar su productividad y su competitividad.

Dentro de los objetivos específicos en que está basada la estrategia de modernización industrial se pueden mencionar los siguientes: implementar una política industrial para el desarrollo permanente de la competitividad industrial; ejecutar una política industrial que integre la visión del desarrollo sostenible; aumentar el valor agregado utilizando en forma creciente la infraestructura científico-tecnológica; promover la pequeña y mediana industria, que constituyen el grueso de los establecimientos industriales del país; y retomar el proceso de integración económica centroamericana -descuidado en años anteriores- comprendiendo que si bien el mercado mundial es cada vez más un mercado global, los mercados regiona-

les siguen siendo, en todo el mundo, parte de las estrategias nacionales de inserción en ese mercado mundial.

Desde inicios de la Administración Figueres Olsen, el sector industrial presentó su planteamiento "Hacia una Política Industrial de cara al Siglo XXI". Dichos planteamientos, junto a las acciones multisectoriales y sectoriales, sirvieron de base para el documento "Una Estrategia para la Modernización Industrial en Costa Rica" presentado por el MEIC en setiembre de 1994. Posteriormente, en marzo de 1995 se estableció un mecanismo de concertación de la política industrial que tendría tres niveles: el nivel político de la concertación (entre el Gobierno y el sector privado industrial); el nivel técnico de la concertación (le dan seguimiento y continuidad a los planteamiento del comité político) y los comités empresariales sectoriales (los cuales plantean las agendas de competitividad de sectores industriales particulares). De esta manera, y en forma mensual, se coordinarían las acciones entre el sector privado, el público y varias instituciones de apoyo. Esto ayudó a asegurar que no existieran diferencias substanciales entre los planteamientos de los diferentes sectores, y se pudieron ejecutar acciones conjuntas en materia de infraestructura, transportes, desregulación, compras del Estado a productores nacionales, crédito, tarifas eléctricas y de otros servi-

ciones públicos. Para cumplir con los objetivos del Programa, las acciones se dividieron en multisectoriales y sectoriales. Las primeras tienen el propósito de afectar a toda la estructura industrial, mientras que las segundas tienen como fin el trabajo concertado con sectores industriales particulares, con el propósito de encaminar agendas de competitividad sectorial.

Específicamente, dentro de las acciones multisectoriales coordinadas por el Gobierno vale la pena destacar las siguientes: El cambio institucional y los procesos de concertación en que se gesta la nueva política industrial (sector público, sector privado, sector académico, instituciones y organismos de apoyo); los programas de crédito y garantías para la modernización industrial; la desgravación arancelaria gradual y la racionalización de los impuestos selectivos de consumo; los avances importantes en la desregulación y simplificación de los trámites industriales; el establecimiento del sistema de apoyo a la competitividad y mecanismos de vinculación sectorial (Sistema Nacional para la Calidad; Oficina de Prácticas de Comercio Desleal y Cláusulas de Salvaguarda; Mecanismos de subcontratación y red de integración de centros de capacitación); finalmente, la integración de la ciencia y la tecnología a los esfuerzos de transformación productiva (Programas de Mejoramiento de la Calidad; Centros de Servicios de Información e Internet;

Tecnologías Limpias).

En contraste, las acciones de carácter sectorial son diseñadas por los mismos empresarios de los diversos sectores industriales. El Gobierno se limita a canalizar las demandas empresariales de modernización. La primera tarea que realizó el MEIC fue la creación de los Comités Empresariales que llevaban adelante este proceso. En el inicio de la concertación, el Gobierno y los empresarios diseñan una Matriz de Compromisos (en áreas como concientización, ase-

“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.”

(PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1994-1998, p. 129)

guramiento de la calidad, recursos financieros, comercialización, capacitación, regulación y competencia, articulación sectorial) y traducen esa matriz en un Plan de Trabajo. El propósito principal de estos programas de trabajo no sólo es resolver las necesidades de corto plazo, sino también encaminar las acciones Gobierno-Empresarios hacia una estrategia competitiva de largo plazo.

En materia de crédito interno, y consecuentemente con lo establecido en el Programa de Gobierno y el Plan Nacional de Desarrollo,

la Administración Figueres Olsen inició contactos con los jefes de los bancos estatales (incluido el Banco Popular) con el propósito de que se destinaran recursos a la modernización productiva bajo la modalidad de Crédito para Desarrollo. Las gestiones resultaron en la creación de fondos de Crédito para Modernización Productiva, la formación de una Comisión Interbancaria que trabajó en la agilización del crédito para estos propósitos, y el diseño de un instrumento de diagnóstico industrial para la inversión de largo plazo,

medidas que se vieron complementadas con los esfuerzos paralelos de modernización financiera, y por los compromisos establecidos con los bancos del Estado, todo lo cual resultó en una significativa reducción de las tasas de interés y de los márgenes de intermediación financiera.

En cuanto a la gestión de recursos externos, dentro del marco del Proyecto “Propuesta de Mediano Plazo de Cooperación para el Desarrollo de Pequeñas y Medianas Empresas en los Países de Centroamérica” con la República de China, el Gobierno ha gestionado

la canalización de un préstamo de US\$70 millones para Centroamérica que servirá para la creación de un Fondo Parcial de Garantías, y un módulo de asistencia técnica y asesoría a empresas (no reembolsable) por un período de 48 meses. Por otra parte, dentro del Proyecto de Modernización del Sector Productivo Costa Rica-Canadá, se contará con un Fondo de Crédito y Asistencia Técnica por un monto de \$4 millones con el propósito de que empresas costarricenses adquieran bienes y servicios canadienses (por montos de crédito mínimo de CN\$25.000 y máximo de CN\$250.000, con un plazo de 7 años y el reembolso en colones).

El inicio de otro logro importante en este campo se remonta al mes de diciembre de 1994, cuando el MEIC, consciente de que uno de los factores que influyen en el acceso al crédito de las micro, pequeñas y medianas empresas es la falta de garantías, sometió a consideración de la Segunda Vicepresidencia de la República la propuesta para la "Creación y operación de un Fondo de Garantía Parcial". Los beneficiarios de este fondo serían las pequeñas y medianas industrias nacionales que carezcan de suficientes garantías reales. Emprendidas las negociaciones con varias instituciones de apoyo, mediante Decreto 251 125-P-MTSS (del 7 de mayo de 1996) se crea el Fondo Nacional de Garantías. La virtud del actual fondo de garantías radica en su esquema regulatorio, lo cual permite la amplitud,

flexibilidad y transparencia de las operaciones de aval. Sin embargo, se han detectado varios problemas con el manejo y financiamiento de este fondo, por lo que se está impulsando una propuesta modificada denominada "Crédito y Garantías para la Reversión y Modernización Productiva".

Con el propósito de emprender acciones que faciliten la operación de las actividades productivas en el país y de eliminar aquellas trabas y trámites burocráticos que entorpecen dichas actividades, desde finales de 1996 se viene trabajando en la Comisión de Desregulación, donde no sólo participan representantes del sector público, sino los representantes de las máximas instancias privadas empresariales costarricenses y los miembros de la Comisión para la Promoción de la Competencia.

Un componente fundamental de la reversión industrial, en el mundo actual, es su capacidad de incorporar en forma acelerada niveles mayores de conocimiento, aprovechando el impulso de la actual revolución científico-tecnológica que, a diferencia de lo que ocurrió a finales del siglo pasado, no es una revolución que dependa de la escala, sino de la calidad. Tal es el sentido del Plan Nacional de Ciencia, Tecnología, Productividad, Calidad e Innovación del Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Administración Figueres, que como se dijo se integra al MEIC para enlazar con más

fuerza la política tecnológica con la política industrial. Los resultados concretos para el mejoramiento de la producción e incentivar la innovación se resumen en acciones como la definición de Proyectos de Ley de Creación y fortalecimiento de un Fondo para el Desarrollo Científico y Tecnológico; la aprobación de la Ley de Creación de la Academia Nacional de Ciencias; el Foro de Actualización Tecnológica; la primera conferencia regional de Internet; el desarrollo de la estrategia para el sector electrónico de Costa Rica (FIAS-Banco Mundial); la divulgación del Programa Regional de Biotecnología para América Latina y El Caribe; y la ejecución desde 1995 del Programa de Asesoría y Capacitación a empresas Centroamericanas, Panamá y Belice de productos alimenticios no tradicionales en la certificación de productos para la exportación. Muy en línea con la orientación estratégica de la Administración, desde el año 1996 y en conjunto con el Instituto Tecnológico de Costa Rica, se diseña una estrategia para integrar a los sectores de alta tecnología (Microelectrónica, Mecánica de Precisión y Biotecnología) dentro del Programa de Modernización Industrial y de Ciencia y Tecnología; dichos sectores forman parte ya de la estrategia de atracción de inversiones de alta tecnología que coordina el MICIT, COMEX, PROCOMER y CINDE, y de la que se comentará más adelante.

Con el objetivo de que la integración al mundo no se de a costa, sino más bien como mecanismo que fortalezca la integración nacional, es preciso que la reconversión industrial no sea simplemente un proceso al alcance de las mayores y más avanzadas empresas nacionales y extranjeras. Por eso se han generado mecanismos de vinculación sectorial de apoyo estatal como lo son el Programa para el Mejoramiento de la Industrial Local (Programa MIL) y la Bolsa de Subcontratación Industrial, los cuales pretenden enlazar las cadenas productivas y poner en contacto a proveedores de materias primas e insumos nacionales con los demandantes; el Sistema Nacional de la Calidad; el Centro de Servicios de Información; el Programa de Modernización Productiva (con apoyo de Canadá y bajo la coordinación del CEGESTI); el Programa de Asistencia Técnica a las Pequeñas y Medianas Empresas de Centroamérica (con fondos de la República de China y con la coordinación de la Unidad de Asistencia Técnica de la Cámara de Industrias) y los programas especiales que se ejecutan con el CEFOF y el INA.

Finalmente, en materia de Desarrollo Regional, y en vista de la importancia del mercado regional para la industria costarricense, la Administración Figueres Olsen no sólo retomó el tema de Centroamérica y su vinculación con una inserción inteligente y nego-

ciada a la economía mundial, sino que ha mantenido el liderazgo en materia de impulsar reformas substanciales para el desarrollo regional y la transformación de la institucionalidad centroamericana, que como ocurría con la institucionalidad nacional, respondía más a las realidades de los años sesenta que a las necesidades y retos del nuevo siglo. En este sentido, bajo el liderazgo del Presidente Figueres y la supervisión de los Presidentes Centroamericanos se firmó el 12 de Octubre de 1994 la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), y se programó una agenda de Cumbres Presidenciales para darle seguimiento a los compromisos asumidos. Los logros obtenidos se han traducido en importantes proyectos para consolidar la infraestructura de transporte regional, en especial la ampliación y reparación de la carretera Interamericana; en la armonización del sistema de aduanas centroamericanas, eliminando trabas al comercio intrarregional; en la formulación de una política unificada de turismo para la región; en el avance acelerado del proyecto para la interconexión eléctrica centroamericana; y en la promoción del desarrollo sostenible como un tema que compete a toda la región, y no sólo a los países individuales.

En este mismo sentido, y para adecuar la normativa centroamericana a la Organización Mundial del Comercio (OMC), el 22 de mayo

de 1996 se aprobó el Reglamento sobre el Origen Centroamericano de las Mercancías y el Reglamento Centroamericano sobre Medidas de Salvaguardia, cuyo ámbito de aplicación son las importaciones provenientes de terceros países. De igual manera, desde el 1 de agosto de 1996 y como parte del Tratado General de Integración Económica Centroamericana en su artículo V, se puso en vigencia el Formulario Aduanero Único Centroamericano y La Guía de Tránsito Internacional. Finalmente, el Tratado de Integración Social Centroamericana se aprueba en nuestro país mediante Ley No. 7631 publicada en La Gaceta el 11 de octubre de 1996. Por otra parte, en cuanto a la política de desgravación arancelaria y de conformidad con el Convenio sobre el Régimen Arancelario y Aduanero Centroamericano, se estableció el calendario de desgravación arancelaria para llegar a un rango de 0%-15% a fines de 1999.

3. Los programas de reconversión productiva en el agro. Al iniciarse el Gobierno en mayo de 1994 se hizo un diagnóstico de la situación de la agricultura para identificar las condiciones prevalecientes en el sector, y se definió una agenda de trabajo para las instituciones públicas vinculadas al sector. Las condiciones encontradas se pueden clasificar en cuatro categorías: la situación de la agricultura como tal, las relaciones entre los actores en las cadenas agroindustriales, la naturaleza de los mercados, y la

orientación seguida y situación de las instituciones públicas en la agricultura.

Empezando con la producción agrícola, durante los primeros años de la década de los noventa la agricultura del país evolucionó a tasas de crecimiento mayores que las de la economía en su conjunto, especialmente en el sector de los cultivos no tradicionales y el caso del banano. En el caso del café, aún cuando se obtuvieron los mismos niveles de productividad y producción, los ingresos totales se vieron afectados por las variaciones en el precio internacional. Ya en estos años se percibía el proceso de deterioro de la ganadería de carne, debido a la tendencia decreciente de los precios internacionales y la disminución de la demanda interna, dado que el producto era sustituido en forma considerable por la carne de pollo. Algunos de los aspectos que ameritaban medidas de política eran la necesidad de desarrollar una estrategia de abastecimiento de alimentos básicos, la sanidad agropecuaria, la situación de los pequeños agricultores de granos básicos, la desarticulación de los actores en las cadenas agroalimentarias, la falta de continuidad en cuanto al desarrollo del SENARA, y las áreas de bosque no protegidas.

En segundo lugar, cada vez se hacía más notoria la necesidad de una relación armónica entre los actores en las cadenas agroalimentarias. Por ejemplo, en la negocia-

ción del TLC Costa Rica - México la participación del sector privado se dio en forma descoordinada dado que no hubo un esfuerzo previo de concertación entre los actores, lo que dio como resultado que Costa Rica no lograra mejores condiciones en cuanto a la desgravación. Asimismo, la ausencia de alianzas se ha hecho evidente también en el sector avícola y la producción de insumos alimenticios, parte de los cuales podrían haberse producido internamente; y en el sector de la ganadería de carne se fue haciendo cada vez más tensa la relación entre los productores y los industriales.

En relación con los mercados para los productos nacionales, era claro de que la tendencia hacia la liberalización de la economía interna, y la baja de aranceles ejercerían presión para tratar de hacerse más competitivos. Algunas particularidades de este proceso incluían que en el mercado centroamericano persistían la retórica de la liberalización comercial, pero la resistencia a la praxis de un genuino libre comercio. En los mercados internacionales de café y banano el país se siguió rigiendo por los convenios internacionales de comercio de dichos productos. En el caso del banano era evidente la necesidad de ejercer más presión para eliminar las barreras a la importación del banano costarricense en Europa, y en relación al café el inicio de la década de los 90 marca el establecimiento de la industrialización de los cafés con

marca y sello de calidad que han ido ganando importancia relativa en el valor total de las exportaciones, gracias a su prestigio. El mercado de los productos no tradicionales continuó siendo el más dinámico, pero los productos agrícolas no tradicionales han sido un rubro importante en la asignación de los CAT.

En el caso de las instituciones de la agricultura, lo que se encontró en mayo de 1994 obedecía a un claro patrón de modelo institucional, que trató de procurar la eficiencia dentro de cada una de las instituciones, sin comprometerse en su reducción ni en la complementariedad de sus relaciones. El Ministerio de Agricultura había fortalecido su capacidad de análisis y visión prospectiva en SEPSA, y las direcciones regionales tenían claro mandato para cumplir un número abundante de funciones, en servicio directo a los agricultores en forma individual. El CNP mantuvo sus lineamientos de intervención en el mercado de granos básicos y conservó sus expendios. Lamentablemente la institución mostró año tras año sus déficit presupuestarios que tenían que ser suplidos con recursos del gobierno central, aunque debe reconocerse también que el CNP jugó un papel importante como promotor de las ferias de agricultores y de la bolsa de productos agropecuarios. El IDA mantuvo su línea tradicional de administración del reparto de tierras y el apoyo a los

asentamientos campesinos, y seguía siendo un símbolo del paternalismo estatal. Entre 1992 y 1994 (aunque en realidad se extendió hasta 1996) el SENARA se dedicó fundamentalmente a la supervisión de las obras de la etapa II del Proyecto Arenal-Tempisque. Las limitantes en la calidad de las obras, pueden deberse a errores de las empresas constructoras, pero no puede obviarse la responsabilidad del SENARA como ente responsable de la vigilancia de que dichas obras se cumplieran cabalmente. En otros ámbitos del país el SENARA desempeñó un papel importante en la promoción de la pequeña irrigación, apoyando las iniciativas privadas. En relación con el desarrollo rural, la visión prevaleciente era que dicho desarrollo rural ocurriría en la medida que la agricultura prosperase, y que el turismo y otras actividades vinculadas ganaran importancia en las regiones rurales. Por ello no se había desarrollado ningún esfuerzo explícito para tener dentro del MAG un programa de desarrollo rural, ni menos aún para crear una institución responsable de tal tarea.

Si algo caracterizó a las instituciones públicas en la década de los ochenta e inicios de los noventa, fue su muy reducida transformación. Sin embargo, debe reconocerse que esta era una tendencia que parecía irreversible, y que no se había hecho explícito un programa de reforma del Esta-

do en el campo de la agricultura, lo cual contrastaba con las reformas hechas en otros ámbitos. Debe reconocerse que, aparte de los problemas que subsisten, durante esta administración se han llevado a cabo acciones significativas y concretas en cuanto a la modernización del sector agropecuario.

Antes se describieron las necesidades de cambio en relación con la política agropecuaria, que se pueden agrupar en la situación de la agricultura como tal, las relaciones entre los actores en las cadenas agroindustriales, la naturaleza de los mercados, y la situación de las instituciones públicas del sector. Por su incidencia sobre el desarrollo de los otros aspectos, es importante describir con cierto detalle algunos puntos sobresalientes de las reformas y cambios operacionales que se han llevado a cabo durante este gobierno; así como algunos de los resultados concretos más importantes.

Poco después de las elecciones de 1994 el equipo técnico en agricultura, con apoyo del IICA, conceptualizó y definió una organización para el Ministerio de Desarrollo Rural. De hecho el primer Gabinete tuvo un Ministro de Agricultura y un Ministro de Desarrollo Rural, situación que prevaleció por ocho meses hasta que el Ministro de Agricultura cumplió con la reducción de las instituciones públicas en el sector y el Ministro de Desarrollo

Rural pasó a ser el nuevo Ministro de Agricultura. Se decidió que el Ministerio de Desarrollo Rural se convertiría en un programa de Desarrollo Rural (PDR), y hoy día el PDR continúa funcionando a pesar de que su consolidación institucional no ha sido formalmente aclarada. El PDR ha permitido al gobierno cuatro tipos de gestiones a favor del medio rural: crear una visión sobre lo rural más allá de la agricultura; establecer un reconocimiento de parte de las instituciones públicas no agropecuarias sobre la importancia y el alto retorno social de una estrategia diferenciada para lo urbano y lo rural y sobre las inversiones en dicho ámbito; agrupar bajo un mismo paraguas, sin necesidad de sometimiento, a un buen número de proyectos financiados con recursos externos para apoyar el desarrollo rural; y apoyar los diagnósticos participativos, como punto de partida para identificar las necesidades básicas de las poblaciones rurales más pobres y la generación de proyectos y compromisos a partir de dichos diagnósticos. El gran desafío pendiente es la definición institucional del PDR y la posible creación de un Instituto de Desarrollo Rural, fusionando el IDA y el PDR.

Se ha llevado a cabo un programa de reducción en el tamaño de las instituciones, y las reducciones más significativas se observan en los casos del CNP y del IDA, donde el personal se redujo

-entre mayo de 1994 y diciembre de 1997- desde 1774 hasta 636 en el primer caso, y desde 809 hasta cerca de 500 en el segundo. Desafortunadamente, uno de los riesgos que se corren en estos procesos, es que parte de quienes se retiraron por cuenta propia fueran técnicos que hubiera sido deseable retener, dadas sus capacidades. Además, las decisiones unilaterales de la Administración para despedir a una parte del personal trajo consigo fricciones con los sindicatos (que fueron notorias en el caso del IDA), lo cual llevó a un largo proceso de tensión que durante casi dos años influyó negativamente en la capacidad de acción de la institución.

En forma paralela a la reducción del tamaño de esas instituciones, se dieron las directrices para que cada institución concentrara sus funciones en dos direcciones: los

nes y por lo tanto las actividades, se orientan a ofrecer servicios al pequeño agricultor; aunque en este gobierno se dio una orientación explícita de que el servicio se ofreciera a los pequeños agricultores organizados con el objeto de incrementar la eficiencia en la entrega de los servicios.

En cuanto al MAG el número de sus funciones no se ha reducido, y sigue siendo amplio, dadas sus limitaciones de recursos. Además, persiste un problema y es que el MAG sigue siendo visto como la cabeza del sector a nivel nacional y regional. Ello da origen a muchas peticiones, especialmente por parte de los grupos de presión. Como resultado de ello el Ministro, Viceministro y Directores Regionales dedican una cantidad considerable de su tiempo a atender asuntos para los que no hay ni tiene porque haber necesariamen-

en la Ley 6050, introdujeron dos cambios importantes ligados a las tendencias de desregulación y desarrollo de mercados: el retiro del CNP como interventor en el mercado de granos básicos y una mayor dedicación a promover un mercado de productos agropecuarios sin distorsiones y con costos de transacción cada vez menores. A partir del período 1996/97 el CNP se empeñó en un esfuerzo adicional de refinamiento de sus funciones para convertirse en el brazo del Estado que administraría los fondos para la reconversión productiva del sector agropecuario y agroindustrial (PRP); lo cual a su vez lo ha llevado a la definición de nuevas funciones y programas. Para ello el CNP ha generado una nueva propuesta de ley en la que se combinan las normas para la ejecución del PRP y las reformas institucionales del CNP.

En el IDA la reducción del número de personal fue acompañado de la eliminación de algunas funciones, pero en realidad las reformas se orientaron más hacia el incremento de la eficiencia. La apreciación general era que el IDA tenía demasiado personal y que se ameritaban reformas de carácter administrativo y en cuanto al manejo de los recursos financieros; de modo que las reformas se concentraron en estos aspectos. La labor del IDA ha continuado en lo que concierne a la compra de tierras y establecimiento de asentamientos. En los aspectos de crédi-

“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.”

(PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1994-1998, P. 131-132)

servicios específicos que ofrecería y la cobertura del servicio en términos de los clientes a ser atendidos. La mayor parte de las funcio-

te una política pública.

En el caso del CNP las orientaciones definidas poco después del inicio del Gobierno, amparadas

to rural el IDA ha participado en los proyectos de financiamiento externo para el desarrollo de la zona norte, desarrollo agroindustrial Coto Sur y otros, y a través del departamento de Caja Agraria ha continuado sus operaciones de crédito al pequeño agricultor en los asentamientos campesinos. Así por ejemplo en 1996 se realizaron 287 operaciones crediticias para grupos de agricultores por un monto total de 75,3 millones de colones. A pesar del esfuerzo desplegado por la institución y su mayor concentración de esfuerzos en la formación de los asentamientos, el número de grupos solicitantes continúa en ascenso y quedan pendientes de resolver cerca de 3,400 títulos de parcelas.

En el caso del SENARA es oportuno destacar que a nivel de la institución en su conjunto, el mandato y las funciones no cambiaron. Sin embargo, y en conexión con el Distrito de Riego Arenal-Tempisque, la tarea que más absorbió a la institución entre mayo de 1994 y mediados de 1996 fue la resolución de controversias, la consecución de recursos para complementar las obras y la superación de las obras inconclusas y las reparaciones. Pasado este período, la institución ha retornado a sus funciones habituales de la administración del distrito de riego, la capacitación de los agricultores (en asocio con el INA), el fomento de las asociaciones de regantes y el fomento de los pequeños proyectos de riego en otras re-

giones del país. En relación a la pequeña irrigación, entre 1994 y 1997 se ha apoyado el desarrollo de 16 pequeños proyectos de riego que benefician a pequeños agricultores agrupados en 582 familias y permiten el uso intensivo de la tierra para la producción de hortalizas. Otro aspecto que ha recibido atención por parte del SENARA es el apoyo a proyectos de drenaje y control de inundaciones. Pero aún se confrontan desafíos importantes para la gestión a tono con

servicios de los pequeños agricultores. La coordinación se da a tres niveles: a nivel nacional entre los jerarcas de las instituciones del sector, a nivel regional entre los Directores Regionales del MAG y otras instituciones y en el ámbito de las Agencias de Extensión. En estas últimas se aplica desde hace dos años el concepto de los Centros de Asistencia Básica (CAB), que son conjuntos de pequeños agricultores (en un espacio geográfico definido) y de funcionarios

“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.”

(PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1994-1998, p. 131)

las nuevas exigencias, que solo podrían resolverse por la vía de una transformación muy significativa y el fortalecimiento de la capacidad de la institución. El país está dejando de percibir ingresos muy considerables porque el esfuerzo que se viene desarrollando es muy limitado para fomentar proyectos de inversión privada de alto efecto multiplicador y ambientalmente amigables, que eviten el monocultivo.

La búsqueda de la especificidad de la función institucional ha sido acompañada por un esfuerzo de complementariedad en la labor de las instituciones del sector, para responder a las necesidades de

del sector que buscan soluciones a los principales problemas que confrontan los productores. A través de los CAB se está atendiendo a un porcentaje considerable de los pequeños agricultores del país, y estos se caracterizan porque la mayor parte de los CAB agrupan entre 20 y 60 productores; casi todos los CAB ya tienen un proyecto en ejecución; el avance en la ejecución de los proyectos es considerable si se toma en cuenta el reducido tiempo de operación que tienen los centros; en términos de las actividades las prioridades se han centrado en la ganadería, granos básicos, café, raíces y hortalizas; y la prioridad en la atención del MAG ha sido en la organización

de los productores. A la par de estos logros también se ha hecho la observación en el sentido de que los CAB siguen siendo una modalidad de trabajo en la que prima la visión paternalista del Estado puesto que el Agente de Extensión, más allá del compromiso que tiene con los agricultores, no tiene claro que debe dejarlos en algún momento: para ello requiere de indicadores respecto a cuando un grupo está preparado para actuar por su cuenta. En cuanto a la extensión agropecuaria la política del Gobierno se concentró en dos aspectos: la oferta integral de servicios a los pequeños agricultores mediante los arriba descritos CAB, y el fomento de un mercado de servicios privados de asistencia técnica.

Mas allá de las reformas institucionales, las políticas sectoriales que se implementaron durante la Administración se orientaron según la idea central de la reconversión productiva. La reconversión productiva se ha propuesto como un proceso de transformación en la forma de hacer agricultura en el país, se inicia con una renovación de actitudes entre los productores para buscar la competitividad en forma sostenible, dentro de un marco de solidaridad y con un compromiso genuino de conservación de los recursos naturales.

En el campo de la investigación agropecuaria se reconocieron los límites para que la rectoría del sector fuera a la vez ejecutante de

las políticas, y se recurrió mas bien a estimular los esfuerzos cooperativos para la generación de tecnología. Desde el punto de vista organizacional uno de los aspectos más importantes ha sido la creación del Sistema Nacional de Investigación y Transferencia de Tecnología agropecuaria (SNITTA). En él se distingue la participación del Estado (MAG, CNP, IDA, SENARA, MICYT y MINAE), de los centros académicos (UCR, UNA, ITCR, ECAG, EARTH); un componente de las asociaciones y organizaciones especializadas por producto (LAICA, ICAFE, CORBANA, CNPL), participación de instancias estrictamente privadas, y organismos y proyectos internacionales (PRI4G, PRECODEPA, PROFRIJOL, CIMMYT, CATIE, CIAT, CIP, ISNAR). El SNITTA se creó en 1996 a partir de la existente Comisión Nacional de Investigación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria (CINITTA). Aunque los logros del sistema a la fecha son muy limitados, y en ello ha contribuido la falta de recursos para investigación y la ausencia de una estrategia operativa y organizacional, es ciertamente un avance en la dirección correcta, que debe consolidarse institucional y financieramente.

Como un elemento importante de apoyo a la comercialización agropecuaria, el CNP ha fortalecido su sistema de información para la agricultura. En este sistema se

han establecido vínculos vía Internet y otras fuentes, y está en proceso de fortalecimiento la red nacional de centros de información para el agricultor. Es en este campo en el que se requiere más atención de modo que el servicio llegue a un número creciente de agricultores. Además será necesario fortalecer las acciones de motivación y capacitación para que el agricultor aprenda a valorar la información, a pagar por ella, a interpretarla adecuadamente y a usarla para la toma de decisiones. Si bien éstas y otras anteriores constituyen acciones muy positivas en favor de la mejora de las condiciones de comercialización de los productos, los márgenes de comercialización aún son muy considerables, por lo que el esfuerzo debe continuarse y reforzarse.

En lo concerniente a agroindustria e integración vertical, el fomento de la industrialización en las zonas rurales y la creación de productos y de marcas están recibiendo creciente atención en el CNP. Algunas actividades incluyen el apoyo a la modernización de trapiches; modernización de la industria artesanal de quesos, especialmente entre pequeños productores de Turrialba y Zarcero, asistencia técnica para modernizar la producción y comercialización de conservas de frutas y legumbres frescas, y apoyo a la modernización de la industria de la carne.

La protección y sanidad agropecuaria ha recibido siempre una

atención importante de parte de la rectoría del sector. El interés se acrecentó a raíz de la aparición de la fiebre porcina en 1992 y las exigencias de tipo fito y zoo sanitario que aceptaba el país al suscribir el GATT. El reconocimiento de la importancia del sector agroexportador y la propia entrada en vigencia de los acuerdos de la OMC a partir de 1995, redoblaron el interés del Gobierno y de las organizaciones del sector privado para darle más atención a los temas de la sanidad agropecuaria. Los esfuerzos iniciados en la Administración anterior fueron continuados por este Gobierno para la erradicación de la fiebre porcina clásica en 1996, y se desarrolló con intensidad el programa de erradicación del gusano barrenador el cual se encuentra en la actualidad en su fase final. A nivel de regiones específicas, las acciones del MAG en cooperación con las organizaciones de productores permitió eliminar brotes de plagas y enfermedades.

También se han concretado logros en proyectos específicos, tales como en el campo de la agricultura orgánica y la conservación de los recursos naturales. A nivel internacional y en el mercado interno se percibe un creciente interés por los productos orgánicos, y para responder a estas posibilidades se han creado una serie de iniciativas públicas y privadas que tienen por objeto fomentar la agricultura orgánica. Así por ejemplo en 1995 se constituyó la Comisión Nacio-

nal de Agricultura Orgánica, y se creó el Programa Nacional de Agricultura Orgánica. Como parte de un esfuerzo cooperativo entre el MAG, el INA y el ITCR se ha creado también el Centro de Capacitación Permanente en Agricultura Orgánica. Como parte del convenio de desarrollo sostenible Costa Rica - Holanda también se han financiado varios proyectos de agricultura orgánica, los cuales incluyen apoyo técnico y financiamiento para la producción de abono orgánico, tecnologías de producción, manejo post-cosecha y comercialización de productos. En cuanto a la conservación de recursos naturales, es oportuno destacar las acciones del gobierno para un manejo integrado de las cuencas, y los continuados esfuerzos para la zonificación agropecuaria. Sobre este asunto se profundiza en la tercera parte de este documento, dedicado a analizar las acciones del Gobierno en el área ambiental.

Los ejemplos anteriores de nuevo ilustran parte de un proceso mas amplio de movilización de recursos para la reconversión productiva en el área agropecuaria. El programa de reconversión productiva se rige por la Junta de Reconversión Productiva creada en mayo de 1996, y el mecanismo más importante para concretar el programa de reconversión productiva es el Fondo para la Reconversión Productiva (FRP). Los fondos originales fueron aportados con recursos PL-480 aportados por el

Ministerio de Planificación en setiembre de 1996; pero a partir de la aprobación de la ley, el FRP se verá permanentemente alimentado con los recursos que el CNP capte de FANAL. Aunque el periodo de vigencia del programa es de menos de un año y aunque la ley no tiene muchos días de aprobación, ya se han aportado cerca de dos mil millones de colones para fomentar el proceso de reconversión. Estos recursos se han canalizado hacia proyectos específicos, estudios de pre-inversión, asistencia técnica para pequeños productores, comercialización y agroindustria, asistencia técnica para la mejora de la calidad de los alimentos, y otros. La alimentación permanente del FRP, la elaboración del reglamento para el uso de los fondos (y por lo tanto para las características de los proyectos), y la difusión del reglamento entre las organizaciones de productores constituyen las tareas de mayor importancia en el futuro inmediato. Ello garantizará que se generen proyectos adecuados, y que los fondos se asignen en la forma más efectiva posible para fomentar el proceso de transformación de la agricultura.

4. Infraestructura y servicios de apoyo: un cuello de botella por resolver.

El desarrollo de una estructura productiva competitiva, capaz de enfrentar las exigencias de una economía mundial cada vez más exigente y dinámica, supone una

profunda transformación en el funcionamiento de las empresas públicas y privadas que tradicionalmente se han encargado de la provisión de infraestructura básica y servicios de apoyo al sector productivo.

Desafortunadamente, contrario a lo sucedido en el pasado, cuando la mayor parte de la infraestructura era financiada con préstamos externos; después de la crisis de principios de los años ochenta el acceso al ahorro externo se fue haciendo cada vez más restrictivo; situación que obligó a redefinir el esquema de financiamiento utilizado, tanto para el mantenimiento de la infraestructura existente, como para el desarrollo de nuevas obras. Lo anterior, debido a la presencia simultánea de fuertes desequilibrios fiscales, ha limitado la expansión del gasto público; aspecto que unido a las rigideces del mismo ha limitado el crecimiento de la inversión pública, que ha quedado sujeta al cumplimiento de las metas macroeconómicas.

En este contexto, en la década de los años noventa cobra fuerza la promoción de una serie de figuras de financiamiento alternativas, tales como la concesión de obra pública en todas sus modalidades y las alianzas estratégicas, mecanismos que suponen una mayor participación de la inversión privada, tanto nacional como ex-

tranjera, en la generación, mantenimiento y administración de obras y servicios de infraestructura, en campos tradicionalmente cubiertos desde el Estado.

Estas nuevas opciones, sin embargo, no han logrado ser implementadas al ritmo esperado, considerando que su aplicación exige, en algunas áreas específicas, el desafío de impulsar profundas reformas en el marco regulatorio, tanto en sus aspectos normativos, institucionales y hasta constitucionales. Además, implica redefinir el rol estratégico del Estado en esos campos, de manera que a la par de la mayor participación del sector privado, se fortalezca su papel como rector y supervisor de dichos esquemas, de modo que los intereses nacionales estén siempre por encima de los intereses privados y de grupos específicos. Como se verá más adelante, se trata de desarrollar un marco regulador renovado, con nuevas reglas del juego que suponen un cambio de actitud no sólo al interior del sector público, sino también en el sector privado nacional, que debe prepararse para competir entre sí y con la inversión extranjera, de acuerdo con los estándares internacionales de calidad y costo.

4.1 Energía y telecomunicaciones.

En este campo, se impulsó un proceso de modernización integral

del sector energía y telecomunicaciones. El primer paso en esta dirección, que se completó en 1996, fue la separación administrativa y financiera de las áreas de energía y telecomunicaciones del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), con el fin de eliminar los subsidios cruzados que impedían el establecimiento de un sistema de costos transparente.

Simultáneamente, desde finales de 1995 se inició un proceso de análisis y reflexión sobre la modernización del sector, el cual contó con el apoyo de destacados expertos nacionales e internacionales, que se caracterizaron por la pluralidad de criterios en relación con el futuro del ICE y sus empresas subsidiarias. Es dentro de este contexto que surgen los proyectos de ley presentados a la Asamblea Legislativa en agosto de 1996²⁰, preparados con el objetivo de dotar al país del debido marco jurídico para las industrias de la energía eléctrica y las telecomunicaciones, así como al ICE de un marco institucional moderno que le permita tomar decisiones ágiles y eficaces, y evolucionar hacia una nueva cultura enfocada en el logro de resultados y en el mejoramiento continuo. De este mismo proceso surgió la nueva propuesta estratégica y organizacional aprobada por el Consejo de Administra-

20 El ICE presentó tres proyectos específicos: a) Ley General de Electricidad, que autoriza la participación privada en las inversiones futuras del subsector, promueve la competencia, las alianzas estratégicas y las inversiones mixtas de empresas públicas o privadas; b) La Ley General de Telecomunicaciones, que aunque no plantea una competencia efectiva, contempla la posibilidad de otorgar concesiones y la presencia de un Estado fuerte, capaz de garantizar reglas claras y transparentes para el funcionamiento del sector; y c) Ley de Modernización y Fortalecimiento del ICE, que incorpora los adelantos mundiales más modernos en materia de corporativización. No obstante, la presentación de estos proyectos a la Asamblea Legislativa, provocó la reacción de muchos grupos que se oponen formalmente a la apertura, situación que condujo al estancamiento de los mismos y al surgimiento de proyectos alternativos, los cuales continúan siendo discutidos en las comisiones legislativas

ción de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL) y por la Junta Directiva de Radiográfica Costarricense S.A. (RACSA).

Desde finales de 1996 y durante 1997, los esfuerzos se concentraron en el desarrollo de un proceso de modernización interna, mediante la formulación de la estrategia competitiva y el modelo organizacional, y el fortalecimiento externo mediante la proposición de un modelo estructural y las respectivas legislaciones para las industrias de la energía eléctrica y las telecomunicaciones; cuyos primeros pasos se dirigieron hacia el establecimiento de una estructura temporal de transición hacia la nueva arquitectura empresarial del Grupo ICE.

Se plantea la separación operacional de los negocios del Grupo ICE, fortaleciendo su integración estratégica. Al interior del ICE se separaron las áreas del ICE-Electricidad e ICE-Telecomunicaciones, así como sus componentes administrativos, financieros, de desarrollo institucional y relaciones, a la vez que se integraron estratégicamente las subsidiarias de RACSA y CNFL.

Dentro de este marco general, MI-DEPLAN aprobó simultáneamente en diciembre de 1997, los proyectos de reestructuración del ICE, CNFL y RACSA, bajo un esquema de planificación corporativa novedoso. Uno de los aspectos más relevantes de este proceso de modernización, radica en la

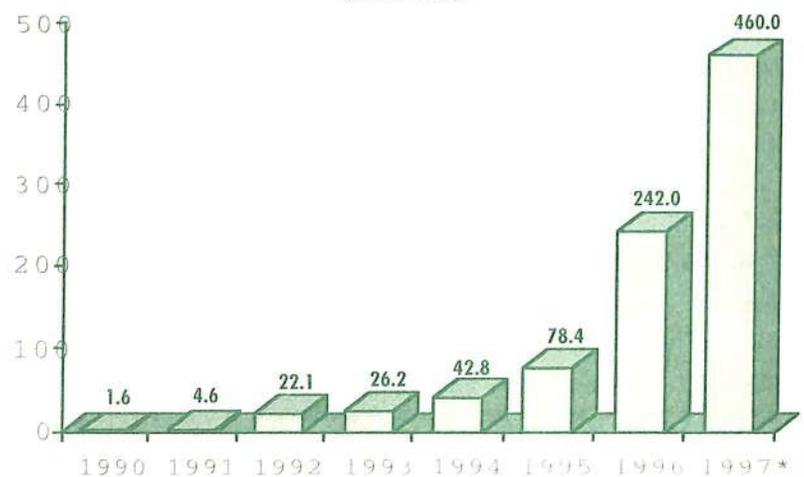
identificación e implantación de Unidades Estratégicas de Negocios (UEN's), cada una de ellas concebidas como "empresas independientes", en el sentido de que su accionar está vinculado a la prestación de servicios específicos, orientados a un mercado o segmento de mercado claramente definido. Además, por tratarse de un esquema que supera los procesos convencionales de reestructuración, la organización interna de cada una de las UEN se realizará en forma independiente, tarea que se completará durante el primer semestre de 1998.

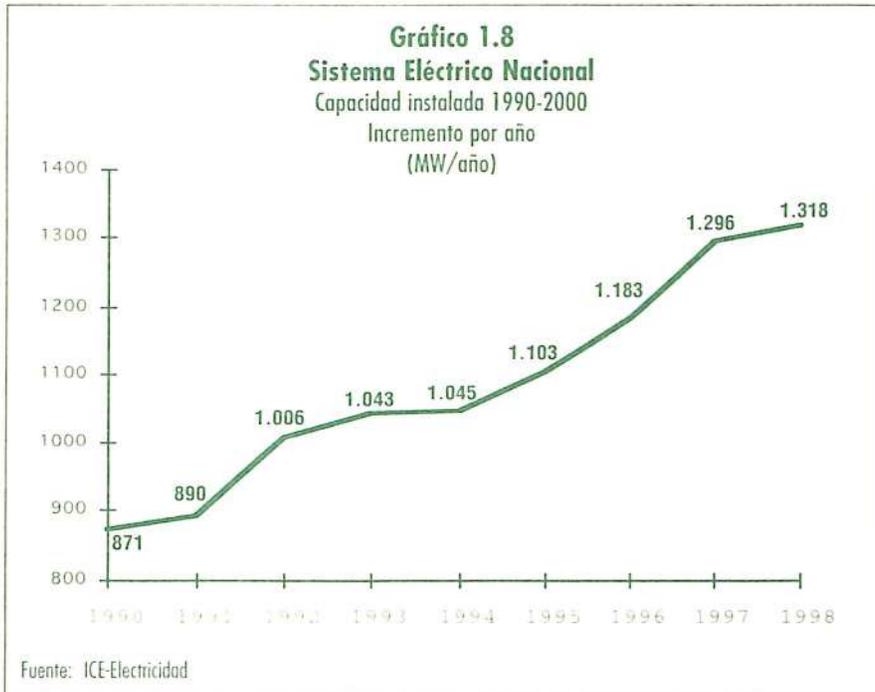
A la par de este esfuerzo de transformación del marco institucional, las empresas que integran el sector continuaron con la ejecución de importantes proyectos de inversión, esenciales para garantizar la cobertura y la calidad de los servicios prestados.

En el sector energía, junto con el programa de inversión pública, se promovió una mayor participación del sector privado en la generación de energía eléctrica, mediante la reforma de la Ley de Cogeneración Eléctrica Autónoma o Paralela, por medio de la cual se amplía de 15 a 20 años el plazo de las concesiones, se aumenta de 15% a 30% el porcentaje de generación privada, en plantas de no más de 20.000 KW y se incrementa de 35% a 65% la participación de la inversión extranjera en empresas privadas.

En este sentido, en 1997 se registraban ya alrededor de 75 proyectos y empresas de generación privada, con capacidad para producir entre 50KW y 20.000 KW. Así, la generación privada, medida en Gigawatt por hora, aumentó de 26,4 en diciembre de 1993 a 460,0 en diciembre de 1997. Con ello,

Gráfico 1.7
Participación de los Generadores Privados
en la Producción de energía eléctrica
(en GW hora)





como se aprecia en el Gráfico 1.7 el porcentaje de generación privada respecto al total de producción del Sistema Eléctrico Nacional pasó, en igual período, de 0,60% a 8,66%.

Los esfuerzos realizados por el Sistema Eléctrico Nacional (SEN), en términos de capacidad instalada, advierten resultados muy favorables: aumentó de 1045 MV en 1994 a 1318 MV estimado para 1998; es decir, un incremento de 26,1%. (Ver Gráfico 1.8).

En lo que respecta al programa de inversiones públicas en energía, aunque no tiene sentido detallar la totalidad de los proyectos ejecutados, conviene destacar el inicio del proyecto hidroeléctrico de Angostura, apoyado además en la figura financiera de un fideicomiso que permitirá acelerar su ejecución y evitar que su grado de

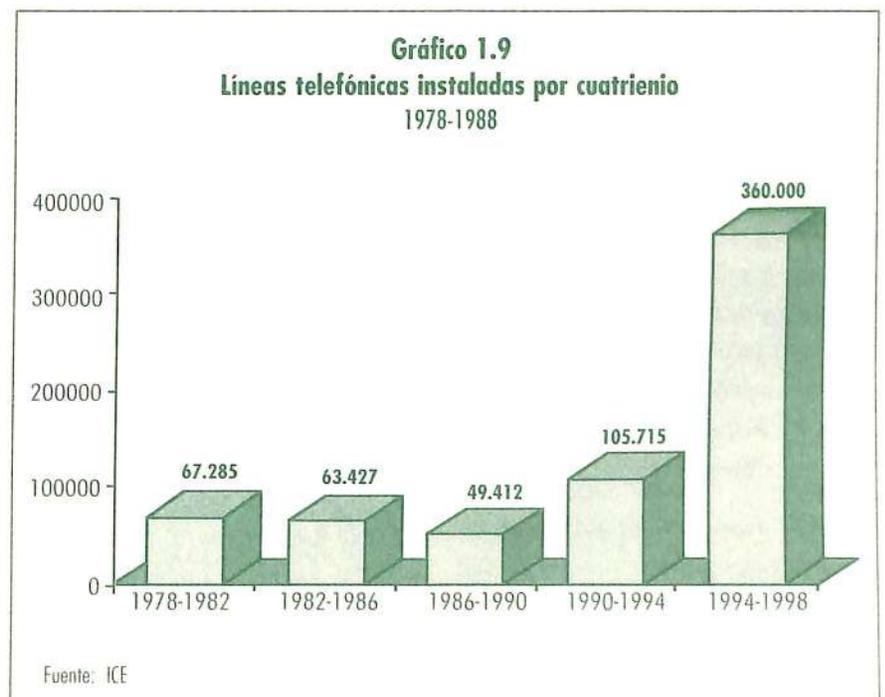
avance quede sujeto a las restricciones presupuestarias.

Además, como se analiza en la tercera parte de este trabajo, se manejó con gran responsabilidad la capacidad hidroeléctrica del país, logrando por ejemplo que el Em-

balse del Arenal volviera, después de cuatro años, a sus niveles normales. Igualmente destaca la promoción de fuentes alternativas de energía a partir de recursos renovables y programas de educación y administración de la demanda para racionalizar el consumo de energía

En el campo de las telecomunicaciones, destaca el aumento en la cobertura de la red primaria y secundaria, la ampliación de la capacidad del sistema de telefonía celular, la prestación de nuevos servicios y facilidades a los usuarios del sistema telefónico tales como el servicio 800 nacional, y la agilización de trámites a través del servicio del 115.

En lo que respecta a la capacidad instalada, entre 1994 y 1997 el ICE logró ampliar en 360.000 el número de líneas instaladas, logrando con ello una re-



ducción significativa de la demanda pendiente (lista de espera). En efecto, la demanda insatisfecha, que en 1993 era de 84.000 líneas, se redujo significativamente y se espera que con la inversión prevista para 1998, disminuya a 30.000.

Con la inversión realizada, el indicador de densidad telefónica, factor que mide el grado de cobertura que tiene la infraestructura telefónica del país, en términos de líneas en operación por cada 100 habitantes, se mantiene entre uno de los mejores en América Latina, considerando que aumentó de 14.5 en 1994 a 19.5 en 1997.

Por otro lado, en lo que respecta al área de hidrocarburos, el Gobierno impulsó una serie de acciones para racionalizar la estructura organizacional de RECOPE, mejorar su gestión operativa y modernizar la infraestructura del sector.

A partir de mayo de 1994, se impulsó un programa de inversión importante, para modernizar y completar las instalaciones de producción, trasiego y almacenamiento de combustibles, destacando la ejecución de proyectos tales como la readecuación de la Refinería de Moín, el nuevo poliducto, la ampliación de la capacidad de almacenamiento y la dispensa automática de combustibles.

En relación con la modernización del marco institucional, sobresalen dos acciones específicas: primero, la aprobación de la Ley de Hidrocarburos⁽²¹⁾ y segun-

do, la reestructuración organizacional de RECOPE, durante el año 1997, que permitió dar los primeros pasos para reducir la dispersión funcional y avanzar hacia una estructura más plana y flexible. En este último caso, las decisiones adoptadas en el marco del proyecto de reestructuración de RECOPE permitieron reducir el número de puestos de mando, de 186 a 58.

Como se verá en la parte tercera de este documento, referida a la política ambiental, una de las acciones más importantes impulsadas por el Gobierno, a través de RECOPE, fue la transformación tecnológica que condujo a la eliminación del plomo de la gasolina, así como el programa para la reducción del azufre en el diesel. Estas decisiones no sólo han tenido un impacto positivo sobre la salud pública, sino que advierten también la importancia que adquiere el replantear el proceso de formulación de las políticas públicas, a partir de una articulación dinámica de los aspectos económicos, sociales y ambientales.

4.2 Servicios portuarios. A pesar de que la transformación y la productividad de la estructura productiva son aspectos prioritarios para promover la competitividad, la estrategia propuesta por el Gobierno se vio frustrada por un sin número de factores que limitaron la posibilidad de impulsar una profunda transformación. Además de las restricciones financieras mencio-

nadas, el desgaste institucional y la limitada capacidad de ejecución constituyen los principales obstáculos para impulsar una verdadera transformación de los servicios portuarios. La resistencia al cambio, especialmente de los sectores profesionales y de las organizaciones laborales internas, ha reducido significativamente los márgenes de libertad que tiene el Poder Ejecutivo para actuar.

Consecuentemente, los esfuerzos realizados en este campo se concentraron en el mantenimiento y el mejoramiento de la infraestructura existente, así como en la ejecución de una serie de acciones menores tendientes a elevar la capacidad operacional y la prestación de los servicios.

No obstante, y rompiendo con la tradición, el Gobierno decidió aprovechar el vencimiento de los contratos de concesión de estibas en agosto de 1995, para promover un proceso de apertura, que permitió la operación de siete empresas, la introducción de mayor competencia y una reducción significativa de los costos.

Asimismo, se impulsó un proceso de reestructuración y modernización del Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP), acción que permitió simplificar la estructura organizacional, que pasó de 46 unidades administrativas a solamente 18, así como el establecimiento de un nuevo modelo de gestión que elimina la fragmentación de tareas que corresponden

a procesos completos de los servicios portuarios obligatorios que se prestan.

Por otro lado, se procedió al cierre definitivo del ferrocarril, decisión que condujo a la reducción significativa de la planilla del Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER), que pasó de 1177 a 64 funcionarios y evitar una pérdida anual que superaba los mil millones de colones. Esta estructura organizativa mínima se mantuvo con el objetivo de administrar el proceso de liquidación y resguardo de los activos, así como preparar los proyectos de concesión para de los Ramales Bananeros del Atlántico y la Tramo del Ferrocarril al Pacífico.

4.3 Concesión de obra pública. Al inicio de la Administración, la necesidad de adelantar obras de infraestructura de gran envergadura, vitales para el desarrollo del país, contrastaba con el predominio de rigideces financieras e institucionales que obstaculizan la ejecución de los proyectos requeridos. Ante esta realidad, el Gobierno se planteó el reto de establecer un marco coherente de políticas y procedimientos para fomentar la participación del sector privado en el desarrollo de infraestructura básica.

Con el apoyo bipartidista, en 1994 se aprobó en la Asamblea Legislativa la Ley General de Concesión de Obra Pública²². Esta ley, desde

un punto de vista estrictamente técnico, correspondía con un esquema típico de Construcción, Transferencia y Operación, conocido como BOT (por sus siglas en inglés), modalidad con poca flexibilidad al desarrollar los proyectos de acuerdo con sus necesidades técnicas y financieras. Con este nuevo marco legal, se presentaron dificultades para la incorporación del sector privado, debido a la complejidad de la modalidad y la falta de claridad en lo que respecta a la distribución de riesgos y beneficios, así como obligaciones y derechos. Aún así, la ley significó el primer paso de un largo proceso que exige un cambio de mentalidad a todo nivel, esencial para redefinir las relaciones que tradicionalmente han existido entre el sector público y el privado.

La ley referida probó tener problemas de fondo en su aplicabilidad, además de ser deficiente conceptualmente en muchos aspectos. En general, resultó ser poco atractiva tanto para los inversionistas como para la Administración. Muchos de los problemas quedaron al descubierto con el proyecto de la Concesión de la Ampliación, Rehabilitación y Mantenimiento de la Autopista Bernardo Soto. Este primer proyecto de concesión, por US \$17 millones, fue sujeto a un debate institucional entre el MOPT y la Contraloría General de la República, dado que los principios legales fueron

cuestionados. En muchos sentidos, la ley falló por mantener la distribución de riesgos y derechos de la Ley General de Contratación Administrativa, en vez de aplicar los riesgos a la parte mejor calificada para manejarlos.

El caso de la Bernardo Soto demostró que la Administración contaba con poca capacidad para diseñar los proyectos de concesión, los cuales son técnica y económicamente mucho más complejos que los tradicionales. Aunque la curva de aprendizaje apenas había empezado, iba creciendo la preocupación sobre el costo de proyectos deficientes, ya que resultarían en el encarecimiento del uso de la modalidad por una prima de riesgo más alta exigida por los posibles inversionistas. Fue un proceso desgastante: la adjudicación de la Autopista Bernardo Soto se realizó en octubre de 1996; posteriormente la Contraloría General de la República anuló el acto de adjudicación, debido a una serie de defectos legales y de procedimiento. Luego de un intenso debate se procedió a la readjudicación de la obra a una nueva empresa, acto que fue apelado por la empresa original. A la fecha, sin embargo, la Contraloría General de la República no ha resuelto dicha apelación.

Ante la necesidad de ordenar las acciones en este campo, el Gobierno creó la Autoridad Nacio-

22 Ley N° 7404, publicada en La Gaceta N° 91 del 12 de mayo de 1994.

23 Creada mediante Decreto Ejecutivo N° 25812-PLAN-H-MOPT, publicada en La Gaceta N° 34 del 18 de febrero de 1997, coordinada por el Ministro de Planificación e integrada a demás por el Ministro de Hacienda y el Ministro de Obras Públicas y Transportes.

nal en Concesión de Obras y Servicios Públicos⁽²³⁾, instancia de decisión política que cuenta con una Secretaría Técnica encargada de ejecutar las políticas y directrices, realizar el mercadeo, asesorar a las instituciones en materia de concesión para coordinar y gestionar el proceso de concesión. Sus funciones incluyen, entre otras, la coordinación multisectorial, asistencia técnica en materia respecto a la concesión y la ejecución de proyectos, donde se promueve la uniformidad y actualización de la legislación en materia de concesión y cualquier otra función para asegurar un proceso de concesión sostenible.

Mientras seguían las discusiones sobre las reformas legales presentadas a la ley original, la urgencia y necesidad de realizar los proyectos de infraestructura y servicios, resultaron en el desarrollo de otros esquemas legales los cuales permitieron más flexibilidad a la Administración en el diseño de proyectos de acuerdo a sus necesidades técnicas. Por lo tanto, en el proyecto de modernización y ampliación del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, así como en el proyecto de la Rehabilitación de los Ramales Bananeros del Atlántico, se optó por alternativas legales que permitieran ejecutar los proyectos bajo esquemas contractuales diferentes al BOT permitido en la ley de concesión vigente.

En el caso del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría, dado que las necesidades propias del proyecto se enfocaban hacia un mejoramiento de la capacidad del aeropuerto, de acuerdo con la demanda y por las características propias de la infraestructura existente, la Secretaría Técnica en Concesión, desarrolló una figura contractual distinta a la concesión, que permitirá enlazar las inversiones en infraestructura con las condiciones de la demanda, en vez de exigir de antemano una inversión estimada en US \$180 millones, que resultaría en aumentos tarifarios desmedidos. En este caso, se acudió a la figura de contratos atípicos o figuras contractuales, establecida en el Artículo 55 de la Ley de Contratación Administrativa, para lo cual se elaboró un reglamento administrativo que describiera la figura contractual de la gestión interesada.

Diferenciándose de la concesión, en la cual quien explota el servicio es el concesionario, en la gestión interesada, es la Administración misma la que, con la ayuda de una dirección reclutada por ella, hace ejecutar el servicio. En la concesión, el concesionario asume los riesgos económicos de la explotación resarciéndose con las tarifas que se le autoriza a percibir de los usuarios, mientras que en la gestión interesada, la administración contratante es quien explota el servicio por sus propios riesgos, aunque sirviéndose de una

empresa gestora a quien retribuye mediante una participación o interesamiento. Por razones de la naturaleza estratégica del Aeropuerto, se decidió alejarse de la concesión típica, pues se consideró que sería más beneficioso y seguro para el país, en el tanto la administración y el Gestor, compartiesen los riesgos y beneficios en la proporción que se establezca en el contrato.

En el caso del Aeropuerto Juan Santamaría, el trabajo realizado por la Secretaría Técnica de Concesión, adscrita a MIDEPLAN, culminó con la elaboración del "Reglamento para los Contratos de Gestión Interesada de los Servicios Aeroportuarios" el cual fue aprobado por la Contraloría General de la República el 18 de febrero de 1998. Así, después de un trabajo arduo y complejo, la Administración Figueres logró la concreción de un mecanismo jurídico que permitirá impulsar la modernización de un mecanismo integral del Aeropuerto Juan Santamaría.

En cuanto al proyecto de INCOFER, la Contraloría General de la República, mediante pronunciamiento Número 15408 del 19 de noviembre de 1997, recomendó el uso de la figura de Concesión de Gestión de Servicios Públicos contenida en el artículo 74 de la Ley de Contratación Administra-

tiva, mediante la promulgación de un Reglamento Ejecutivo para regular y describir detalladamente la figura contractual. La necesidad de utilizar el artículo 74 se derivó de la confusión sobre el alcance de la Ley de Concesión en materia de servicios.

A la vez, aplicando las lecciones en el caso de la Bernardo Soto, el MOPT está preparando la licitación de la ampliación de la Autopista General Cañas (inversión estimada en \$45 millones), bajo el marco legal de concesión vigente. A principios de enero de 1998, se estaba completando la elaboración de las bases económicas del proyecto, y se espera publicar la apertura del proceso de licitación antes de mayo de 1998.

A principios de 1998, el Gobierno continuaba negociando en la Asamblea Legislativa el proyecto de reforma a la Ley de Concesión de Obras Públicas, presentado precisamente para ampliar su alcance y subsanar los problemas asociados con el texto anterior. Mientras tanto, la Secretaría Técnica continuaba preparando diversos proyectos de concesión, incluyendo los estudios de factibilidad necesarios para el desarrollo del marco contractual y elaboración de las bases de licitación. Asimismo, brindando apoyo a proyectos de otros sectores, tal es el caso del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA) para el proyecto de Alcantarillado Sanitario de la Gran

Área Metropolitana y Ciudades Intermedias, los acueductos municipales, las Terminales Granelera y Atunera de Caldera, el cual es un proyecto del INCOP, la ruta al Pacífico del INCOFER, así como proyectos en la CNFL y otros sectores.

Adicionalmente, y con el fin de fortalecer el proceso de concesión en nuestro país, el Gobierno de Costa Rica gestionó ante el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), una operación no reembolsable, con el fin de darle continuidad al proceso iniciado y evitar que la transición política detenga los esfuerzos realizados por la Administración Figueres Olsen. Los objetivos generales de esta operación son los siguientes:

- **C**ubrir las necesidades inmediatas de asistencia técnica en regulación económica y análisis financiero para proyectos de concesión que se encuentran avanzados en la etapa de formulación.
- **C**ontar con un Plan Estratégico en materia de Concesiones de obras y servicios públicos, que incluya el desarrollo de un "Pipeline" de proyectos concesionables a nivel multisectorial, el desarrollo de metodologías de evaluación que otorguen un "Sello de Calidad" a los proyectos desarrollados según estándares internacionales y el traspaso del "Know how"

adquirido, por la Autoridad Nacional de Concesiones a la Coordinadora Nacional de Concesiones⁽²⁴⁾.

- **A**poyar el proyecto de Reglamentación de la nueva Ley de Concesión de Obras y Servicios Públicos.
- **C**ontar un Programa de Capacitación en materia de concesiones.

En términos generales, la Administración logró iniciar un proceso importante de apertura a la participación de capital y tecnología privada nacional y extranjera en proyectos de inversión para el desarrollo, no solo de infraestructura, sino también de servicios públicos, los cuales podrán ser desarrollados bajo diversos esquemas contractuales. Los problemas de fondo, sin embargo, no están en los esquemas contractuales que se utilicen, y que puedan agilizar la solución. Lo realmente importante es, primero, que la sociedad costarricense comprenda que las obras de infraestructura tienen costos elevados que deben ser asumidos y financiados, tanto en su construcción como en su mantenimiento y segundo, que se desarrolle una relación más sana y transparente entre las partes públicas y privadas que participan en estos procesos, de manera que se minimice la corrupción, la competencia desleal y la búsqueda de rentas espúreas.

Por último, en materia de modernización del marco institucional

para el desarrollo de la infraestructura, conviene señalar el desafío de consolidar una profunda modernización del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), así como de otras instancias que operan bajo su ámbito de acción, tales como Consejo de Seguridad Vial y la Dirección General de Aviación Civil. Cualquier esfuerzo adicional en este campo deber estar orientado al redimensionamiento del MOPT y su fortalecimiento como rector y supervisor, pero delegando en otros agentes públicos o privados las tareas relacionadas con la ejecución de los proyectos. Es decir, avanzar hacia un esquema institucional transparente, en donde las tareas de formulación, supervisión y ejecución estén claramente separadas. Especialmente en el área de infraestructura vial, el marco legal vigente sigue siendo complejo y disperso, carente de figuras financieras y operativas flexibles, que garanticen la ejecución de las obras al ritmo que requiere el país.

Aún así, a pesar de las limitaciones señaladas, el Gobierno logró destinar parte importante de los recursos disponibles al mantenimiento y rehabilitación de la red vial nacional. También sobresale la adjudicación de las obras específicas incluidas en el Préstamo Sectorial de Transportes suscrito con el Banco Mundial, relacionadas con la rehabilitación de los tramos: Tarcoles-Jacó, Jacó-Loma, Penhurst-Pandora, Buenos Aires-

Paso Real y Río-Covento Buenos Aires.

Asimismo, se logró consolidar la operación del Aeropuerto Internacional Daniel Oduber en Liberia, que ha significado un importante apoyo para el desarrollo del sector turismo, y el inicio del proyecto Puntarenas por Siempre, que busca convertir el antiguo muelle de Puntarenas en un atracadero de cruceros para estimular el turismo y el desarrollo de la zona. Sobresale también la ampliación de la Terminal de Carga en el Aeropuerto Juan Santamaría, como soporte del esfuerzo exportador que realiza nuestro país.

No obstante, como se ha señalado, se requiere un esfuerzo sostenido por parte de los próximos Gobiernos, para lograr una profunda transformación del marco regulatorio, aspecto esencial para garantizar que la infraestructura y los servicios de apoyo faciliten la transformación y la competitividad de las empresas, tanto en el mercado nacional como internacional.

V DE LA ESTABILIDAD PRESENTE AL FUTURO DINÁMICO Y SOSTENIBLE

1. La evolución de la economía durante el cuatrienio: visión coyuntural.

El cuatrienio 1994-1998 que corresponde a la Administración Figueres Olsen muestra un desempeño zigzagueante en la evolución tradicional de la coyuntura económica. Si bien algunos indicadores son buenos, otros son apenas

aceptables y algunos, en particular durante el año 1996, fueron negativos. Como se vio más arriba, estos altibajos han sido una característica de la economía costarricense a lo largo de los últimos veinte años, desde la crisis de 1978, hasta hoy, y son una de las muestras más claras de que, si bien se controló el impacto de la crisis y se logró evitar tanto una nueva espiral inflacionaria como una nueva etapa recesiva, la economía seguía sin consolidar ni sus balances macroeconómicos ni su competitividad productiva, y en consecuencia los conflictos distributivos continuaban afectando de manera cíclica a la política económica, en particular reforzando los efectos que sobre ella tiene el ciclo electoral.

En este capítulo se presentará un breve recuento de la evolución coyuntural de la economía en los últimos cuatro años, mostrando lo que debiera ser el último período de este "nadadito de perro" que ha caracterizado la administración del corto plazo, para pasar luego a señalar el impacto que empieza a tener en el presente, y sobre todo en el futuro del desarrollo económico y social del país, la consolidación de un nuevo paradigma de desarrollo, basado en el aprovechamiento de la alta tecnología para alcanzar una integración inteligente con el mundo, una integración que, como se ha dicho, depende más de la productividad y calidad con que se utilizan los re-

cursos productivos, que en los subsidios fiscales, la mano de obra barata o la explotación destructiva de los recursos naturales.

1.1 Hacia la estabilidad sostenible de las finanzas públicas. Dada la importancia de los desequilibrios macroeconómicos desde fines de los años setenta, y dada la preponderancia que ha tenido la política macroeconómica desde entonces, y el impacto de estas políticas sobre el conjunto de la evolución económica de corto plazo, se presenta en primer lugar la evolución de las finanzas públicas a lo largo de la Administración Figueres Olsen.

Como se mencionó antes, después de dos años en que el déficit fiscal aparecía como una proporción relativamente baja del PIB, el ciclo político se impone y el Gobierno recibe una compleja situación fiscal, donde el déficit proyectado es de por sí alto, fruto de los compromisos adquiridos (como los aumentos salariales a los maestros, que se pagarían en tractos luego del cambio de gobierno), las ya mencionadas posposiciones de compromisos (como la maduración de los CAT y la represión de un conjunto de tarifas de bienes y servicios públicos), y la aceleración del gasto en las instituciones públicas que redujo el superávit que normalmente ayuda a reducir el déficit del sector público consolidado. A esto se agregó el gasto que toda la sociedad costarricense tuvo que pagar, por medio del Estado, para enfrentar la quiebra la-

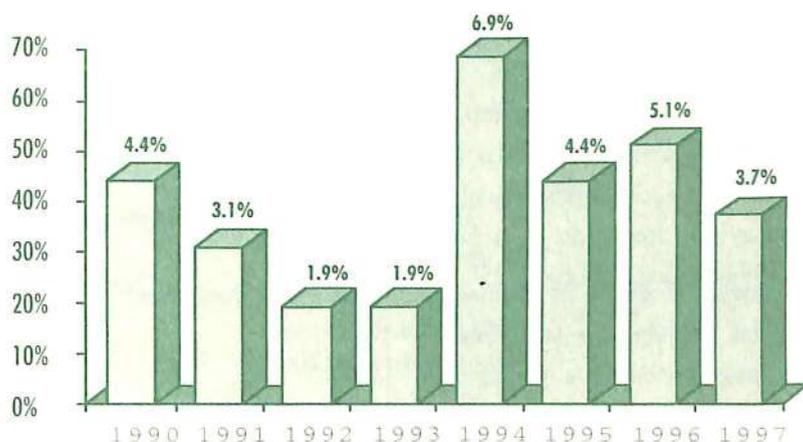
mentable del Banco Anglo, que representó aproximadamente un 2% del PIB.

Así, cómo se observa en los Gráficos N° 1.10 y 1.11 el déficit del Gobierno Central pasó de un 1.9% del PIB en 1992 y 1993 a un 6.9% del PIB en 1994, y el déficit consolidado del Sector Público, que parecía haber sido de tan sólo un 0.8% en 1993, alcanzó un 8.1% del PIB, para constituir el nivel más alto de déficit fiscal producto del ciclo político. En efecto, como se explicó a la sociedad costarricense en el Foro "Un

recibido del gobierno anterior: el déficit en 1986, primer año de la Administración Arias, fue un 3.3% del PIB; el déficit de 1990, primer año de la Administración Calderón, fue de un 4.4% del PIB; y el déficit en 1994, primer año de la Administración Figueres Olsen, fue de un 6.9% del PIB. Este no era, claramente, un camino sostenible, aunque el déficit bajara en los años intermedios.

El déficit financiero del Gobierno Central durante la Administración Figueres Olsen pasó de 6.9% del PIB en 1994 a 4.4% en 1995,

Gráfico 1.10
Déficit del Gobierno Central como porcentaje del PIB

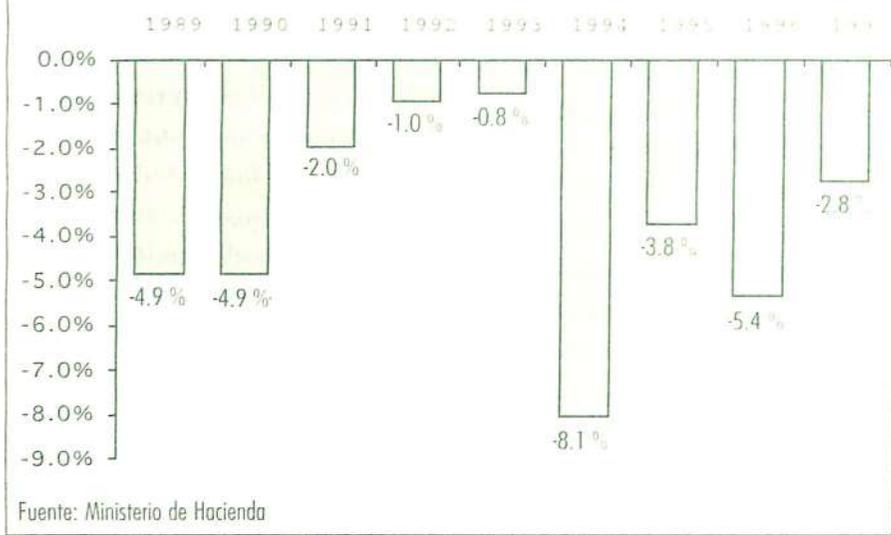


Fuente: Ministerio de Hacienda

Acuerdo Nacional Razonable" realizado por el Gobierno en septiembre de 1994, el ciclo político se venía constituyendo en un problema creciente para la sociedad costarricense, ya que cada gobierno dejaba a su sucesor "montado" en un déficit mayor que el déficit

elevándose a 5.1% del PIB en 1996 como producto del pobre desempeño económico de ese año, para volver a caer a un 3.7% del PIB en 1997. Si agregamos la visión de conjunto del sector público, tenemos que, como muestra también el Gráfico 1.11, el déficit

Gráfico 1.11
Déficit Global del Sector Público
 (respecto al PIB)
 1989-1997



consolidado del sector público pasó del 8.1% del PIB como producto del ciclo político en 1994 a 3.8% en 1995, elevándose a 5.4% del PIB en 1996, y volviendo a bajar en 1997 a 2.8% del PIB. Como se aprecia en el gráfico, el efecto acumulado del ciclo político hizo que el déficit fiscal se mantuviera creciendo a lo largo de 1994 y principios de 1995.

Con las medidas que se comentaron más arriba, que incluyeron tanto acciones de corte coyuntural y administrativo como profundas reformas estructurales como las relativas al sistema tributario, a las aduanas, a las reestructuraciones institucionales y la reducción de la planilla pública, a los regímenes de pensiones, y otras, las tendencias se empiezan a revertir en 1995, y se nota claramente como los gastos operativos del Gobierno se controlan rigurosamente

hasta el final de la Administración, y cómo los ingresos se mantienen creciendo también hasta el final de la administración. Así, contrario a lo que había ocurrido en otras ocasiones, y en particular en el período 1993-1994, por pri-

mera vez se asiste a una transición de gobierno en la que no se presenta el ciclo fiscal electoral. Como se aprecia en el Gráfico 1.13, y de su comparación con el gráfico que se presentó antes relativo al período electoral anterior, a lo largo del año 1997 las tasas de crecimiento de los ingresos fiscales fueron siempre positivas, y las tasas de crecimiento del gasto del Gobierno Central fueron siempre negativas.

De esta forma, las medidas estructurales tomadas en los primeros años del Gobierno, se vieron fortalecidas por la voluntad política de mantener la disciplina fiscal hasta el final, rompiendo el ciclo político de las finanzas públicas, de manera que se logre por primera vez en más de quince años que el déficit que recibe el nuevo gobierno represente una proporción

Gráfico 1.12
Ingresos y Gastos del Gobierno Central
 enero 1993-diciembre 1997
 (Datos acumulados en últimos 12 meses)

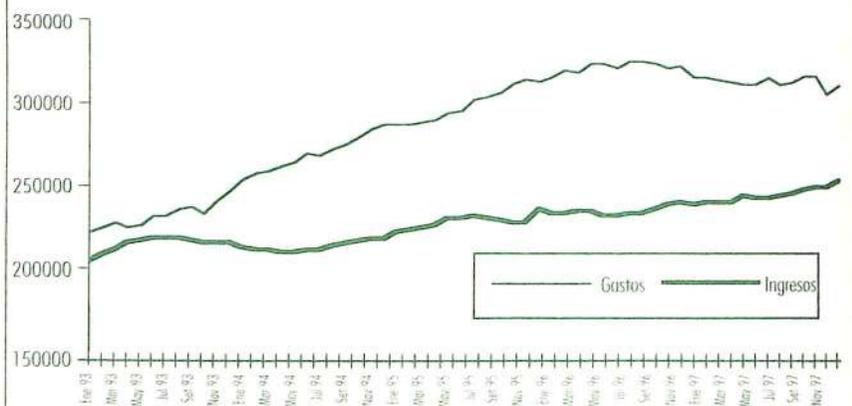
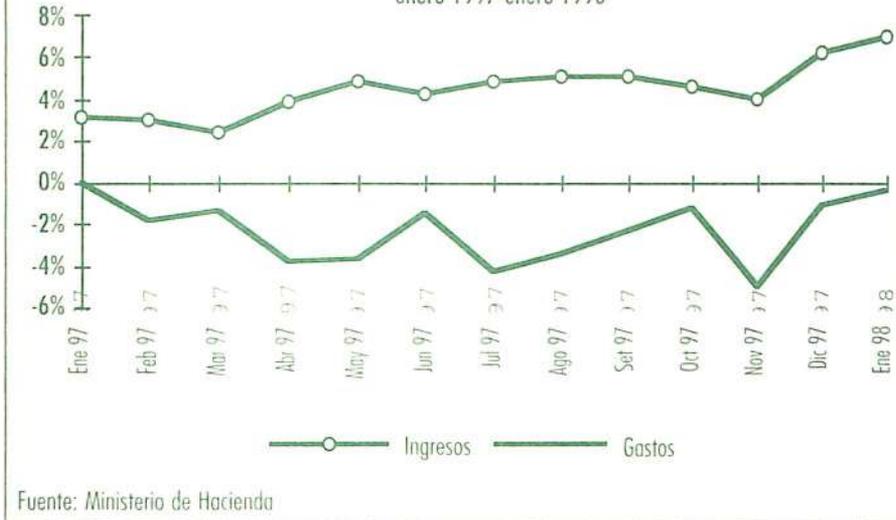


Gráfico 1.13
El rompimiento del Ciclo Político Fiscal
 Ingresos y Gastos del Gobierno Central
 Variaciones acumuladas en últimos 12 meses
 enero 1997-enero 1998



Fuente: Ministerio de Hacienda

menor del PIB que el déficit recibido por las dos administraciones anteriores.

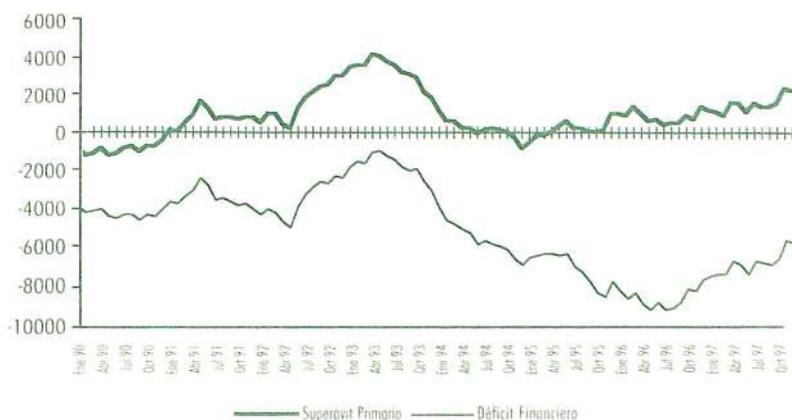
Pero si bien se rompe el impacto del ciclo político en las finanzas públicas, y en términos generales, podemos apreciar cómo después de la dramática caída del superávit del Gobierno Central entre mediados de 1993 y finales de 1994, se inicia un proceso sistemático de recuperación a lo largo de toda la Administración Figueres Olsen, es claro que los problemas fiscales no están plenamente resueltos. A pesar de los esfuerzos realizados, se mantiene una diferencia importante entre el déficit operativo y el déficit financiero del sector público, producto del pago de los intereses de la deuda y, en particular, de los intereses de la deuda interna. El Gráfico 1.14 muestra el efecto de esta evolución a lo largo del período.

De hecho, lo que estos datos muestran es que de no haber existido un problema de endeudamiento al inicio de la administración, el superávit generado una vez que las medidas fiscales entraron en operación habría sido más

que suficiente para cubrir el déficit inicial, y la administración habría podido cerrar su comportamiento fiscal sin deuda y sin déficit. Lamentablemente, esa no era la situación, y en un contexto de altas tasas de interés la carga de la deuda se volvió un problema creciente, que marca claramente la separación entre el superávit operativo que muestra el gobierno, y que indica que sus ingresos son mayores a los gastos que realiza, y el déficit financiero, que nos recuerda permanentemente que la carga de la deuda sigue absorbiendo recursos mayores a los que el Estado tiene para cubrirla.

Este tema de la carga del endeudamiento fue planteado desde el primer año del Gobierno, en el foro "Un Acuerdo Nacional Razonable", donde se dijo lo siguiente: "A partir de ahí (1984) iniciamos una tendencia ascendente -con

Gráfico 1.14
Gobierno Central:
Superávit primario y déficit financiero acumulado en últimos 12 meses
 enero 1990-diciembre 1997
 (en millones de colones constantes)



Fuente: Ministerio de Hacienda

25 Fernando Herrera: "La crisis fiscal y la necesidad de un acuerdo nacional" en Foro: Un acuerdo nacional razonable, Editorial Fundación UNA, 1994, p. 46.

fluctuaciones pero ascendente hasta llegar a que la proyección para 1994, incluyendo las pérdidas del Banco Anglo, sea casi un 22% del Producto Interno Bruto: más que el doble de lo que era hace diez años"⁽²⁵⁾ y se agravó conforme las tasas de interés se mantuvieron por encima de los niveles esperados. Tal y como se detalló anteriormente, el Gobierno procedió entonces a promover un proceso de discusión nacional, y a presentar una propuesta integral para atacar el problema. Aunque algo se logró avanzar en este proceso, se hizo evidente que la resolución del problema de la deuda trascendía las posibilidades de un gobierno para convertirse en un verdadero reto nacional, ya que las medidas necesarias para pagar en el presente el costo de una deuda largamente acumulada, suponen una importante redistribución de esa carga entre distintos sectores de la sociedad, y es probable que esta redistribución no corresponda con los beneficios que los distintos sectores sienten (con o sin razón) que recibieron con las obras que esa deuda permitió financiar. Más que un problema económico o financiero, este es un claro problema social y político.

1.2 Estabilidad monetaria y baja en las tasas de interés. Dados los permanentes riesgos de desestabilización, la política monetaria y crediticia fue cautelosa a lo largo de toda la Administración, y hasta se llegó a argumentar que pudo haber sido hasta excesivamente cau-

telosa algunas veces, privilegiando la estabilidad monetaria sobre la estabilidad fiscal o el mismo crecimiento económico. Es aún temprano para evaluarlo, pero se mantuvo un interesante debate respecto al impacto que esta cautela tuvo en la posible postergación de la recuperación económica que se esperaba para 1996, que más bien resultó un año de contracción económica; por otro lado, los riesgos de que Costa Rica se viera arrastrado por el efecto tequila, y se diera una crisis financiera aún más costosa, es un argumento que tiene también que considerarse con seriedad al juzgar esa política.

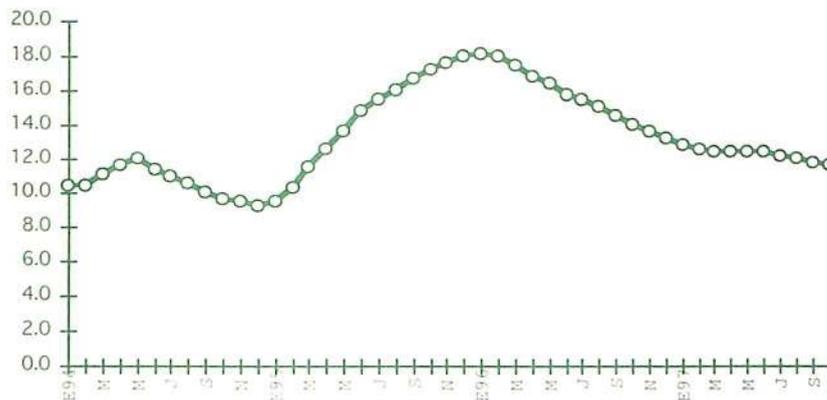
En todo caso, los resultados en este campo muestran que desde fines del año 1995 las metas de reservas del BCCR con el FMI fueron sobrepasadas. Estas alcanzaron al final de 1996 un nivel de aproximadamente \$925 millones, equivalente a tres meses de importaciones y a un incremento de un 24% respecto al año anterior. A mediados del año 1997, las reservas ya sobrepasaban los \$1024 millones, equivalentes a 3,6 meses de importaciones; y desde entonces se ha mantenido una situación favorable de acumulación de reservas. Por otra parte, los atrasos en el pago de la deuda pública externa fueron eliminados desde inicios del año 1996. Las proyecciones del comercio exterior, y la fuerte entrada de inversión extranjera, no hacen prever ningún problema en el mantenimiento de

los niveles de reservas del Banco Central.

El comportamiento del sector externo, tanto en su evolución comercial como en lo que respecta a la cuenta corriente y la cuenta de capital, permitió mantener una política cambiaria neutral, en la que las minidevaluaciones buscaron mantener constante el tipo de cambio real, sin premiar ni castigar la producción hacia el mercado externo o hacia el mercado interno. Una ventaja adicional de mantener el sistema de las minidevaluaciones, es que el conjunto de la sociedad, desde los agentes financieros hasta los propios consumidores, se han acostumbrado a manejar el bajo grado de incertidumbre de este sistema, lo que facilita el cálculo económico por parte de los diversos agentes. Conforme avanzó la estabilización de la economía, y se redujo el nivel de inflación, se redujo también el ritmo de las minidevaluaciones, tal y como corresponde a la metodología establecida. El Gráfico 1.15 muestra la evolución del tipo de cambio a lo largo del cuatrienio.

Tanto como producto de los desequilibrios fiscales con que inicia el gobierno, de los elevados niveles de inflación, de la ineficiencia del sistema financiero, como de la propia austeridad de la política monetaria, las tasas de interés fueron muy elevadas durante los primeros años de gobierno, y fue sólo cuando las políticas de estabiliza-

Gráfico 1.15
Devaluación Anualizada
(en porcentajes)



Fuente: BCCR

ción rindieron sus frutos, en conjunción con los avances en los programas de reforma financiera y modernización de los bancos, que se logró reducir el nivel de las tasas de interés, lo cual a su vez tuvo un impacto positivo tanto sobre la producción como sobre las finanzas públicas, al reducir significativamente el impacto del servicio de la deuda interna.

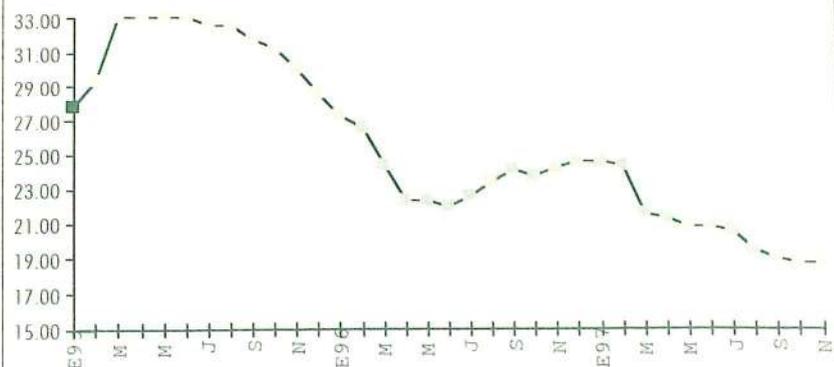
Es importante también destacar no sólo la reducción de las tasas de interés que se refleja en el Gráfico 1.16, en el que se aprecia cómo de principios de 1995 a finales de 1997 la tasa básica pasiva bajó de un 33% a un 18%; sino la canalización de gran parte de este crédito hacia el sector privado. En efecto, mientras que en 1995 el crédito al sector privado sólo creció un 11%, con lo que se presagiaba el lento comportamiento de la economía en 1996, al año siguiente el crédito

al sector privado creció a un ritmo del 18.5%, y en 1997 creció aún más rápido, superando el 23%, y apoyando las proyecciones de crecimiento para 1998.

1.3 Un débil crecimiento de la producción, que tiende a reactivarse. El cre-

cimiento de la economía costarricense durante la Administración Figueres Olsen no fue alto, por el contrario, la tasa promedio anual de crecimiento del PIB entre 1994 y 1998 apenas llega al 2.4%, afectada en particular por el pobre desempeño en 1996, cuando la producción cayó un 0.8% en términos reales, como se aprecia en el Gráfico 1.17. Buena parte de la explicación está en la situación recién comentada de los desequilibrios financieros que el país enfrentaba, como en el mismo alto crecimiento de los dos años anteriores, el cual estuvo en buena medida sustentado en la entrada de capital financiero al país, y no al ingreso de inversiones productivas. En este contexto, las medidas que el Gobierno decidió tomar para sanear los desequilibrios, y la situación económica internacional, se

Gráfico 1.16
Gobierno Central:
Superávit primario y déficit financiero acumulado en últimos 12 meses
enero 1990-diciembre 1997
(en millones de colones constantes)



Fuente: BCCR

Gráfico 1.17
Tasa de Variación del PIB real
1990-1998



* Datos estimados.
Fuente: BCCR

combinaron para producir este pobre desempeño productivo. A partir de 1997, sin embargo, el ritmo de crecimiento empieza a recuperarse, y se prevé una tasa de crecimiento superior al 4.5% para 1998 y, de continuar el ingreso acelerado de inversión extranjera directa (de la que se hablará más adelante) esta tasa bien podría ser más alta en los años siguientes.

Como se mencionó antes, los niveles de empleo responden de manera bastante cercana a la evolución del ritmo de la producción, si bien es necesario tomar en cuenta los cambios que se viven en la conformación de la Población Económicamente Activa, las variaciones en la productividad y las limitaciones que también existen en las formas en que medimos los niveles de producción. Costa Rica ha sido, tradicionalmente, un país capaz de mantener bajas tasas

de desempleo que, como se vio en la introducción histórica, oscilaron alrededor de un 5.5% en la década que precedió a la Administración Figueres Olsen. Durante este cuatrienio, y a pesar de los vaivenes en la economía, los nive-

les de desempleo se han mantenido cercanos a la norma reciente. Al reducirse el ritmo de crecimiento económico en 1995 y caer en 1996, esto provocó un aumento en la tasa de desempleo del 4.2% de la PEA en 1994 a un 6.2% en 1996. Con el crecimiento del PIB de 3.3% en 1997 y aceptando la proyección cauta del Programa Monetario para un crecimiento del 4.5% en 1998, tenemos que la tasa de desempleo se redujo a 5.7% en 1997 y rondará el 5% a mediados de 1998, como se aprecia en el Gráfico 1.18.

Este aumento del desempleo significó que en 1995 sólo se generaran 30.000 nuevos puestos de trabajo, y que en 1996 incluso se redujera el número de ocupados en 23.000. Sin embargo, con sólo la recuperación que se dio en 1997, se generaron más de 82.000 nuevos empleos, es decir, un aumento de

Gráfico 1.18
Tasa de Desempleo Abierto
1990-1998



* Datos estimados.
Fuente: DGEC

Gráfico 1.19
Ocupados como porcentaje de la población
 1990-1998



* Datos estimados.
 Fuente: DGECE

un 7.2% en la población ocupada. La razón para que la tasa de desempleo no bajara aún más fue el crecimiento atípico de la Población Económicamente Activa, que aumentó en un 6.6% en ese año, muy por encima de su crecimiento normal. Visto de otra forma, para 1997 el total de ocupados llegó a 1.227.333, que representa un 37.5% de la población del país, y como se aprecia en el Gráfico 1.19 constituye el porcentaje más alto de ocupación con respecto al total de la población.

1.4 El dinamismo del sector externo.

Si bien la producción en su conjunto no presentó una dinámica particularmente fuerte en el período, es llamativo el comportamiento de las exportaciones, y en particular de las llamadas exportaciones no tradicionales, que crecieron en forma acelerada, mostrándose claramente como el sector

milones en 1998. El Gráfico 1.20 es útil para dar una idea del dinamismo con que se comportan las exportaciones a lo largo de la década de los noventa.

Otro elemento fundamental a lo largo de la década en el dinamismo de la economía costarricense, y que también tiene un claro impacto en los balances externos es el correspondiente al turismo. El número de turistas sigue creciendo sistemáticamente, a una tasa promedio anual del 4.3%, de manera que en 1997 entraron al país 810.144 turistas, lo que constituye una cifra récord. Pero lo más importante es que la entrada neta de divisas del sector turismo crece a un ritmo mucho más acelerado, para un promedio anual del 11.2%, lo que indica un cambio cualitativo en el tipo de turista que se está atrayendo al país, y refleja también el hecho de que ha-

más dinámico de la economía. En este cuatrienio, el valor bruto de las exportaciones, en dólares, aumentó a una tasa promedio anual del 13.3%, pasando de \$2497,5 millones en 1993 a \$4111,8 millones en 1997, y se estima en \$5199,9

Gráfico 1.20
Exportaciones FOB entre 1993 y 1998*
 valor bruto de las exportaciones
 (en millones de US\$)



* No incluye turismo
 ** Datos estimados
 Fuente: PROCOMER

ya seguido aumentando la estadía promedio de esos turistas en el país, de 9.7 días en 1994 a 11 días en 1997, todo lo cual es consistente con la estrategia de desarrollo sostenible que se ha impulsado en el sector turismo.

Lógicamente, conforme la economía recupera su ritmo de crecimiento, se recupera también el ritmo de crecimiento de las importaciones, con el correspondiente impacto en la balanza comercial. Sin embargo, la combinación de un dinámico sector turismo, con la fuerte entrada de inversión externa directa sobre la que se comentará más adelante, han permitido mantener un adecuado financiamiento del déficit comercial. Más aún, las perspectivas futuras de expansión de las exportaciones como fruto de estas inversiones, hacen prever que la situación deficitaria de la balanza comercial tiene un carácter es-

tructuralmente distinto al que predominó en la época de la sustitución de importaciones, y que fue uno de los factores desencadenantes de la crisis de principios de los ochenta; por el contrario, el financiamiento del déficit actual no sólo es más sano, sino que genera las exportaciones que contribuirán a darle sostenibilidad a la balanza comercial en el largo plazo. De nuevo, se trata de una tendencia consistente con la búsqueda de la sostenibilidad del modelo de desarrollo.

1.5 Una menor inflación permite salarios crecientes y menor pobreza.

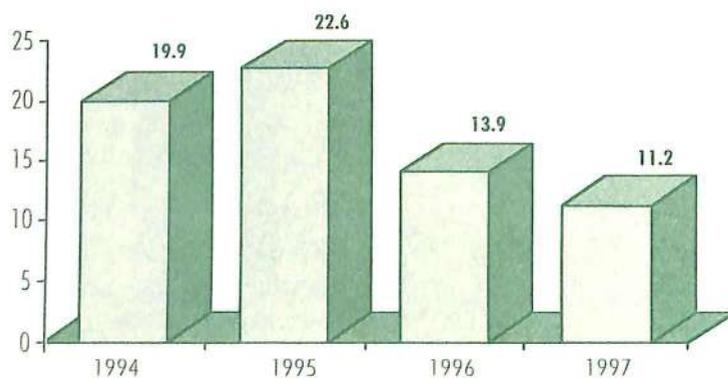
La combinación de políticas macroeconómicas y microeconómicas coherentes ha permitido que, como se observa en el Gráfico 1.21 durante los últimos cuatro años, la inflación fuera descendente, hasta llegar a 11.2% en 1997.

Pero más importante que el dato mismo de una inflación baja y des-

cedente, es el hecho de que, de nuevo como parte del rompimiento del ciclo electoral, esta baja inflación no es producto de una represión artificial de precios, de retrasos acumulados en los aumentos de las tarifas de los servicios públicos, ni de una contención de la política de minidevaluaciones. Por el contrario, la Administración Figueres Olsen entrega una baja inflación al mismo tiempo que ha cumplido con la responsabilidad de permitir que los precios reflejen de la mejor manera posible la situación macro y microeconómica en que se encuentra el país y, en esta medida, no debe repetirse el zigzagueo inflacionario que ha acompañado a otros ciclos electorales, en que luego de inflaciones del 9% o 10% en los últimos años de una administración, los costarricenses volvían a encontrar que la inflación subía por encima del 20% al inicio de la nueva administración. Para 1998, en el programa monetario del Banco Central, que ha recibido comentarios favorables de los expertos económicos de las distintas corrientes políticas, indica que la inflación prevista para 1998 es del 10.5%. Los costarricenses deben esperar a futuro ni subidas ni bajadas bruscas de la inflación, sino un lento pero sistemático descenso, que nos lleve gradualmente a inflaciones inferiores al 5%.

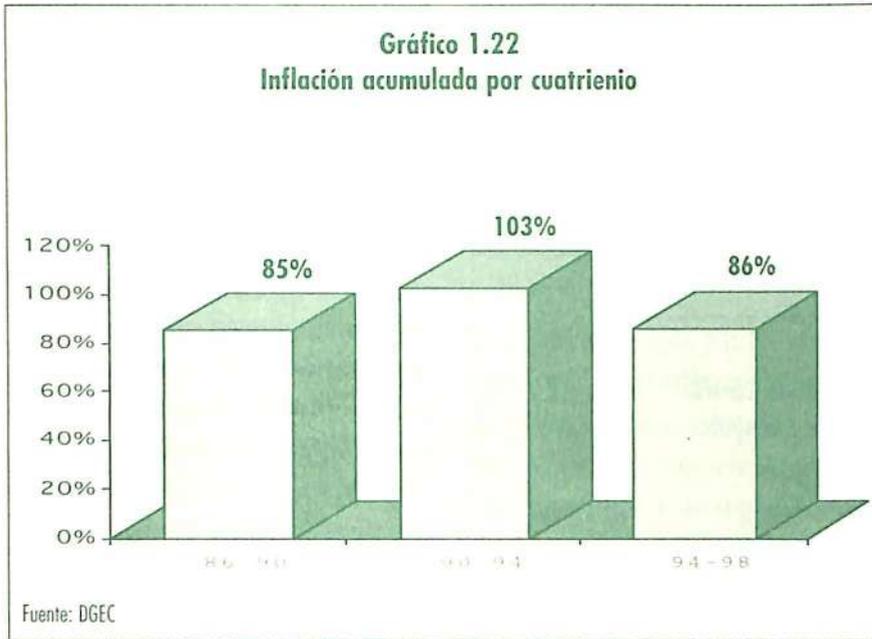
Sí cabe destacar que, contrario a lo que muchas veces parecieran reflejar las opiniones vertidas en las encuestas, el proceso inflacio-

Gráfico 1.21
Inflación
(variación dic/dic del IPC)



Fuente: DGEC

Gráfico 1.22
Inflación acumulada por cuatrienio



nario de los últimos cuatro años, si bien aún no llegó a los niveles de inflación que el país debe tener, sí logró que el aumento en los precios fuera significativamente menor al aumento vivido en el cuatrienio anterior, y que más bien se ubicara en un nivel semejante al que mostró la inflación en el cuatrienio 1986-1990. (Ver Gráfico 1.22).

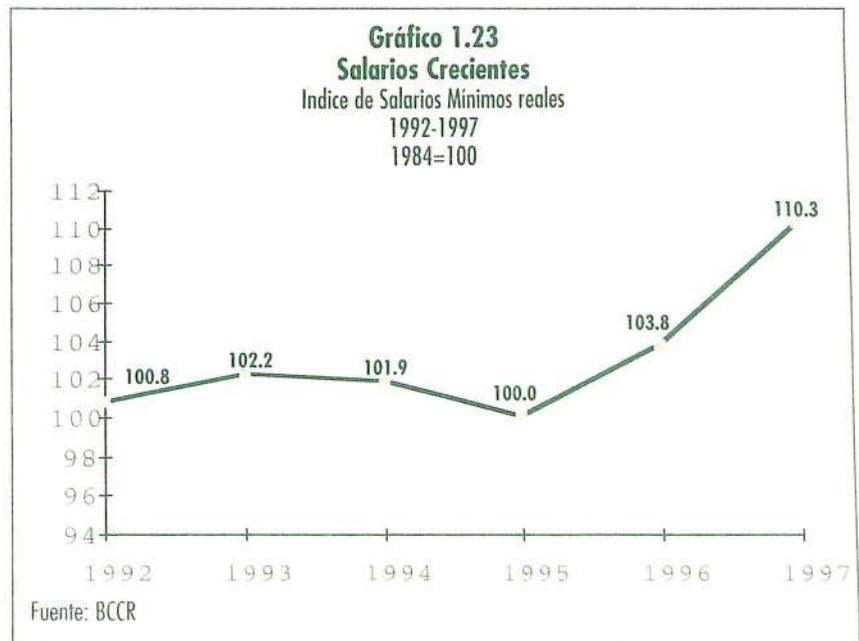
La inflación de los primeros años aunada a la crisis, hizo difícil que la política de salarios crecientes fuera lo ambiciosa que se planteó en el programa. Aún así, el resultado final es positivo: a lo largo de los cuatro años de gobierno, se logró cumplir la meta de que los salarios reales fueran crecientes. En efecto, los salarios mínimos reales tuvieron una leve baja de un 2% entre diciembre de 1994 y diciembre de 1995, para recuperarse en casi un 4% en 1996, y llegar, a fines de 1997, a un nivel que es un

10% superior al que tenían en 1995, y superior a los salarios mínimos reales de toda la década. La tendencia se aprecia claramente en el gráfico 1.23.

Es importante recalcar que si bien esta fue la tendencia para los asalariados del sector privado, que constituyen el 85% del total de

asalariados del país, no fue la tendencia para todos los empleados públicos. Dadas las dificultades fiscales, la política salarial que se aplicó en el estado, en particular en el gobierno central, tuvo que contentarse con objetivos más modestos y, en algunos casos, negativos. La decisión que se tomó, ante la imposibilidad de aplicar una política de salarios crecientes para todos los empleados del gobierno, fue la de proteger los salarios de los grupos de menores ingresos, a costa —inevitablemente— de los de mayores ingresos. Así, el Gráfico 1.24 muestra cómo para el cuatrienio 1994-1998, mientras la inflación acumulada fue del 85%, los aumentos salariales acumulados fueron distintos para distintos tipos de empleados públicos. En el Gobierno Central, por ejemplo, los misceláneos tuvieron un aumento acumulado del 101%, con lo cual su ingreso real aumentó en

Gráfico 1.23
Salarios Crecientes
Indice de Salarios Mínimos reales
1992-1997
1984=100

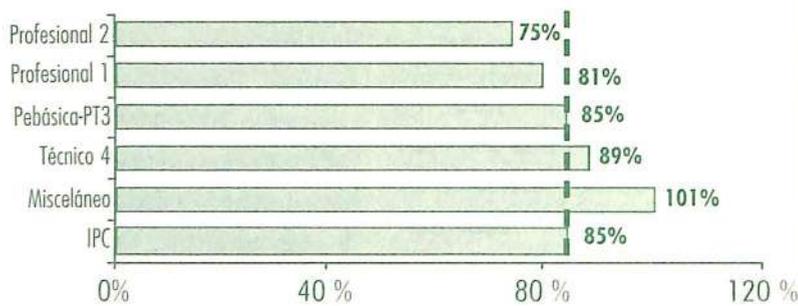


forma significativa; los funcionarios de categoría técnica tuvieron aumentos cercanos al 90%, con lo que también mejoraron en términos reales sus ingresos. El ingreso de los maestros se mantuvo prácticamente constante, aunque au-

Ahora bien, en presencia de una aguda restricción fiscal, esta forma de aplicar los aumentos salariales en el sector público tiene sentido desde el punto de vista de la solidaridad social, pero presenta un serio problema de manejo de los

baja en propiedad para el Estado. La combinación de bajos salarios con estabilidad tiende a producir el peor de los mundos, pues aleja a los funcionarios con niveles mayores de formación, a los más audaces y, en particular, dificulta la atracción de buenos jóvenes profesionales. Por el otro lado, tiende a perpetuar a ciertos funcionarios que valoran más la estabilidad que la posibilidad de mejorar su ingreso, y a los que el propio sistema tiende a anquilosar. Por supuesto, no es posible aplicar generalizaciones simples en estos temas. Sin embargo, la situación prevaleciente no pareciera indicar que invertir la dirección de los aumentos salariales hasta volver a las brechas originales es lo que resolvería el problema. Más bien, y este es uno de los puntos del Programa de Gobierno que no llegó a convertirse en realidad, la política de recursos humanos en el sector público debería abrir un nuevo régimen para aquellos profesionales que deseen un esquema distinto, un esquema en el que la posibilidad de ingresos competitivos y crecientes tenga, como contraparte, la exigencia de un verdadero rendimiento de cuentas, y la necesidad de mantener el rendimiento para mantener el puesto. En otras palabras, se trataría de un régimen en el que la falta de estabilidad, se compensa con un agresivo esquema salarial. Esa, es una tarea pendiente para lograr salarios crecientes con productividad creciente en el sector público.

Gráfico 1.24
Aumentos salariales del Gobierno Central
respecto al IPC según tipo de trabajador
 (en colones corrientes)
 I Sem. 94-I Sem. 98



Fuente: Ministerio de Hacienda

mentó gracias a la expansión del curso lectivo a 200 días, con lo que se corrigió una absurda decisión de fines de los años setenta, cual fue la de negociar una reducción del curso lectivo en lugar de un aumento salarial a los maestros, error que le tomó veinte años al país rectificar. Finalmente, los grupos profesionales del Gobierno Central vieron sus salarios reales deteriorarse en estos cuatro años, y el deterioro fue mayor cuanto mayor era el nivel de esos profesionales. La situación varía, por supuesto, en otras instancias del Sector Público distintas al Gobierno Central.

recursos humanos, al reducir la brecha salarial que, en teoría, debería estimular al personal profesional que trabaja para el Gobierno. En principio, deberían aplicarse al menos aumentos porcentuales iguales o, incluso, aumentos mayores a los trabajadores más calificados, de manera que se pueda atraer y retener en las instituciones públicas al personal idóneo. Esto no ha sido así en los últimos veinte años, y es difícil que cambie radicalmente en el futuro cercano.

Para un análisis completo del problema, habría que agregar una variable adicional: la estabilidad laboral de que se goza cuando se tra-

Finalmente, aunque el tema se desarrollará en detalle en la segunda parte de este trabajo, es necesario señalar aquí que a pesar de las dificultades y vaivenes en el ritmo de la actividad económica, la combinación de bajos niveles de desempleo con una política de salarios mínimos crecientes permitió evitar que se diera un aumento en los niveles de pobreza, y más bien, luego de una ligera alza en el duro año 1996, esta volvió a bajar en 1997 y, dadas las tendencias actuales, todo indica que para mediados de 1998 el porcentaje de familias bajo la línea de pobreza se ubicará, por primera vez en la historia, por debajo del 20%. Más aún, en 1997 el país logró reducir el porcentaje de familias viviendo en pobreza extrema a un 5.7%, que es, también, el nivel más bajo de la historia.

Estos datos de pobreza no incluyen el impacto que tiene en la calidad de vida de los pobres la inversión social, y como se verá también en la segunda parte de este trabajo, y contrario a lo que ha ocurrido otras veces, la inversión social en la Administración Figueres Olsen creció aún en los años de decrecimiento económico, llegando en 1997 al nivel más alto de los últimos años en términos reales. La razón para ello no radica sólo en el compromiso social expresado en el programa de gobierno, sino que es parte del cambio cultural que lleva a comprender el llamado gasto social como una verdadera inversión, una inversión vital pa-

ra el éxito de la política económica. Qué tan importante ha sido esta inversión en Costa Rica sólo se puede apreciar cuando analizamos el principal logro de la Administración Figueres: insertar al país en un nuevo tipo de integración con el mundo.

2. La alta tecnología y la búsqueda de una nueva integración con el mundo.

Como se ha dicho, a partir de mediados de los ochenta la política de desarrollo costarricense hizo un viraje con el fin para reemplazar la política de sustitución de las importaciones e iniciar un proceso de apertura y promoción de exportaciones no tradicionales. El propósito inmediato era lograr una disminución de la importancia relativa de las exportaciones tradicionales en las exportaciones totales, y fomentar la diversificación de las inversiones destinadas a las exportaciones, tanto en términos de productos como de mercados. Surgieron así esquemas facilitadores como los Contratos de Exportación (que incluían exoneraciones de impuestos a las importaciones, a la renta y el otorgamiento de Certificados de Abono Tributario), los Regímenes de Admisión Temporal (favoreciendo la instalación de la industria textil), y el Régimen de Zonas Francas. Esos esquemas se complementaron con una política cambiaria neutral o que tendía en algún grado a favorecer a las exportaciones.

Por otra parte, ya desde mediados de los años ochenta Costa Rica

había iniciado una racionalización de la estructura arancelaria, con un techo máximo del 20% salvo por algunas pocas excepciones, y se eliminaron los aranceles específicos. La medida de reducir los aranceles fue propiciada no solo por los programas de ajuste estructural, sino también por los acuerdos con el Mercado Común Centroamericano, los lineamientos de la OMC (que establece un arancel máximo consolidado del 55%, excepto para la leche, el pollo y subproductos) y el Tratado de Libre Comercio con México.

De esta manera, después de casi una década y al iniciarse la administración ya se había logrado implementar una serie de reformas importantes en este campo, entre las que sobresalen, además de la reforma arancelaria, la eliminación de las sobretasas de importación, que llegaban a un 10% y afectaban a casi la mitad de las partidas arancelarias; la reducción en el impuesto al valor aduanero; la eliminación de los depósitos previos a la importación, que llegaron a alcanzar un 100% del valor del bien importado; la apertura de la cuenta de capital de la balanza de pagos; la eliminación de los subsidios a la producción otorgados mediante precios de sustentación; y la eliminación de la participación estatal en la comercialización de productos agropecuarios. En el ámbito internacional se había logrado avances importantes tales como la incorporación

del país al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), la participación en la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales, y la negociación del antes mencionado Tratado de Libre Comercio con México.

Estos esfuerzos genéricos de promoción de exportaciones, al reducir los obstáculos a la importación de suministros y bienes finales, y brindar incentivos a la exportación resultaron en un impulso notable las exportaciones de productos agrícolas no tradicionales y prendas de vestir, cambiando gradualmente la composición de la creciente oferta exportable.

No obstante estos logros considerables, en el campo institucional reinaban la confusión y la duplicidad de funciones. Por la vía del presupuesto se había creado un Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) jurídicamente débil, que debía coexistir con un Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) que, como se vio más arriba, en gran parte aún respondía a las ya obsoletas necesidades de la sustitución de importaciones, lo que provocaba roces innecesarios, particularmente en el manejo de las relaciones comerciales con Centroamérica y en la definición de la política arancelaria. A este traslape institucional se sumaba el CENPRO, una institución promotora de exportaciones creada a fines de los años sesenta, el Consejo Nacional de Inversio-

nes y Exportaciones, encargado de los contratos de exportación y del régimen de admisión temporal, con la Corporación de las Zonas Francas de Exportación, y con la Cancillería, que reclamaba la definición de la política comercial y tenía la delegación permanente ante el GATT.

Por otra parte, tampoco se contaba con una dirección definida ni con un enfoque integral en cuanto el desarrollo de las relaciones económicas internacionales, y no se había logrado plantear de manera explícita la relación entre la nueva estrategia de desarrollo y su conexión con el resto de la economía, en particular con la dotación y calidad de sus recursos productivos. El aumento de las exportaciones era percibido prácticamente como un fin en sí mismo, y seguía predominando la administración del corto plazo, y una confianza ingenua en que la apertura, la liberalización y los balances macroeconómicos, serían suficientes para volver a la senda del desarrollo.

Es en este sentido, como se ha dicho, que la Administración Figueres Olsen marca un cambio de rumbo en la política económica costarricense, al promover una integración inteligente con la economía mundial y entrar a una nueva fase del desarrollo productivo en la que nuestra competitividad esté basada, más que en los incentivos fiscales y cambiarios o en la desvalorización de los factores

productivos por medio de la inflación, en factores más sostenibles para una competitividad internacional genuina. Éstos se refieren no sólo a un marco macroeconómico sano y estable, que ciertamente es fundamental, sino a aspectos microeconómicos que ayudan a determinar el crecimiento de la productividad y la competitividad: la calidad y flexibilidad de los recursos humanos; el uso sofisticado y sostenible de los recursos naturales; la calidad y cobertura de la infraestructura, en energía, telecomunicaciones, transporte interno, puertos y aeropuertos; el dinamismo del sistema financiero; la capacidad de los programas de promoción de inversiones y exportaciones; y, en general, la flexibilidad del sistema productivo, empresarial, educativo e institucional para responder a los retos de la globalización y a las oportunidades de la economía internacional.

En otras partes de este documento se analizaron ya muchas de estas reformas, tanto las que tienen que ver con la reforma del sistema financiero, con la reforma fiscal, con la reforma aduanera, y la reforma referida al perfeccionamiento del mercado interno y la reconversión productiva. Más adelante se analizarán las que se refieren a los cambios profundos en áreas claves de la política social -como la educación- y la política ambiental. También se analizaron más arriba las dificultades que se han encontrado para que el país

pueda enfrentar con éxito la reconstrucción, expansión, modernización y mantenimiento de su infraestructura, que es una de las áreas en las que el Gobierno no logró cumplir a cabalidad su programa. Corresponde ahora analizar lo que probablemente sea el elemento catalizador más distintivo de la Administración Figueres Olsen en términos de fijar un nuevo rumbo, con claro sentido estratégico, al desarrollo de la economía y la sociedad costarricense: las reformas institucionales, las políticas y los esfuerzos por dirigir lo que hasta ahora sólo había sido un esfuerzo exportador hacia un esfuerzo centrado en la inversión de alta tecnología.

Un papel vital en este sentido lo constituyó la reforma del Ministerio de Comercio Exterior, que pasó a estar constituido por cuatro grandes áreas interdependientes: Promoción de Exportaciones, Negociaciones Comerciales, Atracción de Inversiones, y el Desarrollo del ALCA. En términos de buscar una integración distinta, una integración inteligente con el mundo, uno de los principales logros de la Administración fue dar la lucha por aprobar la nueva ley de PROCOMER, y transformar la operación de esa institución para darle mayor rigurosidad y modernización en el otorgamiento de los incentivos. Aún queda pendiente la definición más clara de las relaciones entre PROCOMER y CINDE, aunque en la práctica la primera se ha especializado en

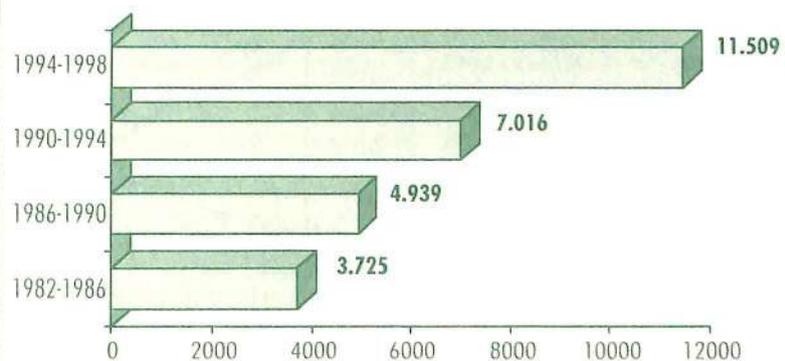
promoción de las exportaciones y la segunda en apoyar los esfuerzos del Gobierno en el área de la atracción de inversiones.

El área de las negociaciones comerciales ha sido, lógicamente, conflictiva. El Gobierno ha llevado adelante una política de negociaciones comerciales con tres objetivos: (i) ampliar el acceso a mercados extranjeros, (ii) establecer un marco jurídico claro para desarrollar el comercio y las inversiones en el país, y (iii) mantener y profundizar el reconocimiento del país en la comunidad internacional como un interlocutor comercial serio, con políticas congruentes y claridad en sus esquemas. Bajo estos principios Costa Rica ha mantenido una presencia activa en la OMC, destacando como el primer país latinoamericano en subscribir el Acuerdo sobre Tecnología de Información, y triunfando ante los Estados Uni-

dos en abril de 1997, en el diferendo referido a las restricciones a la importación de textiles hacia el mercado norteamericano.

El esfuerzo concertado entre el sector público y el sector privado ha sido fundamental para lograr superar las metas más optimistas en términos del crecimiento y la composición de las exportaciones. En el Gráfico 1.25 se observa el monto total de las exportaciones durante los últimos dieciséis años. Vemos cómo las exportaciones totales pasaron de \$3.725 millones en el cuatrienio 1982-1986 a un monto de \$4.939 millones en el cuatrienio 1986-1990, para saltar de ahí a \$7.016 millones en el período 1990-1994 y alcanzar la suma de \$11.509 millones en los últimos cuatro años. Conviene señalar que estas cifras no incluyen el ingreso de divisas por concepto de turismo y, por otro lado, sólo considera el valor agregado de la maquila.

Gráfico 1.25
Exportaciones FOB acumuladas por cuatrienio*
(en millones de US\$)



* No incluye turismo y sólo incluye el valor agregado de la maquila
Fuente: COMEX

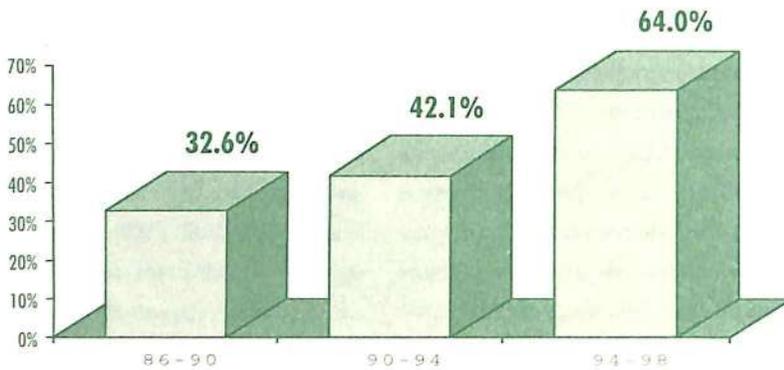
Más importante aún que los montos de estas exportaciones, es el ritmo de su crecimiento. Normalmente, las tasas de crecimiento de las exportaciones suelen ser mayo-

tivos, sino que han vivido un proceso sistemático y acelerado de transformación cualitativa, que queda evidenciado en el Gráfico 1.27, donde se muestra como, en

total de las exportaciones costarricenses en 1986, a representar un 62% de esas exportaciones en 1996, tendencia que se acelera a partir de 1995. Y esto no significa que las exportaciones tradicionales hayan caído, todo lo contrario, simplemente significa que las así llamadas exportaciones no tradicionales han crecido a una tasa aún mayor.

A futuro, de acuerdo con las proyecciones del Ministerio de Comercio Exterior, se prevé un dinamismo impresionante del sector exportador. Entre 1997 y 2000, se estima un crecimiento promedio que puede variar entre 21.8% y 27.5%, para los escenarios bajo y alto, respectivamente, situación que se explica por el impacto inmediato que tendrá la instalación y operación de empresas de alta tecnología. Para el período 2001-2005 se proyecta un

Gráfico 1.26
Tasa de Crecimiento de las Exportaciones FOB acumulados por cuatrienio

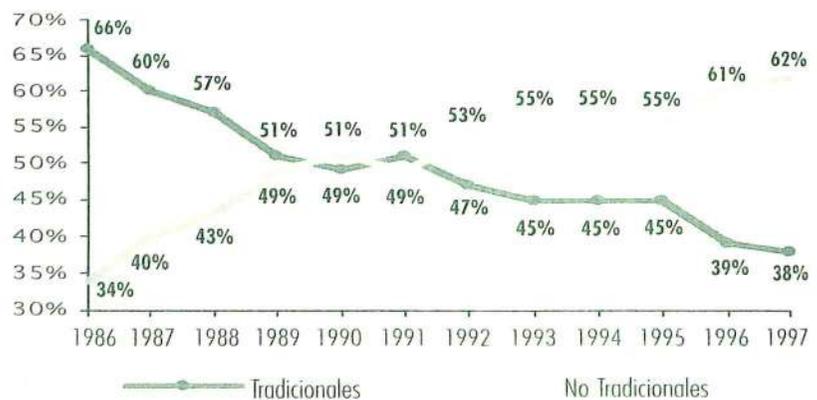


Fuente: COMEX

res al inicio, porque se parte de niveles muy bajos, y luego, aunque los montos son mayores, el ritmo de crecimiento va bajando. No es eso lo que está ocurriendo en Costa Rica. El Gráfico 1.26 muestra claramente cómo entre 1986 y 1990 las exportaciones crecieron un 32.6% con respecto al cuatrienio anterior, para crecer luego en un 42.1% entre 1990 y 1994, y en un 64% entre 1994 y 1998, lo que, aunado a las inversiones que el país está recibiendo, y sobre las que se comentará más adelante, indican que el potencial exportador de la economía costarricense lejos de estar estabilizándose, está en franca expansión.

el transcurso de una década, las exportaciones no tradicionales pasaron de representar un 34% del

Gráfico 1.27
Participación de las Exportaciones Tradicionales y No Tradicionales 1986-1997



Fuente: COMEX

Pero las exportaciones no sólo han crecido en términos cuantita-

crecimiento promedio entre 3.6% y 8.0% (escenarios bajo y alto). En este contexto, para el año 2005 se estima que las exportaciones de Costa Rica se ubicarán entre \$11.070,0 millones (escenario bajo) y \$15.700,4 millones (escenario alto).

Es importante reconocer el papel que han jugado en este proceso muchos de los incentivos que constituyeron la política de promoción de exportaciones que ha estado vigente a lo largo de todos estos años y, en particular, los Certificados de Abono Tributario (CAT). Este subsidio, que opera desde 1972, fue incluido dentro de los contratos de exportación a partir de 1984. Originariamente se otorgarían por 10 años, tiempo suficiente para que el exportador adquiriera un nivel de producción competitivo, sin embargo, en 1992, con el objetivo cortoplacista de aliviar la carga fiscal que representarían en los últimos dos años de esa administración, se acordó suspender momentáneamente su pago, a cambio de extender su vigencia hasta 1999, lo que redundó en un aumento del subsidio en términos de su valor presente. Esta negociación constituye un ejemplo más de cómo el ciclo político fiscal puede conducir a tomar medidas de política económica en las que se sacrifican las reformas estructurales y el largo plazo por los resultados artificiales de corto plazo.

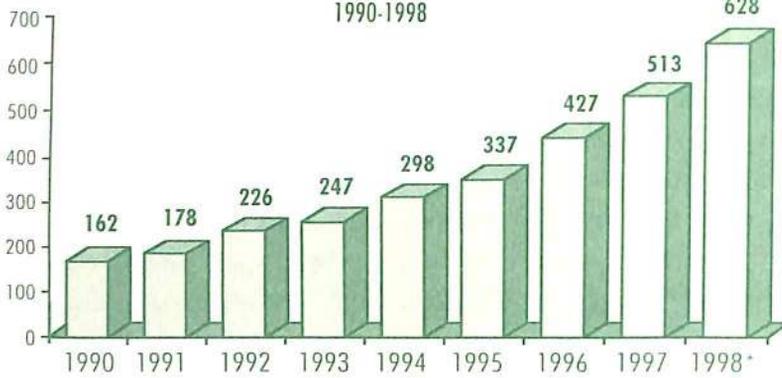
Para tener una idea de la impor-

tancia de este problema es útil ver algunas magnitudes. Dada la re-negociación de 1992, entre 1994 y 1996 se distribuyeron un total de 52.532 millones de colones en CAT, lo cual constituye una carga importante para las finanzas públicas, representando casi un 1% del PIB. Sin embargo, el total de empresas beneficiadas con los CAT es de quinientas, y de esas, solamente 24 empresas recibieron más de un 40% del total de los CAT otorgados en 1996, y generaron un 28.4% del total de las exportaciones no tradicionales (sin contar maquila y el valor agregado en empresas en Zonas Francas). Así, si bien es importante reconocer que los CAT tuvieron un fuerte impacto en el paso de un esquema centrado en la sustitución de importaciones hacia un esquema de promoción de exportaciones no tradicionales hacia terceros mercados, su carga en el presupuesto público se hace cada vez más pesada, y ha transcurrido tiempo suficiente como para que las empresas asumieran una actitud más competitiva. Además, al ser un subsidio que se otorga sobre el valor bruto exportado, provocan una paradójica situación, ya que se limitan a estimular el aumento del valor total de las exportaciones, independientemente de su significado en términos del valor agregado, la productividad o el efecto de las mismas sobre el ingreso nacional.

Conforme se agota la existencia de estos incentivos, se vuelve funda-

mental tanto la política de reconversión productiva como la reorientación en la política de atracción de inversiones que se ha discutido previamente, pero vale la pena reiterar que tiene tres objetivos básicos: uno, hacer que el financiamiento del desarrollo nacional deje de depender del endeudamiento o de las entradas de capital especulativo o "golondrina", dados los riesgos que ambos esquemas implican para la sostenibilidad del desarrollo, para pasar a depender de una combinación de inversión extranjera directa y un mayor ahorro nacional. Dos, hacer que la inversión que viene al país dependa cada vez menos de actividades que hacen un uso extensivo de mano de obra barata y no calificada, y se concentre en actividades intensivas en mano de obra más calificada, con mayor productividad y salarios crecientes. Y tres, superar la etapa en que se atraían inversiones por el acceso prácticamente gratuito y el uso depredatorio que podían hacer de los recursos naturales del país, a un esquema en el que las inversiones son más bien atraídas por la capacidad del país de permitir un uso sofisticado y responsable de esos recursos, preservándolos para las futuras generaciones. Estos no son cambios que se dan de la noche a la mañana, y son procesos en los que las necesidades del corto plazo deben coordinarse muy cuidadosamente con la visión del largo plazo. Aún así, los cambios que ya son evidentes muestran

Gráfico 1.28
Inversión Extranjera Directa:
 Un nuevo sendero de crecimiento
 (en millones de US\$)
 1990-1998



* Datos estimados
 Fuente: COMEX

más que claramente el nuevo rumbo del desarrollo costarricense.

En primer lugar, destaca el cambio en el ritmo de crecimiento de la inversión extranjera directa a Costa Rica. Como se observa en el Gráfico 1.28, para 1990, el monto total de la inversión extranjera directa era de \$162 millones, pasando a \$298 en 1994, lo que refleja un crecimiento promedio anual del 16.4%. Entre 1994 y 1998, la inversión extranjera directa da un salto notable, para llegar a un valor estimado en \$628, del 20.5%.

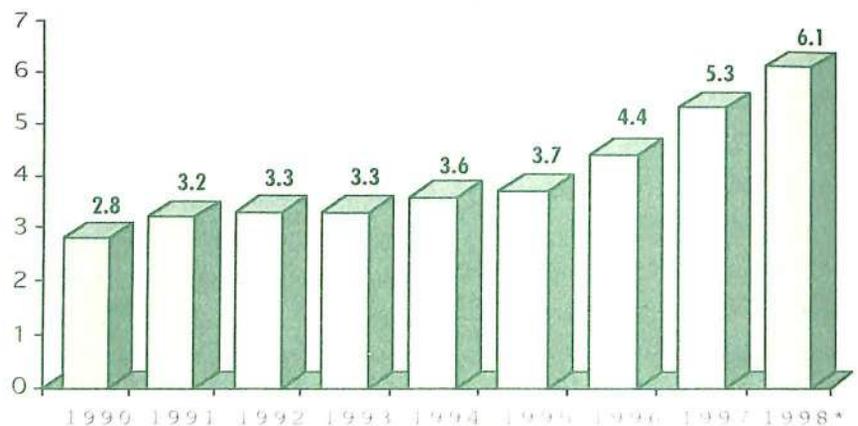
Esto, lógicamente, significa que la inversión extranjera empieza a jugar un papel cada vez más importante en el financiamiento del desarrollo, ya que mientras en 1990 apenas representaba un 2.8% del PIB, y hasta 1995 osciló entre el 3.2% y el 3.7%, a partir de ese momento el cambio, como se aprecia

en el Gráfico 1.29 es dramático, y para 1998 se estima que representará un aporte de un 6.1% del PIB, es decir, el doble que unos pocos años atrás. Así, la inversión extranjera directa, que sólo representaba un 11% de la inversión bruta en el bienio 1992-1993, se eleva constantemente hasta representar un 20% de la inversión

bruta nacional en 1997. Como se dijo, esto forma parte de una estrategia mediante la cual el financiamiento del desarrollo se aleja de las más riesgosas y volátiles formas vinculadas al endeudamiento y al capital especulativo, como tantas veces ocurrió en el pasado, para concentrarse en atraer capitales directamente vinculados a procesos productivos cada vez más sofisticados.

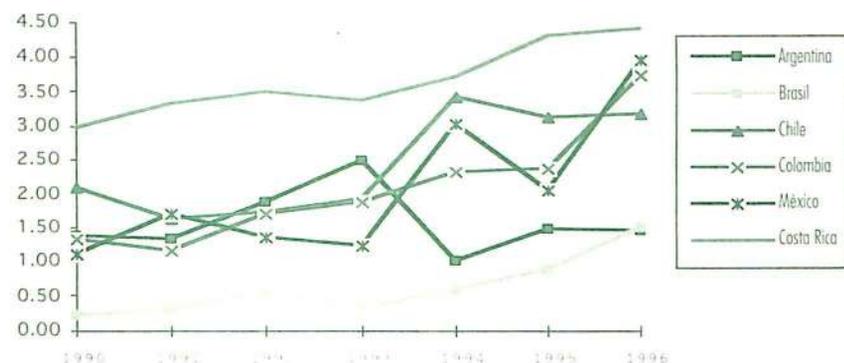
La magnitud de este logro se percibe mejor cuando lo ubicamos en el contexto Centroamericano y Latinoamericano. El Gráfico 1.30 muestra claramente cómo, en América Latina, el país que presenta el índice más alto de inversión extranjera directa como proporción de su producción es, precisamente, Costa Rica, que ocupa además el segundo lugar en el continente en términos de la inversión extranjera por habitante, detrás de Chile. Un elemento que

Gráfico 1.29
Se acelera la Inversión Extranjera Directa con respecto al PIB
 1990-1998



* Datos estimados
 Fuente: BCCR-COMEX

Gráfico 1.30
Los Indices más elevados de ingreso de Inversión Extranjera Directa como porcentaje del PIB



Fuente: CEPAL

mento sostenido y creciente de la inversión extranjera directa, es más importante aún el cambio cualitativo que se oculta tras estas cifras. Como se dijo, no se trata simplemente de atraer más inversión, sino de atraer y generar un tipo de inversión distinta, una inversión cada vez más sofisticada, que aproveche la gran inversión social que año a año hace el país en producir costarricenses más sanos y mejor educados, preparados para asumir responsabilidades laborales de mayor complejidad y productividad y, lógicamente, recibir mejores remuneraciones. Esto es, precisamente, lo que ha empezado a ocurrir en los últimos años. Como se observa en los Gráficos 1.32 y 1.33, tanto el valor agregado por trabajador como el monto total de exportaciones por trabajador, han dado un salto radical en la producción que se realiza en las Zonas Francas del

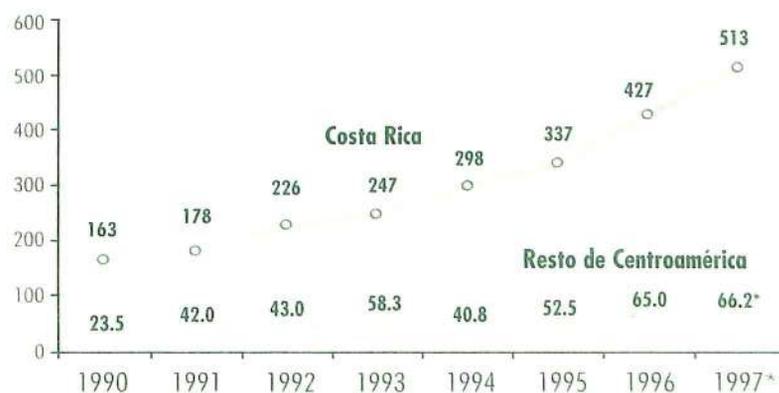
cabe destacar aquí es que, mientras que muchos de los países latinoamericanos han centrado sus esfuerzos de atracción de inversión extranjera en los procesos de privatización de empresas públicas, en el caso de Costa Rica no ha sido así, ya que el énfasis ha estado claramente dirigido a la atracción de recursos externos dirigidos a inversiones en nuevos proyectos productivos, no como parte de la venta de activos estatales.

Y en el Gráfico 1.31 vemos como extranjera directa que recibe Costa Rica no sólo es más alta que la inversión que llega al resto de Centroamérica en su conjunto, sino que la diferencia se va ampliando a lo largo de la década. Esto, que muestra el éxito de Costa Rica en sus esfuerzos por atraer un financiamiento cada vez más sano para su desarrollo, debe a la

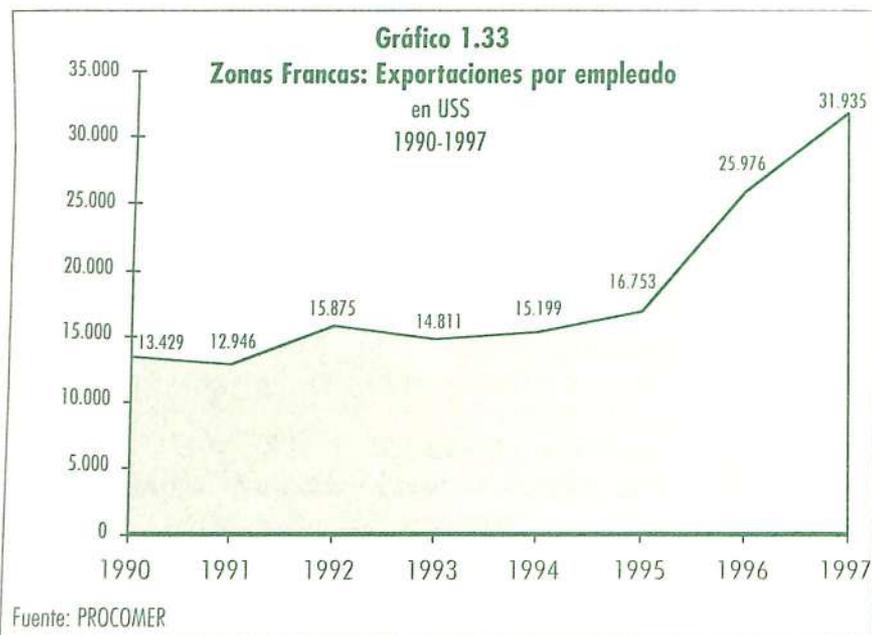
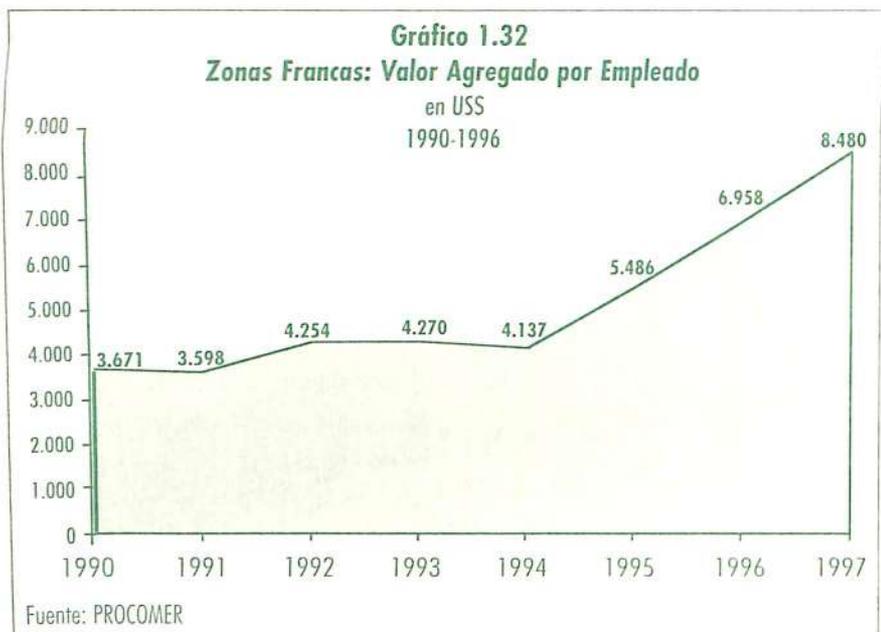
vez llamar la atención de la importancia que tiene que procesos semejantes ocurran en el resto de la región, pues tales disparidades pueden tender a frenar el desarrollo regional, con los consabidos impactos negativos para cada uno de los países que la integran.

Pero si bien es importante el au-

Gráfico 1.31
Inversión Extranjera Directa: Costa Rica y el Resto de Centroamérica
(en millones de US \$)



* Datos estimados
Fuente: CEPAL



país, donde en los últimos cuatro años el número de empresas pasó de 148 a 214, y donde para 1997 trabajaban ya más de 25.000 trabajadores industriales, y se producían más de \$800 millones en exportaciones.

Entre 1990 y 1994, el valor agregado por trabajador en las empre-

sas que operaban bajo el régimen de Zona Franca en el país pasó de \$3.671 a \$4.137, para un crecimiento anual de tan sólo un 3%. A partir de ese momento el cambio es radical, pues en sólo tres años el valor agregado por trabajador pasa de \$4.137 a \$8.480, lo que representa un crecimiento promedio del 27% anual.

Algo similar ocurre con las exportaciones por trabajador en esas mismas empresas. Entre 1990 y 1994 ese monto pasó de \$13.429 a \$15.199, lo que de nuevo representa un crecimiento de apenas un 3%, situación que cambia radicalmente en el período siguiente, cuando las exportaciones por trabajador llegan a \$31.935 en 1997, para un crecimiento promedio anual del 28%.

Algunos ejemplos, sobre todo vinculados al área de la electrónica y la informática, que reflejan este cambio cualitativo en el tipo de inversión que empieza a surgir en el país, tanto por parte de empresas extranjeras como nacionales, se pueden observar en el recuadro inserto en la página siguiente.

En otras palabras, lo que estos datos y gráficos nos están diciendo es que, efectivamente, se empieza a percibir un cambio cualitativo en el tipo de inversión que se realiza en el país, en el tipo de exportaciones mediante las cuales nos vinculamos al mundo. Ya no se trata de discutir si las exportaciones crecen o no, de si son tradicionales o no, sino de un hecho mucho más fundamental: el aporte de cada trabajador al valor total y al valor agregado de las exportaciones, está creciendo a un ritmo del 27% y 28% anual, cuando hace apenas cuatro años ese aporte estaba prácticamente estancado, creciendo sólo un 3% por año. De lo que estamos hablando es de un aumento dramático de la produc-

“El gran desafío para Costa Rica, de cara al próximo milenio, es lograr una eficiente inserción en las corrientes globales de comercio, finanzas y tecnología, aprovechando al máximo nuestros recursos y capacidades, y teniendo en cuenta las limitaciones y restricciones externas que el país enfrenta. La meta es lograr una integración inteligente a la economía mundial, basada en la utilización racional, sofisticada y bien remunerada de nuestros recursos, y no en la explotación y exportación de mano de obra barata. La base de nuestra competitividad debe ser el aumento de la eficiencia y la productividad de nuestros recursos, mediante la incorporación del conocimiento científico y tecnológico, la transformación de nuestras empresas en organizaciones modernas y flexibles, capaces de responder a las necesidades cambiantes del mercado, y mediante la capacitación permanente de nuestros recursos humanos.”

(PROGRAMA DE GOBIERNO 1994-1998, P. 80)

tividad asociado al tipo de inversión que empieza a marcar el nuevo rumbo del país.

Ninguno de estos números incluye el impacto que tendrá la instalación de INTEL en nuestro país, hecho que se ha convertido

Empresa:	Actividad:
<i>Altor Electrónica</i>	Componentes electrónicos
Atlas Eléctrica	Refrigeradoras y cocinas
Baxter Healthcare	Implementos médicos
Bticino	Accesorios eléctricos
Camtronics	Componentes electrónicos
Cibertel	Tarjetas electrónicas
Conair de Costa Rica	Secadoras de pelo
Conceptos Precisión PCISA	Electrónica
Corporación Q-Bit	Dispositivos electrónicos
CT Latinoamérica	Diseño de software
Divisiones Interiores	Diseño equipo electrónico
DSC Comunicaciones	Equipos de transmisión
ECCE de Costa Rica	Accesorios eléctricos
ESPION	Interruptores electrónicos
Fibras Ópticas Com. Rec.	Cable de fibra óptica
Gemtronics	Ensamble de productos eléctricos
Implementos Médicos	Accesorios médicos
Industrias Merrimac	PC boards
LST Laser	Equipo de cirugía ocular
Motorola de Centroamérica	Cristales de cuarzo
NCT Manufactura	Reguladores de voltaje
Perilac-Hacer	Servicio de consultas de cómputo
Pfizer	Fármacos
Pharos de Costa Rica	Instrumentos de medición
Protek Electrónica	Componentes electrónicos
RICR de Costa Rica	Fuentes de poder
Saco Internacional	Máquinas de análisis virtual
SAWTEC	Dispositivos de ondas acústicas
Sensores Científicos	Circuitos integrados
Sensortrónica de Costa Rica	Circuitos flexibles de cable fino
Sigma Dam	Accesorios eléctricos
Sistemas Técnicos y Servicios	Equipos de radiocomunicación
Sterling	Productos farmacéuticos
Suttle de Costa Rica	Accesorios telefónicos
Sysde Computación	Software y sistemas de información
Trimpot Electrónica	Potenciómetros electrónicos

en una especie de “símbolo” del cambio de paradigma que empieza a vivir la economía y la sociedad costarricense. Que el caso de INTEL no esté reflejado aún en esas cifras tiene un doble propósito: primero que nada, destacar que este no es un proceso que se inicia o que depende de la venida de una empresa de la mag-

nitud y sofisticación de INTEL. No. El proceso de reconversión de nuestra estructura productiva, tal y como estaba previsto en el Programa de Gobierno, era un componente fundamental de una estrategia que buscaba dotar al desarrollo costarricense de un nuevo motor. Segundo, enfatizar mediante la referencia a INTEL el

potencial que este proceso efectivamente tiene para constituirse en ese nuevo motor de la economía costarricense.

Como bien lo expuso don Pepe en su discurso sobre la "doctrina de los jornales crecientes", la relación entre productividad creciente y salarios crecientes es una relación mutuamente dinamizadora: los salarios crecientes estimulan la incorporación de la ciencia y la tecnología en la producción, para elevar la productividad; y es esa productividad creciente la que hace posible que se paguen salarios crecientes sin que las empresas sufran en su rentabilidad. La evidencia no podría ser más concluyente: no sólo es cierto que los salarios que se pagan en las zonas francas es superior al salario que se paga en el resto del sector productivo; pero, y más importante aún, pues señala el sentido del cambio, los salarios que se pagan en las zonas francas en las empresas de alta tecnología son prácticamente el doble de los que se pagan en el resto de las empresas que están en las zonas francas. Fenómenos similares se presentan cuando se comparan las remuneraciones en el resto de la estructura productiva del país: un nuevo tipo de inversión empieza a surgir en la industria, en la agricultura, en el turismo, en los servicios, un tipo de inversión que no le huye a los salarios crecientes, sino que los aprovecha mediante el uso de la ciencia y la tecnología para aumentar su productividad y su com-

petitividad a niveles que nunca hubieran surgido de los viejos esquemas de promoción de exportaciones basados en subsidios fiscales y otros esquemas de protección artificial.

La época en que el café y en menor medida el banano funcionaron como los dinamizadores de la economía nacional hace mucho quedó atrás, y fue además una época que no logró ampliar de manera significativa las oportunidades de ascenso y movilidad social hasta que las políticas sociales de mediados de este siglo lo exigieron. La industrialización sustitutiva, que pretendía superar las limitaciones que visionarios como Prebisch identificaron en el modelo agroexportador, no logró pasar la prueba de los intereses particulares, y si bien produjo una etapa de crecimiento y diversificación, sólo lo hizo a costa de un creciente desequilibrio externo y fiscal, y construyendo un aparato productivo que dependía más de las rentas que la protección le otorgaba que de la productividad que debió haber llegado a tener. Al fracasar la sustitución de importaciones, y dados los límites del modelo agroexportador que siempre le acompañó, la sociedad costarricense se quedó sin un motor capaz de generar la producción, la riqueza necesaria para sostener el tipo de desarrollo social e institucional que se había alcanzado hacia finales de los años setenta, sin un motor capaz de brindar oportunidad a la amplia clase me-

dia que se había generado para seguir ganándose la vida con su trabajo, con su educación, y la oportunidad a los más pobres de utilizar los canales de movilidad abiertos por las políticas públicas, para ir engrosando las filas de esa clase media, base de la democracia costarricense. En ausencia de un adecuado motor del desarrollo, sin una base productiva sólida, la apertura fácilmente se vuelve empobrecedora, y se debilitan las oportunidades de la clase media. Es por ello que sin un nuevo motor productivo, sin un nuevo entronque de la política económica y la política social, el modelo costarricense estaba destinado a desaparecer. Integrarnos inteligentemente al mundo, aprovechando la alta tecnología como el medio catalizador para reconstituir ese motor, y sobre esa base reconstruir la institucionalidad costarricense, esa era la apuesta explícita en el Programa de Gobierno.

En este sentido, la decisión de INTEL de establecerse en Costa Rica no fue casual, ya que fue precedida por todo un proceso de cambio en el perfil de las inversiones atraídas por el país, y fue una decisión que sólo se tomó dados los esfuerzos inéditos de Costa Rica por contar con un entorno humano, institucional y físico adecuado para superar a rivales como Brasil, México, Chile y Malasia para que INTEL tomara la decisión de instalarse aquí. Pero sí fue una decisión vital para que cuajara de manera definitiva —en los hechos y en nuestras

mentales- el cambio de rumbo que había empezado a surgir. La importancia de INTEL, pues, es tanto real como simbólica.

Real, porque la magnitud de la inversión y su impacto sobre la economía costarricense supera con creces los números de por sí impresionantes que recién se mencionaron con respecto a las inversiones realizadas en el país en los últimos años. En su primera fase, INTEL invirtió cerca de \$100 millones a lo largo de 1997, una cifra sin duda impresionante, y que supera el desembolso anual de los préstamos de ajuste estructural que tanta polémica causaban en el país, y de los que parecía depender nuestro futuro. Pero esos \$100 millones fueron sólo una quinta parte del total de la inversión extranjera directa que recibió Costa Rica en 1997, monto que como se vio supera los \$520 millones y señala una transformación radical en términos de la confianza y el atractivo que el país ha logrado desarrollar y posicionar para este nuevo tipo de inversión. Pero esta es sólo la primera fase de INTEL, ya que la inversión total rondará los \$500 millones, en una planta de sesenta mil metros cuadrados instalada en La Ribera de Belén. Ya a principios de 1998 más de 750 costarricenses trabajan en INTEL, y la tercera parte de ellos han recibido capacitación en el exterior, donde gracias a la calidad de nuestro sistema educativo, se destacaron frente a trabajadores

provenientes de muchos otros países. Una vez que INTEL esté en plena operación, generará en su primera etapa dos mil empleos directos, y se estima que en cinco años tendrá aproximadamente cinco mil trabajadores.

Pero, y esto es un proceso difícil de cuantificar, se estima por la experiencia internacional que el establecimiento de este tipo de plantas por parte de INTEL, que es la empresa que produce el 80% de los microprocesadores del mundo, suele asociarse con el ingreso de treinta o cuarenta otras empresas que trabajan en la fabricación de productos relacionados con INTEL. Más aún, se abre así un nuevo mercado para las empresas nacionales que cuenten con la capacidad y flexibilidad de abastecer diversos componentes de este proceso productivo.

Cabe resaltar, además, el cambio cultural que el establecimiento de este tipo de empresas implica para el sector productivo nacional, y que se planteaba ya en el Programa de Gobierno como uno de los objetivos de la Administración Figueres Olsen. Sólo en el campo de la seguridad laboral, el récord de la construcción de la primera planta de INTEL marca un cambio radical: gracias a las medidas de seguridad aplicadas, y a los cursos impartidos a todos los trabajadores involucrados, se logró que en los más de dos millones de horas laboradas desde que se inició el

proceso, sólo ocurriera un accidente laboral, que ameritó apenas una incapacidad de un día. Por otro lado, y es algo a lo que los costarricenses no siempre estamos acostumbrados, en la instalación de INTEL se han cumplido, y hasta mejorado, todos los plazos establecidos en los cronogramas, tanto los que tenían que ver con el sector público, como los plazos de cumplimiento de las diversas empresas costarricenses contratadas en el proceso. Todo esto marca una nueva cultura de la productividad y la responsabilidad, esencial para competir en el mundo que emerge.

El impacto de INTEL en término de las exportaciones es difícil de exagerar. A partir de marzo de 1998, cuando entra en operación su primera planta en Costa Rica, INTEL exportará, sólo en lo que queda de este año, más de \$700 millones. En pocas palabras, las exportaciones anuales de esta primera planta, ubicada en una fracción de las sesenta hectáreas del proyecto total, representan un monto exportado superior a todos los dólares provenientes de los 850 mil turistas que nos visitarán en 1998; representa un monto superior a todas las exportaciones bananeras que el país produce en más de cincuenta mil hectáreas; y representa más del doble de todas las exportaciones de café del país, que se producen en más de cien mil hectáreas de cafetales. Pero esto es sólo el primer año, y la

operación parcial de la primera fase de la instalación de INTEL. Para cuando se termine de instalar esta primera planta, pasará a un valor anual de exportaciones de \$1500 millones anuales; y cuando se complete la segunda fase, las exportaciones de INTEL habrán llegado a los \$3000 millones.

Pero no se trata sólo de INTEL, y las empresas que empiezan a venir al país como parte del conglomerado empresarial vinculado a INTEL. Ni se trata sólo de lo que ya existe como nueva inversión de alta tecnología en el país. Se trata de un proceso en el cual el país está logrando que lo que tradicionalmente fue visto como un simple gasto social, se empiece a entender y a aprovechar como lo

que realmente es, una inversión de incalculable rentabilidad social. Por eso la importancia de INTEL es, también, simbólica.

En la segunda parte de este trabajo se analizará en detalle el esfuerzo por reconstituir la política social de este país, pero lo que cabe enfatizar aquí es que uno de los aspectos más innovadores del Programa de Gobierno y de la gestión de la Administración Figueres Olsen, fue haber entendido desde un principio, que uno de los componentes principales de su política económica era, precisamente, la política social. Evidentemente, también se comprendió la parte de la ecuación: uno de los componentes fundamentales de la política social de un país, es su política

económica. El vínculo entre un desarrollo humano creciente, una sólida política social, una productividad creciente, y una institucionalidad capaz de redistribuir el potencial financiero de la sociedad hacia todas sus inversiones, y no sólo hacia las de mayor rentabilidad privada, es el vínculo central de esta propuesta que empieza a cuajar.

Un componente adicional, e igualmente innovador de esta estrategia, es el que se analizará en la tercera parte de este trabajo: la incorporación de las políticas relativas al medio ambiente y los recursos naturales a este círculo virtuoso constituido por la política económica y la política social.

“Aquí en INTEL, amigas y amigos, como en todo nuestro país, el esfuerzo ha sido intenso, ha sido grande, el trabajo ha sido duro, cuando los tractores barrieron con fuerza los cafetales de esta tierra no hace muchos meses, el polvo que alzaron no siempre permitió a todos ver con claridad lo que se quería lograr, cuando las iniciativas de este gobierno barrieron con fuerza los dogmas del pasado, con los programas obsoletos, la incomodidad causada no siempre permitió a todas y todos ver las Costa Rica moderna que queríamos moldear.

Aplacado el polvo de los tractores hoy empezamos a admirar lo que aquí se ha hecho, en la misma forma, la incomodidad con los cambios que propiciamos en nuestro país, cada día se verá más clara la nueva Costa Rica, la capital de alta tecnología en la América Latina.”

(DISCURSO DEL SEÑOR PRESIDENTE JOSÉ MARÍA FIGUERES. INAUGURACIÓN DE LA CONSTRUCCIÓN DE LA PLANTA CR3 DE INTEL. 8 DE ENERO DE 1998.

SAN ANTONIO DE BELÉN, HEREDIA.)

S e g u n d a P a r t e

*UNA SOCIEDAD SOLIDARIA
CON OPORTUNIDADES PARA TODOS*

UNA SOCIEDAD SOLIDARIA CON OPORTUNIDADES PARA TODOS: *Base para el desarrollo sostenible*

I. ANTECEDENTES

1. Una historia de política social

1.1 Importancia de la política social a lo largo de la historia de Costa Rica.

A lo largo de su historia, y en particular a partir de la década de los cuarenta, la política social en Costa Rica ha jugado un papel protagónico en el mejoramiento de la calidad de vida de la población nacional, garantizando tanto niveles relativamente altos en áreas vitales como la educación, la salud y el saneamiento, la vivienda, el acceso a diversos servicios como el transporte, la energía y las comunicaciones; así como un nivel de empleo y salarios que, en términos regionales, han sido también relativamente altos.

Esto ha permitido que durante los últimos cincuenta años los indicadores sociales de Costa Rica se hayan ido aproximando cada vez más a los de los países desarrollados, reflejándose en índices de desarrollo humano muy superiores a

los de la mayoría de los países en desarrollo. Esta situación no ha sido fortuita, sino que fue el resultado explícitamente buscado por medio de acciones concretas en materia social y económica ejecutadas especialmente en la última mitad de siglo, aunque algunas desde muchos años antes.

En términos generales, la política social durante los últimos cincuenta años se caracterizó por una marcada participación del Estado en la prestación de los servicios sociales, en un marco que buscaba la universalidad en su cobertura, la solidaridad en su financiamiento, además de la una adecuada asignación de recursos financieros. El carácter universal de la mayoría de los programas ejecutados, aunado a su énfasis en la generación de oportunidades y habilidades para la vida social (carácter promocional), sin menoscabo de los programas asistenciales dirigidos a los grupos más vulnerables, permitió el mejoramiento

generalizado de las condiciones de vida de la población, situación que se refleja en todos los indicadores sociales.

Este, sin embargo, no ha sido un proceso lineal. Como se mencionó en la primera parte de este libro, tuvo una etapa inicial en los años cuarenta, que se caracterizó por poner explícitamente la política social sobre el tapete con la emisión de importantes piezas de legislación, como el Código de Trabajo y la incorporación del Capítulo de Garantías Sociales en la Constitución; y con la creación de instituciones tan vitales al futuro desarrollo nacional como la Caja Costarricense de Seguro Social y la Universidad de Costa Rica.

Pero fue el período que va de 1948 a 1978 el que vio los mayores avances en este campo, pues no sólo se vivió una masiva creación de instituciones públicas encargadas de definir y ejecutar una agresiva política social, sino que se

fortalecieron las existentes y, sobre todo, se les dotó del financiamiento necesario para generar resultados socialmente significativos que, lógicamente, traían con ellos la creación de una importante base social de apoyo a tales políticas e instituciones. Junto al fortalecimiento y expansión de la Caja Costarricense de Seguro Social, de la Universidad de Costa Rica, y de instituciones aún más antiguas como el Instituto Nacional de Seguros (creado en 1926), surgen a la vida pública, entre otras, el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), el Instituto de Acueductos y Alcantarillados (AyA, actual ICAA), el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), el Instituto de Tierras y Colonización (ITCO) actualmente Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el Fondo de Asignaciones Familiares (FODESAF), la Dirección Nacional de Desarrollo Comunal (DINADECO), otras tres universidades públicas: la Universidad Nacional (UNA), el Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR) y la Universidad Estatal a Distancia (UNED). Fueron esos también los años en que se diversificó la estructura productiva, con el surgimiento no sólo de nuevos productos, sino de nuevos grupos de productores; y fueron también los años en que, como se dijo, el empleo y los salarios crecieron en forma significativa, contri-

buyendo a un aumento notable en los niveles de consumo de los costarricenses. Son, como se dijo antes, las décadas en las que surge y se consolida la clase media costarricense como un estrato no sólo numéricamente significativo, sino con un importante papel tanto en la vida política como en la vida económica nacional.

Pero no sólo hay una expansión institucional, sino que se fortalece la concepción y la cobertura de la política social que estas instituciones debían promover. La aprobación de la Ley Fundamental de Educación primero y la Ley Orgánica del Ministerio de Educación después, que fortalecen su financiamiento y promueven una ampliación sistemática de su cobertura en los distintos niveles, incluyendo hacia los años setenta su ampliación a las áreas rurales; la expansión de los servicios de salud a las zonas rurales, y la aplicación de los programas de salud comunitaria en las zonas urbanas, llegando a la universalización de los servicios prestados por la CCSS; el impacto social de la infraestructura en agua potable, en energía, en transporte, en telecomunicaciones, es también difícil de exagerar, y se refleja sin duda en la mejoría notable de todos los indicadores sociales a lo largo de las décadas que llevan al final de los setentas. Entre 1950 y 1980, la esperanza de vida al nacer pasó de 57.3 a 73.5 años en 1980, la tasa de mortalidad infantil bajó de 90.1 por mil a 19.1

por mil, el porcentaje de nacimientos con atención médica subió de apenas un 37.1% a un 91.5%.

Simultáneamente, fueron estas décadas en las que, con pocas excepciones, predominó un enfoque social aún al interior de la política económica, que propició también de manera explícita una política de salarios reales crecientes, que en una primera etapa benefició en particular a los trabajadores de los sectores medios urbanos, y que gradualmente se fue extendiendo hasta llegar a generar, en la década de los setentas, aumentos importantes en los salarios y jornales de las zonas rurales. En este sentido, vale destacar que aunque en el país se han seguido en materia económica las mismas grandes corrientes que en la última mitad de este siglo han seguido la mayoría de los países latinoamericanos, se le han introducido aquí características propias, entre las que se destaca justamente esa interrelación con lo social. Así, el resultado de una economía que logró combinar niveles relativamente altos de crecimiento, con niveles bajos de desempleo e inflación, y con salarios reales crecientes, fue la drástica reducción de los niveles de pobreza, cuyos indicadores muestra cómo el porcentaje de familias viviendo en condiciones de pobreza se redujo de un 50% hacia mediados de siglo, a un 25% a fines de los años setenta, el porcentaje más bajo que mostraba país alguno en América Latina.

1.2 La crisis de 1979-1982 y sus efectos sociales.

Aunque brevemente, estos avances se vieron no sólo frenados, sino revertidos por la severa crisis económica que vivió el país a finales de los setentas y principios de los ochentas, y que ya se comentó en la primera parte de este trabajo. En términos sociales, el impacto de la crisis fue sobrecogedor para una sociedad que se había acostumbrado a un proceso gradual pero sostenido de crecimiento y bienestar, en un contexto de relativa estabilidad, y con canales de movilidad social claramente definidos e institucionalizados. Con la crisis, se vivió simultáneamente una caída dramática en la capacidad de las familias de mantener sus niveles de ingreso y consumo privado, y una reducción igualmente dramática de la capacidad institucional del Estado para seguir promoviendo el desarrollo social y combatir la pobreza. Fueron estos los años en

siglo; y fueron también los años en que se redujo en más de 30 días el curso lectivo en las escuelas y colegios públicos, pues ante la dificultad fiscal de enfrentar las demandas salariales de los educadores, se optó por reducir su carga laboral.

Pero si el impacto inmediato que la crisis tuvo sobre la producción y la calidad de vida fue dramático, fue mucho más grave el impacto psicológico y cultural que provocó, ya que la incertidumbre que generó en tan breve tiempo, se convertiría en un fenómeno difícil de comprender y erradicar, consistente en debilitar la confianza de la población, y de los sectores medios en particular, en los mecanismos que por tanto tiempo habían venido operando como los canales fundamentales de ascenso y movilidad social. La crisis generó, pues, un estado de ánimo hasta entonces desconocido en Costa Rica, y un debilitamiento de lo

jar un estilo de vida basado en la solidaridad y el trabajo, un estilo de vida que, precisamente, es el que se pretendía rescatar en el Programa de Gobierno 1994-1998.

Así, en el marco de esa crisis económica y el posterior proceso de estabilización y ajuste, ese modelo de desarrollo social se vio menguado no sólo por el deterioro económico ya analizado, y su impacto en los niveles de empleo y de ingresos, que prácticamente duplicaron los niveles de pobreza existentes, sino por la formulación misma que tuvo que caracterizar a la política social en ese nuevo entorno económico, social y cultural. En efecto, como se verá de seguido, la política social se vio marcada por el énfasis que las acciones de compensación social adquirieron por sobre las acciones de desarrollo social, ya que de alguna manera las primeras se volvieron inevitables; frente a su empobrecimiento, los costarricenses no pedían ya mejor educación y mejor salud, sino que se contentaban — y es entendible que así fuera— con que se aliviara su situación de pobreza. Esto marca, de manera importante y negativa, el estilo político que caracterizaría a Costa Rica después de la crisis, con un giro de las campañas políticas y de la acción de gobierno que los alejaba de la búsqueda de proyectos de desarrollo económico y social, y los empujaba con fuerza hacia el clientelismo. Esto se ve agravado

“un estilo de vida, una cultura y unos valores dentro de los cuales existía una ética del trabajo como vía hacia la superación. Unos valores que hacían prestigioso el estudiar; el ser buen profesional, pequeño o gran empresario o empleado público dedicado e innovador; el saber apreciar el buen arte y participar de la cultura; el acceder a la vivienda digna; el producir con eficiencia en la actividad pública o privada y el convivir con solidaridad con los menos pudientes”.

PROGRAMA DE GOBIERNO 1994-1998 p. 5

que se duplicó el porcentaje de familias cuyo ingreso ubicaba por debajo de la línea de pobreza, llegando a niveles que se habían superado hacía más de un cuarto de

que hasta entonces había sido el camino costarricense para ampliar las oportunidades, y generar una sociedad sin extremos. En otras palabras, la crisis logró resquebra-

por la reducción en la cobertura real y la calidad de los servicios sociales promocionales y universales, como los de salud y educación, que resultaban no sólo de las dificultades fiscales, y la consecuente reducción de los recursos financieros disponibles para su ejecución, sino también de las crecientes rigideces institucionales, de la pérdida de mística y sentido de servicio público, y de la ausencia de mecanismos de seguimiento y control que permitiera detectar y corregir esos problemas a tiempo.

2. La evolución socioeconómica reciente: su impacto social

2.1. La recuperación económica y social.

Como se vio en la primera parte del libro, a pesar de la gravedad de la crisis, su duración fue muy breve, y la estabilización y recuperación de la economía se alcanzaron rápidamente, logrando minimizar sus efectos sociales. Ya para 1990 la tasa de desempleo abierto había bajado a un 4.6% de la Población Económicamente Activa (PEA) y a un 4.2% en 1994; y si bien los salarios no habían logrado recuperar la tendencia creciente de décadas anteriores, tampoco se habían deteriorado, sino que luego de recuperar buena parte del poder adquisitivo perdido con la crisis, se habían mantenido oscilando hasta 1994, tal y como se expuso en la primera parte del libro. En consecuencia, como se observa en el Gráfico 2.1 el porcentaje de la población viviendo bajo la línea de pobreza

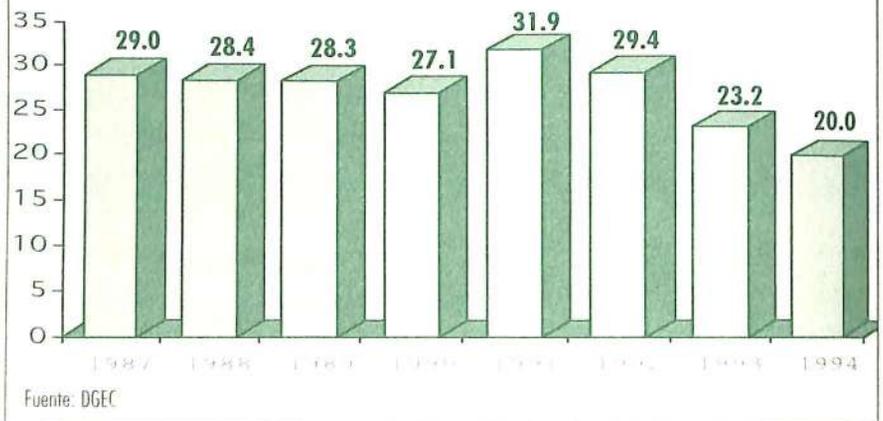
había bajado a un 27% en 1990, se elevó a un 32% en 1991, y luego retomó su tendencia descendente para ubicarse en un 20% a mediados de 1994.

Pero si bien los niveles de pobreza lograron reducirse en forma significativa, lo cual es sin duda un logro impresionante para un país que, como Costa Rica, atravesaba un proceso de estabilización macroeconómica y ajuste estructural, es igualmente cierto que en otros aspectos del desarrollo social los resultados no eran tal alentadores.

Por un lado, es importante destacar que muchos de los nuevos empleos que se estaban generando, si bien eran vitales para la recuperación económica y para combatir la pobreza, no eran el tipo de empleos necesarios para el desarrollo al que la sociedad costarricense aspiraba en décadas anteriores, cuando el objetivo no era simplemente combatir la pobreza, sino generar una clase media vigorosa,

cuya capacidad de acceder a ingresos crecientes y una mejor calidad de vida dependiera de la combinación de su capacidad productiva y el acceso a servicios públicos de calidad. Tal y como se señalaba en el diagnóstico del Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998, un porcentaje importante de los empleos que se estaban generando en Costa Rica antes de 1994 correspondían a ocupaciones muy simples, de bajos salarios y que incluso, según los datos de las Encuestas de Hogares, no llegaban a generar el salario mínimo en un 33% de los casos. Este fenómeno, comprensible en la etapa de superación de la crisis, no podía continuar como parte de una estrategia de desarrollo, pues Costa Rica claramente no podía seguir compitiendo a base de salarios bajos en un contexto regional en el que se habían ido consolidando la estabilidad política, la paz, y la democratización, y en el que la existencia de una mano de obra abundan-

Gráfico 2.1
Porcentaje de Hogares Pobres
1987-1994



te y mucho más barata hacía evidente que en esa competencia Costa Rica sólo podía perder: o perdía los mercados, o perdía el desarrollo social que había labrado por más de cinco décadas.

Por otro lado, hay que reconocer que si bien el país había tenido éxito en proteger de los más duros efectos de la crisis a los grupos más pobres de la población, no fue igualmente exitoso en proteger la capacidad de los sectores medios de mantener ni sus ingresos, ni muchas veces los activos que habían adquirido en años anteriores. Los sectores medios vivieron una intensa transformación durante estos años, una transformación aún no suficientemente estudiada, cuyo impacto para la evolución costarricense puede ser muy importante. La clase media vio cómo, los niveles y el tipo de educación que le habían permitido avanzar en la escala social, mejorar la cantidad y calidad de su consumo, y hasta tener una voz importante en la política nacional, perdían relevancia conforme los efectos de la crisis y los programas de ajuste se iban consolidando. El proceso ha sido muy desigual, pues mientras una fracción de la clase media logró incorporarse en la nueva estrategia de promoción de exportaciones, y en la expansión del sector financiero y comercial, mejorando así su posición; otra gran porción de esta clase media, en buena medida formada por técnicos y profesionales, veía con angustia cómo sus ingre-

sos relativos se deterioraban, y sólo la doble jornada, o la incorporación del cónyuge al mercado laboral, permitían a la familia sostener su precaria situación. Este dilema se veía agravado por un hecho que comentamos en más detalle a continuación, y es que al deteriorarse muchos de los servicios sociales a los que tradicionalmente la clase media tuvo acceso como parte de su "salario social", en particular los servicios de educación y de salud, estos sectores se veían empujados a buscar esos servicios en el sector privado, a costa de un porcentaje muy alto de su ingreso familiar.

2.2. Una política social ambivalente. Se puede decir que la crisis, y los procesos de estabilización y ajuste que la enfrentaron, provocaron una política social ambivalente. No se cayó en Costa Rica en los esquemas más brutales del ajuste estructural, cuyo costo social experimentaron tantos países de América Latina en la forma de niveles masivos de desempleo, caídas dramáticas de los ingresos, aumentos masivos en la cantidad y el porcentaje de familias empobrecidas y el recorte igualmente drástico del gasto social, al que apenas se le permitía un pequeño componente asistencial para atender a los más pobres de los pobres, buscando más que un objetivo social un claro objetivo político: evitar que las medidas tomadas para recuperar los equilibrios macroeconómicos provocaran una pérdida de los equilibrios y la esta-

bilidad política tan precariamente ganada por la mayoría de los países latinoamericanos en esas décadas. No fue ese el caso en Costa Rica.

La madurez de su sistema político, la solidez de su aparato institucional, la gradual pero sistemática consolidación de una estructura social con una amplia clase media, y un estilo político basado en la búsqueda permanente de la solución institucional de los conflictos y la distribución al menos aceptable de los costos y los beneficios del desarrollo, permitieron que el ajuste pudiera coincidir a grandes rasgos con lo que la UNICEF luego caracterizó como un ajuste con rostro humano. Tal y como se reconoce en el informe "La deuda social en Costa Rica", elaborado por el Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), esta crisis dejó claramente establecida la capacidad del Estado costarricense para *"llevar a cabo una estabilización económica rápida y profunda con un mínimo de costo social que fue equitativamente distribuido entre los principales grupos sociales del país: elevado gasto social en educación, salud, vivienda, trabajo y seguridad social"*⁽²⁶⁾

En efecto, el período de estabilización y ajuste durante el cual Costa Rica logra superar el impacto inmediato de la crisis, es un período en el cual se entrelazan tendencias contradictorias en la política económica y social, fruto tan-

to de los cambios sociales, económicos, políticos y culturales que se venían gestando al interior de la propia sociedad costarricense, y que de alguna manera fueron decantados en la crisis misma. Como se dijo más arriba, la crisis vino a resquebrajar tanto la confianza en el modelo de desarrollo que había guiado a Costa Rica durante las décadas anteriores, y que de pronto aparecía como agotado, como la legitimidad del marco institucional, y hasta de los valores sociales que habían acompañado a ese modelo. Así, aunque de manera poco perceptible, la sociedad costarricense relativizaba su compromiso con la solidaridad, con la búsqueda de soluciones públicas, y con la preocupación por los asuntos colectivos, y se movía hacia un estilo más individualista, menos solidario y más centrado en la búsqueda de soluciones privadas a sus problemas. El Estado es visto menos como un promotor del desarrollo económico y social, y más como un medio para conseguir distintos tipos de beneficios para grupos y sectores particulares. Esta es una actitud que permea desde los grupos empresariales, en los que la búsqueda de nuevos subsidios, exenciones, privilegios fiscales y otros tipos de rentas prevalece como complemento a su rentabilidad, por encima de la búsqueda de los aumentos de productividad, y la generación de formas genuinas de competitividad; hasta los grupos más pobres, que valoran mucho más las promesas y dádivas

de corte asistencial y clientelista, que los programas dirigidos a mejorar la calidad o la cobertura de servicios sociales básicos como la educación o la salud.

Pero este no era un cambio que se vivía sólo en Costa Rica. Basta recordar los cambios que se vivían en esos mismos años en el entorno internacional, donde se vivió en Centroamérica lo que fue probablemente una de las últimas manifestaciones de la Guerra Fría; los cambios que se dan en el balance ideológico mundial, donde se pasa al predominio de concepciones de corte neoliberal tanto en importantes países del Primer Mundo como en algunos casos paradigmáticos del Tercer Mundo —siendo el Chile de Pinochet el ejemplo más citado—y, lógicamente, en las principales agencias y organizaciones financieras internacionales, como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el propio Banco Interamericano de Desarrollo.

Así, el terreno fértil generado por la crisis, al evidenciar las limitaciones del modelo prevaleciente, se vio abonado por los recursos y las presiones externas, que predicaban un nuevo evangelio: ya no las políticas desarrollistas que, muchas de esas mismas instituciones y países promovieron durante los años sesentas y setentas, sino un nuevo evangelio en el que la liberalización y la apertura económica tendían a resolver no sólo los desequilibrios macroeconómicos

que tan severamente habían castigado a nuestros países, sino todos los problemas: los problemas de la producción, los problemas de la distribución, y los problemas del desarrollo social. Se reconocían, lógicamente, los costos que la transición podía tener antes de rendir sus frutos, y por ello se recomendaba acompañar las políticas de apertura y liberalización económica con una simple política social de asistencia, focalizada en los más pobres de los pobres.

Fue en ese contexto que se dio la política social costarricense en los años que van de la crisis hasta 1994. Y es ese contexto interno y externo el que marca la ambivalencia de esa política. Así, si bien los resultados de las acciones de compensación social aplicados entre 1980 y los primeros años de la década de los noventa 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, lo cierto es que no fueron articuladas con acciones promocionales y de desarrollo social, con la consecuente atrofia de los mecanismos de movilidad social ascendente.

Más aún, en los últimos años del período considerado, y de manera consistente con el manejo ortodo-

xo de la política económica, se vivieron los momentos más críticos en esta profundización del enfoque asistencialista de la política social, y se gestaron múltiples intentos por reconstituir la institucionalidad de la política social costarricense, de una centrada en los principios de la universalidad y la promoción, a otra basada en la focalización y la asistencia. Por un lado, se promovieron esquemas asistencialistas focalizados y se trató, a nombre de una pseudo-descentralización y un supuesto aumento en la participación ciudadana, de instalar esos esquemas asistencialistas y focalizados en sustitución del marco institucional vigente. Por otro, se debilitó—por acción o por omisión—el conjunto de instituciones sociales que mejor caracterizaban las políticas universales de desarrollo social, lo que fue particularmente grave en los casos de la educación y la salud. Aunque no llegó a concretarse, se habló incluso de la posibilidad de privatizar algunos de estos programas, y se realizaron estudios para analizar la factibilidad política de tal tipo de propuesta.

Es, pues, en este sentido que los años de estabilización y ajuste son, para la política social costarricense, ambiguos: son años en que se logra ir recuperando los niveles de gasto social, y mantener relativamente los niveles de cobertura, pero con un notable deterioro de la calidad de los servicios, y un predominio creciente del enfoque asistencialista, y del clientelismo

político. Tal y como se explicitaba en el Programa de Gobierno 1994-1998, esto llevaba implícito el riesgo de una sociedad que se partía en dos, en la que se perdían los instrumentos institucionales de ascenso y movilidad social, se perdía la capacidad de integrar la sociedad hacia adentro.

3. La reconstitución de la política social ante los nuevos retos

3.1 Los problemas para una política de desarrollo social integral.

En síntesis, y tal y como se pudo constatar en muchos de los diagnósticos sectoriales y globales realizados durante el proceso de elaboración del Programa de Gobierno 1994-1998, la política social costarricense enfrentaba serios problemas. Unos, provenían de las mismas limitaciones financieras que surgían del impacto que tanto la crisis como las posteriores restricciones fiscales impusieron a la inversión social, sin un claro sentido de las prioridades y de la estrategia que debía guiar tal inversión, tanto con respecto al gasto público en su conjunto, como al interior de la misma inversión social.

Otros, derivaban de la pérdida de rumbo de la política social en su conjunto, fruto de la ambivalencia ya mencionada: la política social parecía atrapada entre la disyuntiva de los viejos esquemas universales y gratuitos, y los esquemas asistencialistas y focalizados que parecían en boga. Los primeros, si bien tuvieron grandes

éxitos en la expansión de la cobertura, enfrentaron serios problemas para mantener la calidad y el sentido promocional de sus programas; los segundos, si bien permitían reducir una serie de filtraciones y abusos en la asignación del gasto social, pervertían el sentido mismo de las políticas sociales, y las reducían a una simple política de alivio de la pobreza, sin llegar a combatir sus causas y, mucho menos, a promover el desarrollo social.

Finalmente, otro conjunto de problemas de la política social derivaban del propio desgaste de la política y las instituciones sociales mismas, que se venían anquilosando y burocratizando desde hacía ya muchos años; y de su pérdida de contacto con los cambios que se habían gestado a lo largo de las últimas dos décadas en el desarrollo nacional.

En efecto, las necesidades educativas de la población y de los procesos de transformación productiva que se vivían, así como el potencial educativo que ofrecían las nuevas tecnologías, parecían —excepción hecha de la labor pionera realizada durante el período 1986-1990—no permear ni los programas, ni las estructuras ni la asignación del gasto educativo. Los cambios en los perfiles epidemiológicos, fruto tanto de los propios logros del sistema de salud costarricense, que habían elevado notablemente la esperanza de vida y transformado los patrones de

morbilidad, como de los cambios en el estilo de vida y de trabajo de los costarricenses, tampoco se reflejaban en transformaciones equivalentes en la concepción y organización del sistema de salud que, por el contrario, involuccionaba. Los esquemas de seguridad social, y en particular aquellos fondos de pensiones con cargo al presupuesto, no sólo enfrentaban problemas de sostenibilidad financiera, unos más graves que otros; sino que presentaban claros elementos de inequidad y privilegios a su interior.

Los programas de vivienda se volvían cada vez más clientelistas, enfrentaban problemas cada vez más serios de financiamiento, y no habían sido capaces de incorporar en su lógica una visión de desarrollo urbano y comunal que fuera más allá de la mera producción de soluciones de vivienda. Con muy pocas excepciones, el papel de los gobiernos locales y las asociaciones comunales, seguía enfrentando serias limitaciones financieras, organizativas y de competencias. Las instituciones de seguridad, conforme avanzaba y se sofisticaba el accionar de la delincuencia, se encontraba cada vez más en una situación de incapacidad para brindar a la población la seguridad ciudadana básica para poder vivir tranquilos en sus casas, en sus comunidades, en su movilización cotidiana; la combinación de problemas financieros, organizativos, de concepción, de equipamiento y de capacitación, conformaban un

problema de magnitudes realmente alarmantes.

Finalmente, tanto aquellas instituciones encargadas de atender las necesidades específicas de grupos particularmente vulnerables, como los niños, los ancianos, los discapacitados, las mujeres jefas de hogar, la población indígena marginada, y otros; como las instituciones encargadas de enfrentar el problema particular de los sectores que vivían en condiciones de pobreza, enfrentaban un sesgo cada vez más asistencialista y subsidiario, una organización institucional débil, y una casi inexistente relación con el conjunto de instituciones responsables de la política social en su conjunto, y mucho menos con las del sector económico, público o privado.

3.2 Volver a poner lo social en el centro de la política de desarrollo.

Fue en este contexto que el Programa de Gobierno 1994-1998 se planteó la necesidad de reconstituir la política social como un elemento vital de la propia reconstitución del modelo de desarrollo

costarricense, en el nuevo contexto del mundo que enfrentábamos de cara al nuevo milenio. Tal era el hilo conductor del Programa de Gobierno.

Es precisamente en esta dirección que, establecer como el componente central de la política económica la búsqueda de una integración inteligente con el mundo, fue una decisión que partía no sólo de consideraciones de racionalidad económica, sino y principalmente de una concepción fundamental de la política social: la necesidad de contar con los medios materiales para sustentar la integración solidaria interna de los distintos sectores de la sociedad costarricense. Sólo mediante una integración inteligente con el mundo era posible financiar una integración sostenible y solidaria entre nosotros mismos. Un elemento vital de la política social, pues, era precisamente una política económica centrada ya no en los balances macroeconómicos —cuya importancia se reconocía y mantenía—,

“un hilo conductor: reconstituir los instrumentos económicos, sociales y políticos que permiten un creciente ascenso e integración social y la eliminación de la pobreza. El desarrollo de políticas dirigidas a parar el estrujamiento de los sectores medios y propiciar su ensanchamiento vuelve a ser el objetivo vital de la sociedad costarricense, el elemento que permite a los sectores más pobres volver a encontrar el camino de su superación. (...) ¿Cómo? Con servicios públicos de calidad tanto para los sectores más pobres como para los sectores medios, para estimular así la solidaridad y crear las oportunidades y los incentivos para el desarrollo social”

PROGRAMA DE GOBIERNO 1994-1998 P. 4 Y 5

sino en el uso cada vez más productivo y mejor remunerado de los recursos humanos y naturales, tal y como se argumenta tanto en la primera como en la tercera parte de este libro. Es decir, la política económica dejaba de ser sólo política económica, para convertirse en un elemento central de la política social y, como se verá en la tercera parte, también de la política ambiental.

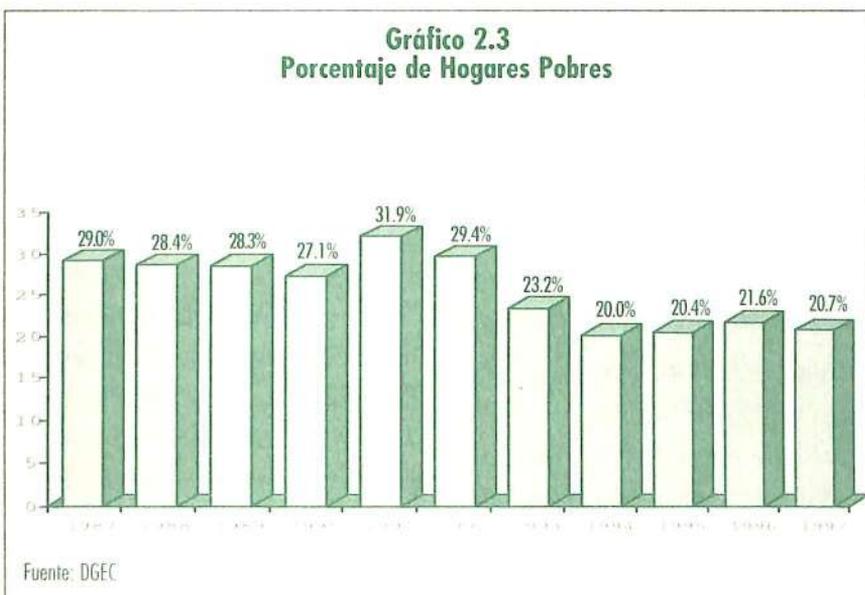
A pesar de las dificultades económicas de los años 1995 y 1996, analizados en la primera parte, que tuvieron un impacto negativo en los niveles de empleo de 1996, se logra mantener a lo largo de la Administración los niveles de pobreza en sus niveles históricos más bajos. Vimos ya en la parte económica cómo los niveles de desempleo, si bien subieron ligeramente en 1996, para llegar a un 6.2% de la PEA, empiezan a bajar de nuevo, y ya a mediados de 1997 se ubican en 5.7% de la PEA, y se estima que con sólo un crecien-



to del 4.5% del PIB, llegarán al 5% a mediados de 1998. Pero, más importante que este indicador, es el hecho de que en estos últimos años el crecimiento de la PEA ha sido particularmente rápido, de manera que los niveles de empleo alcanzados significan que, a la altura de 1997, ya Costa Rica contaba con un 37.5% de población ocupada como porcentaje de su población total, el nivel más alto de su historia, y que probable-

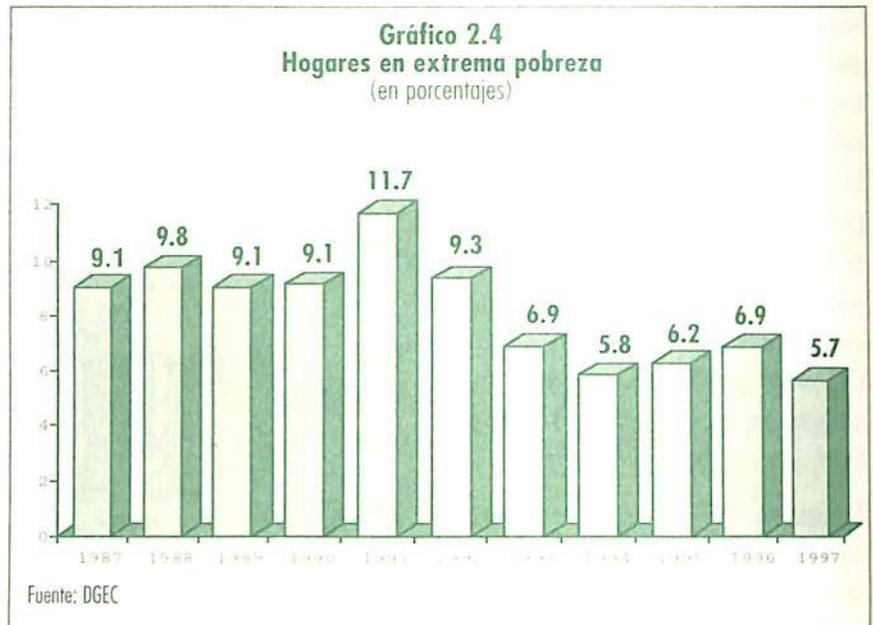
mente se ubicará en 38.4% a mediados de 1998, como refleja el Gráfico 2.2.

Si a esto agregamos el hecho de que, aún en medio de las dificultades económicas, la Administración Figueres Olsen fue consistente con su planteamiento de salarios crecientes, de manera que los salarios mínimos reales aumentaron en términos reales en un 8% durante los cuatro años de la administración, llegamos a un resultado que ya se empieza a reflejar en las cifras de mediados de 1997, y es que vuelve a reducirse la incidencia de la pobreza. Como se aprecia en el Gráfico 2.3, el porcentaje de hogares pobres, que había oscilado alrededor de un promedio superior al 26% durante los ocho años previos, para bajar en 1994 al 20%, se mantiene oscilando alrededor del 20.7% durante la Administración Figueres Olsen, con un aumento en 1996, y una reducción a partir de ese momento.



Dada la evolución actual de la economía, de los niveles crecientes de inversión, de la generación de más y mejores empleos, y de la estabilidad de precios que ha caracterizado los primeros meses del año 1998, es muy probable que los indicadores de pobreza a junio de 1998 se ubiquen por debajo del 20% por primera vez en nuestra historia. Agregar el impacto que tendrá la integración inteligente con el mundo, que no es más que otra forma de decirle a la integración de la política económica con la política social. Pero hay un hecho que es aún más importante de destacar en los datos más recientes, y es que tal y como se puede observar en el Gráfico 2.4, el porcentaje de hogares viviendo en condiciones de pobreza extrema, que habían oscilado alrededor del 8% en los ocho años anteriores a 1994, llegan en 1997 a su nivel más bajo en la historia de Costa Rica: sólo un 5.7% de las familias vivían, a mediados de 1997, en condiciones de pobreza extrema.

Este tipo de reducción de la pobreza que se refleja en las estadísticas de las Encuestas de Hogares, lo que mide básicamente es la pobreza asociada con los niveles de ingreso de las familias, lo que lógicamente se asocia con los niveles de empleo y con la evolución de los salarios reales, que dependen no sólo de los aumentos nominales de los salarios,



sino del impacto que sobre ellos tenga la inflación. Así, el aumento del empleo y los salarios reales vivido hasta mediados de 1997 redujo tanto la pobreza como la pobreza extrema, y el continuado aumento del empleo y los salarios reales muy probablemente mantendrá como se dijo esta tendencia a la reducción de la pobreza en el futuro. En otras palabras, lo que estos datos de pobreza reflejan es el impacto directo de la política económica en las condiciones sociales y, por supuesto, la capacidad de la política social de incidir en la política económica, mediante la definición de una política de salarios crecientes, como bien propuso don Pepe desde 1949.

Lo que estas estadísticas no reflejan es qué ocurre con aquella parte de la calidad de vida de la gente que depende ya no del em-

pleo y los salarios de la población, sino de la acción pública como tal, de lo que normalmente se ha llamado el gasto social, y que para la mayoría de los costarricenses ha constituido siempre una especie de "salario social", al darle acceso a servicios de educación, salud, seguridad social, vivienda, alimentación y otras formas de asistencia social, como un complemento a la calidad de vida que pueden financiar con sus propios ingresos. Es importante mencionar esto porque, como ha sucedido en otros países, y en algunas oportunidades en Costa Rica, es posible aplicar una política económica que produzca una reducción en los niveles de pobreza por ingresos, mientras se aplica una política social restrictiva que, a la larga, termina reduciendo la calidad de vida de la población más allá de lo que la podían mejorar sus ingresos. Así,

mientras las estadísticas mostrarían una menos pobreza por ingresos, la realidad lo que mostraría es una población empobrecida en lo fundamental: con menos acceso a la educación, a la salud, a la vivienda, y a los servicios sociales en general.

A lo largo de su historia, Costa Rica ha sabido combinar ambas estrategias de reducción de la pobreza, las que van directamente ligadas a los ingresos de las familias, y las que dependen del acceso a servicios públicos de calidad. Frente al estancamiento de los ingresos, y el deterioro de los servicios sociales, el reto que enfrentó la política social durante la Administración Figueres Olsen fue, por lo tanto, el de reconstituir ambos instrumentos de movilidad social: integrando, por un lado la política económica con la política social, y transformando la concepción y los instrumentos con los que la política social como tal se venía aplicando en el país, aumentando su eficiencia y poniendo en las dos caras de la moneda: la responsabilidad de la acción estatal, y la importancia de la participación comunal, familiar y hasta individual.

3.3 Una Política Social Integral e integradora. Una vez colocado lo social en el centro de la concepción del desarrollo, y entendida la política económica como un componente vital de la política social, el paso siguiente era evidente: para darle sostenibilidad, había que lograr que la política social pasara

de ser un fin en sí mismo, o un mero instrumento de alivio de la pobreza, para convertirse en un componente vital de la política de desarrollo. Más aún, así como la política económica pasaba a constituirse en política social, la política social debía también asumir su papel estratégico como parte de la política económica, generando no sólo los recursos humanos, sino el entorno social e institucional y la calidad de vida necesarias para que el país cuente con eso que algunos llaman su capital social, y que constituye un componente vital de apoyo a la creación de un entorno que fomente la competitividad económica.

En otras palabras, sólo una agresiva política social, capaz de generar y mantener una población cada vez más sana, cada vez más educada, viviendo en comunidades cada vez más agradables y seguras, con menores niveles de pobreza y marginación, sólo una política social así es capaz de generar no sólo el entorno adecuado, sino los recursos humanos necesarios para atraer y desarrollar el tipo de inversiones que, como se detalló en la primera parte, son lo suficientemente sofisticadas y productivas como para poder financiar, precisamente, ese elevado nivel en la calidad de vida a la que aspira la población costarricense: tanto porque genera empleos con salarios mucho más altos, como porque puede financiar el entorno social necesario, y la política social correspondiente.

La política social, así integrada con la política económica, adquiere el sentido fundamental que se le asigna en el Programa de Gobierno, el de constituirse en un instrumento vital para revitalizar los procesos de ascenso y movilidad social, y para garantizar, mediante el acceso creciente a las oportunidades, que la integración inteligente con el mundo se de en consonancia con un sólido proceso de integración social, cultural y económico al interior del país.

Esto suponía, como primer reto, enfrentar la revitalización de los programas universales fundamentales, educación y salud en particular, de manera que de nuevo su cobertura volviera a estar al acceso de todos los costarricenses, pero nunca más a costa de un deterioro de su calidad sino, por el contrario, acompañada de una elevación sistemática de esa calidad.

Pero el deterioro existente era muy grande, y venía de muy atrás. Problemas gestados en más de veinte años no se resuelven en cuatro, y menos aún en un contexto de restricciones financieras y desgaste institucional. Por ello, si el objetivo era la integración social, entonces la acción del Gobierno debía establecer prioridades: la prioridad fue recuperar la calidad de los servicios sociales públicos empezando por las regiones y los sectores más pobres de la sociedad. Fue por eso que se habló, en el Programa de Gobierno

1994-1998, de la necesidad de pasar, por ejemplo, "de una Costa Rica dividida por la ignorancia, a una Costa Rica unida por la educación"⁽²⁷⁾ y "de una Costa Rica dividida por la enfermedad, a una Costa Rica unida por la salud"⁽²⁸⁾ Así, como se constata en los capítulos que siguen, en salud, en educación, en vivienda, en saneamiento, en asistencia, el énfasis fue el mismo: las zonas rurales y las zonas urbanas más pobres fueron definidas como las zonas prioritarias para el inicio de la reconstitución de la política social.

Esta estrategia tenía además una clara intención, y era la de sentar las bases de su propia consolidación. Frente a la incapacidad de revertir el deterioro de las políticas sociales en su totalidad, el camino más fácil era empezar por lo más fácil, las zonas medias urbanas y algunas rurales, para ir luego avanzando hasta las zonas más problemáticas y empobrecidas del campo y la ciudad. Tal estrategia, sin embargo, no sólo implicaba una connotación ética contraria al espíritu del programa, sino que habría contenido —como muestra la experiencia— los elementos que habrían conducido a su fracaso: una vez consolidadas las mejoras en los sectores medios urbanos y rurales, difícilmente los sectores más pobres de campos y ciudades tendrían el peso político, la voz, para demandar ese mismo tipo de servicio para ellos y sus hijos. Lo contrario ocurre cuando las mejoras se otorgan primero a los más

débiles: cuando los EBAIS se consolidan en las zonas rurales, cuando los programas de una segunda lengua o de informática escolar llegan primero a las escuelas rurales o a las escuelas y colegios urbano-marginales, los sectores social, económica y políticamente más fuertes de la clase media tendrán el incentivo y los medios para garantizar la continuación de esos programas hasta que lleguen a abarcar al conjunto de la educación pública, y al conjunto del sistema de salud pública.

3.4 El esfuerzo específico de combate a la pobreza.

Ahora bien, aunque en el largo plazo son estas políticas sociales integrales e integradoras, junto con una concepción concordante de la política económica, las que pueden acabar gradualmente con el flagelo de la pobreza, no es menos cierto que esas políticas son insuficientes para tratar la pobreza en el corto plazo, tanto en lo que se refiere a aliviar sus efectos, como a realizar acciones específicas para acelerar

"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"

PROGRAMA DE GOBIERNO 1994-1998 p. 49

o facilitar que determinados grupos puedan superar su condición de pobreza.

Es por eso que el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998 resalta la relación complementaria, y no

sustitutiva, entre las políticas universales y selectivas, y la necesidad de profundizarla para solventar la estratificación de los servicios, garantizando la mejora de su calidad y promoviendo la integración social de los más necesitados. Para ello, fue elaborado el Plan Nacional de Combate a la Pobreza, que busca 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.

Como se verá en el capítulo correspondiente, el Plan se estructuró en cinco ejes o componentes: PROINFANCIA Y JUVENTUD, PROMUJERES, SOLIDARIDAD, PROTRABAJO, y DESARROLLO LOCAL, y su ejecución exigía una creciente coordinación institucional, por la manera integral (intersectorial) en que se in-

tenta abordar la atención de la población.

El eje Pro Infancia y Juventud está dirigido a mejorar las condiciones de vida de niños, niñas y ado-

27 Programa de Gobierno 1994-1998: p. 7

28 Ibid: p. 17

lescentes de comunidades pobres, dándoles igualdad de oportunidades en el acceso a los principales medios de cambio social: la salud y la educación. Incluye la creación y fortalecimiento de los CEN-CINAI, atención a guarderías del Estado, operación de hogares comunitarios y el otorgamiento mensual del subsidio alimentario a cada uno de estos hogares. Incluye también el otorgamiento de becas a estudiantes, fortalecimiento de los comedores escolares, ayudas del suministro escolar básico a estudiantes de escasos recursos, capacitación por medio de los talleres dirigidos por el INA, y la ejecución del Programa Escuelas y Comunidades Saludables.

El eje Pro Mujeres está dirigido a apoyar a las mujeres en condición de pobreza, especialmente las jefas de hogar y las madres adolescentes, y busca ampliar sus oportunidades de mejoramiento personal y familiar, entre otras apoyándolas mediante programas de capacitación.

El eje Pro Trabajo busca ampliar las posibilidades laborales de los grupos más pobres, con énfasis en aquellos que se ubican en el sector agrícola tradicional e informal urbano. Se otorga apoyo económico y subsidios a los desempleados y se ayuda a la incorporación laboral del sujeto.

El eje Solidaridad tiene como propósito asegurar una vida digna a aquellas personas que no cuentan

con los beneficios de la seguridad social, y a ampliar las oportunidades de grupos sociales que hasta ahora han sido excluidos de las corrientes principales del desarrollo.

Finalmente, el eje Desarrollo Local promueve la organización comunitaria como una solución a los problemas de los asentamientos. Se orienta a subsanar necesidades básicas insatisfechas en ámbitos territoriales definidos.

Además, vale destacar que en el marco del Plan Nacional de Combate a la Pobreza, que tiene cobertura nacional, se ha ejecutado el "Programa de las 16 comunidades prioritarias", cuya gerencia social fue encargada al Despacho de la Primera Dama de la República, y que concentra acciones de combate a la pobreza de manera prioritaria en 16 comunidades del país definidas como las más vulnerables en términos de la elevada incidencia de la pobreza que mostraban al inicio de la Administración, de la antigüedad de las demandas insatisfechas, de la disponibilidad de recursos gubernamentales para ejecutar obras, del nivel de organización comunal, o por ser zonas propensas a catástrofes naturales, epidemias o convulsión social.

3.5 La eficiencia y el financiamiento de la inversión social.

Tal y como se planteaba desde el Programa de Gobierno, uno de los problemas más graves que enfrentaba —y aún enfrenta— el sector público costarricense, es que no sólo cuenta con severas restriccio-

nes financieras para llevar adelante sus programas, sino que, esos pocos recursos con que cuenta, se utilizan con niveles muy bajos de eficiencia social. Y cuando se hablaba de eficiencia social no se cometía el frecuente error de confundirla con la eficiencia o rentabilidad del sector privado, sino que claramente se señalaba la diferencia, al señalar que el aumento de la eficiencia no podía verse simplemente como un mecanismo de reforma fiscal para reducir el gasto público, sino como una nueva cultura institucional dirigida a lograr un adecuado balance entre tres variables fundamentales: el costo, la calidad y la cobertura de los bienes y servicios producidos o prestados por las instituciones públicas.

Esto implicaba promover diversos tipos de esfuerzo para la reforma institucional. En primer lugar, esfuerzos dirigidos a lograr una clara definición de las prioridades, acorde con la estrategia definida. Fortalecer el papel rector de los Ministerios y de la Presidencia en esta definición de las políticas y las prioridades era, pues, un paso fundamental. Pero no basta con definir las prioridades, era necesario, en segundo lugar, que este primer paso se viera acompañado por dos procesos subsecuentes: por un lado, que cada vez con mayor claridad los recursos se asignaran de acuerdo con las prioridades establecidas, y no de acuerdo con las rutinas institucionales; y, por otro, que se fuera desarrollando una

“La eficiencia social del sector público debe lograrse mediante dinámico entre sus tres grandes componentes: el costo que se carga a la sociedad por producir determinado bien o servicio público, la calidad del mismo, y la cobertura con que éste llegue a la población meta. Promoveremos 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 las tareas, como ocurre hoy. Una cultura de orientación al usuario (...) Una cultura centrada en el efectivo rendimiento de cuentas.”

(PROGRAMA DE GOBIERNO 1994-1998, P. 94)

cultura de rendimiento de cuentas que permitiera evaluar, cada vez mejor, los resultados de las acciones y las inversiones realizadas, con respecto a las prioridades y metas establecidas. El establecimiento del Sistema Nacional de Evaluación, y la coordinación que esto permitió establecer entre la Presidencia de la República, los jefes de las distintas instituciones, y la Autoridad Presupuestaria (en la que participan tanto el Ministerio de Hacienda como el Ministerio de Planificación) fue un avance importante, si bien incipiente, en esta dirección.

Fue en este contexto que se promovió la reforma y reestructuración de diversas instituciones del sector social, y se iniciaron y continuaron importantes reformas sectoriales. En el caso de las instituciones, como se verá en el capítulo respectivo, las reformas tendieron a retornar a las instituciones al cumplimiento de su misión estratégica en la sociedad.

Entre las reformas más importantes en el área social conviene destacar los avances en las institucio-

nes del sector salud, incluyendo la reestructuración del propio Ministerio, la reestructuración del ICAA, y los avances en el proceso de reestructuración y descentralización de la CCSS. Las reformas parciales que han ido adaptando al Ministerio de Educación al nuevo rol que tanto esa institución como el resto de las instituciones educativas deben jugar para el futuro del país; en este mismo sentido destaca la reforma notable del Instituto Nacional de Aprendizaje; se viven, además, reformas importantes en las Universidades Públicas, y se ha planteado un proyecto de ley para regular la educación superior privada. En el sector vivienda, tanto el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), como el Banco Hipotecario de la Vivienda, pasaron por importantes reformas dirigidas a ordenar el sector, asignando con mayor claridad las diversas funciones y responsabilidades. Dentro de las reformas más importantes que se detallan en el capítulo, se encuentra la reforma iniciada en el sector de seguridad social, donde se reformaron diversos sistemas de

pensiones, garantizando no sólo su sostenibilidad financiera, sino que también la protección efectiva de la población nacional. Tanto el Fondo de Asignaciones Familiares, como el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), han avanzado en forma sustancial para consolidarse como instituciones en las que el predominio del clientelismo y el asistencialismo de paso a un enfoque de las políticas de combate a la pobreza centrado en las necesidades y derechos de la población, y en la promoción de sus capacidades.

Pero sin duda uno de los elementos más importantes, aunque tal vez menos percibidos, de la política social de la Administración Figueres Olsen, era la clara conciencia de dotar a los programas sociales de una auténtica sostenibilidad financiera que, comprendiendo el llamado gasto social como una verdadera inversión, lo hiciera menos dependientes de la relativa fortaleza o debilidad de los jefes de turno.

Vale destacar que esta sostenibilidad financiera de las reformas se repite sistemáticamente en diversos sectores. En el caso de educación, destaca la modificación a la Constitución Política que garantiza al sistema educativo recursos equivalentes al menos a un 6% del PIB, cuando en promedio para la última década ha recibido poco menos del 5%. En el caso de vivienda, sobresale la recuperación financiera de las instituciones del

sector, además del establecimiento de un innovador mecanismo de financiación de los programas, denominado Bono Tasa Real, al cual se hará referencia oportunamente. En el caso de salud, se tiene la reforma los mecanismos que garantiza los recursos para la ejecución de los programas, a partir del aporte solidario de obreros, patronos y el Estado, así como la renegociación responsable de las deudas que el Estado tenía pendientes con la CCSS. En cuanto a los sistemas de seguridad social, las reformas no sólo han avanzado hacia esquemas financieramente más sólidos, evitando tanto la eventual quiebra de alguno de los sistemas, como una evolución insostenible de sus cargas, sino que se eliminaron una serie de injusticias y privilegios largamente sostenidos. Finalmente, en el caso de los programas de combate a la pobreza, no sólo se garantiza al Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares los recursos que le corresponden, y que deben ser trasladados directamente por el Banco Central, sino que se definen presupuestariamente claramente las prioridades en la ejecución de los programas. Si bien muchas de estas reformas sólo se apreciarán en su verdadera magnitud en el largo plazo, reflejan la actitud general de la Administración Figueres Olsen con respecto a la importancia de la inversión social.

Los resultados cuantitativos, sin embargo, son también impresionantes. En efecto, como se apre-



cia en el Gráfico 2.5 las cifras sobre inversión social real dejan claramente en evidencia cómo, a pesar de las dificultades fiscales existentes, se realizaron esfuerzos mancomunados por parte de los responsables de la política social y la política económica, para garantizar el crecimiento real de la inversión social.

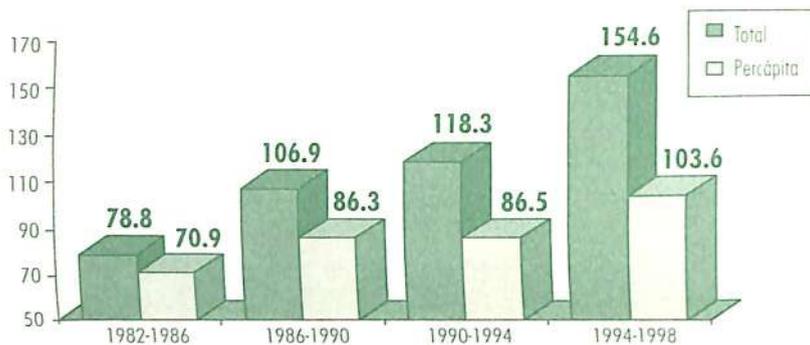
Se aprecia cómo, luego de la caída sufrida por la inversión social durante la crisis, entre 1980 y 1982, para los años siguientes es clara la tendencia creciente, aunque con algunos altibajos, hasta que la inversión social llega a alcanzar su nivel histórico más alto en 1996 y 1997. Esto no sólo refleja la importancia que tradicionalmente se ha asignado en Costa Rica al gasto social, que como se dijo antes permitió que aún en los momentos más severos de los procesos de estabilización y ajuste este rubro no se sacrificara excesivamente, y en el peor de los casos se estancara, sino el esfuerzo particular de la Administración Figueres Olsen por llevar esta inversión a su pun-

to más alto. Este resultado, no fue fácil de lograr, lo que se refleja en el hecho de que si bien el gasto total recupera y supera desde 1986 el nivel que había tenido en 1980, fue sólo hasta finales de 1994 que el gasto social per cápita recupera el nivel de 1980, y es hasta en 1996 y 1997 que lo logra superar.

Ahora bien, para tener una idea más clara de la prioridad asignada a la inversión social por los últimos cuatro gobiernos, podemos apreciar la información del Gráfico 2.6, donde se presenta el promedio anual de este índice de la inversión social real (total y per cápita) para los cuatrienios que van desde 1982 hasta 1998.

En promedio, el índice de inversión social anual pasó de 78.8 en el período 1982-86 a 106.9 entre 1986 y 1990, creciendo tan sólo a 118.3 en el período 1990-94, y dando luego un salto significativo en el último cuatrienio, alcanzando un promedio de 154.6. La misma evolución se evidencia, aunque todavía con más claridad, en

Gráfico 2.6
Índice de Inversión Social Real total y per cápita
 Promedio del cuatrienio
 1980=100



Para 1995 y 1996 las cifras son ajustadas según datos del Ministerio de Hacienda
 Para 1997 las cifras son preliminares.
 Fuente: Segunda Vicepresidencia de la República y MIDEPLAN

lo que respecta a la inversión social por habitante, que pasó de un índice promedio de 70.9 en el cuatrienio 1982-86, para mantenerse prácticamente constante, en un 86.3 y un 86.5 entre 1986 y 1994, saltando luego, en el último cuatrienio, a 103.6. Todo esto no hace más que resaltar el hecho de que no sólo es importante el nivel de la inversión social que un gobierno realice en su último año, sino el que logre mantener a lo largo de los cuatro años de su gestión. Es allí donde se aprecia su verdadero compromiso social.

En síntesis, Costa Rica tiene al finalizar 1997 el mayor gasto social real de la historia, el gasto social por habitante recuperó sus niveles más altos, la eficiencia social de este gasto es también mucho más alta, y se establecieron mecanismos institucionales para el financiamiento sano y adecuado de la futura inversión social. Como se verá a lo largo de este capítulo, esto permite que el cambio de rum-

bo de la política social se empiece a reflejar no sólo en obras de infraestructura, y en la ampliación de la cobertura de los programas, sino en la calidad de los mismos y en su carácter promotor y transformador.

3.6 Hacia una política social integral y sostenible. A lo largo de este capítulo se detallará cómo y en qué medida se logró avanzar en la ejecución del Programa de Gobierno en muchas de las áreas centrales de la política social, cómo en algunos casos los logros son verdaderamente impresionantes, cómo en otros casos no fue posible alcanzar las metas, y cómo, en medio del cambio de rumbo que se gestó, queda aún mucho por hacer.

Se verá, por ejemplo, cómo la ejecución del Plan de Combate a la Pobreza, en conjunción con las políticas sociales universales y una política económica imbuida de un fuerte componente social, no sólo han permitido volver a reducir la

pobreza por ingresos, sino que han sentado bases sólidas y duraderas para erradicar la pobreza de nuestro país. No se ha buscado aplacar la pobreza con medidas temporales, sino con medidas integrales y sostenibles que garanticen a las familias más pobres, superar su condición económica, social y humana. Ahora bien, no quiere decir esto que los problemas estén resueltos o que el Gobierno haya logrado todo lo que se propuso. Por una parte persisten problemas importantes, como el hecho de que todavía uno de cada cinco costarricenses es pobre, o la baja escolaridad en secundaria, o el déficit de viviendas; por otra, algunos programas del Plan de Desarrollo no se pudieron cumplir con la celeridad propuesta, como el establecimiento de 800 EBAIS cubriendo a toda la población nacional; y finalmente, otros se iniciaron, pero es imposible ver sus resultados en tan poco tiempo, como los colegios modelo o experimentales bilingües. Sin embargo, lo que sí es claro, es que en la Administración Figueres Olsen se marcó la dirección que debe seguir la política social, adaptando a las características actuales y del nuevo siglo lo que fue exitoso en el pasado, aprendiendo de los éxitos y los errores propios y ajenos, para garantizar el mayor bienestar para el mayor número de costarricenses de manera sostenida y sostenible.

En síntesis, tal y como se planteó en el Programa de Gobierno, el análisis de la política social que

se presenta en esta segunda parte nace de la convicción de que la sostenibilidad del desarrollo descansa en la integración de sus políticas económicas, sociales y ambientales.

Así, la primera parte del libro permite ver cómo la política económica se convirtió en un aliado central de la política social, tanto por provocar un cambio de rumbo, integrando una estrategia económica centrada en la alta productividad como la base de una política sostenible de salarios crecientes, que permitirán reducir la pobreza y volver a dotar a la clase media de un instrumento para su superación material y espiritual; como por haber realizado los programas de estabilización y ajuste más a fondo de los últimos años, al tiempo que garantizaban la expansión de la inversión social. Y es que fue precisamente el entenderla como inversión, y no como gasto, lo que hizo apreciar su altísima rentabilidad social y económica.

El mismo enfoque, como se verá en la tercera parte, caracterizó a la política ambiental, que dejaría de ser una política meramente conservacionista, aislada de su entorno económico y social, y por tanto destinada a fracasar tarde o temprano, dejándonos sólo el lamentado, y que se logró convertir en una política que, al tiempo que promovía la preservación del ambiente y los recursos naturales, desarrollaba mecanismos para aprovechar estos recursos tanto para fi-

nes productivos, como para el desarrollo social de las comunidades nacionales.

En efecto, durante la Administración Figueres Olsen se hizo un esfuerzo denodado para que Costa Rica dejara de ver la relación entre lo social, lo económico y lo ambiental como un trade-off, como una relación en la que avances en un frente sólo podían hacerse a costa de retrocesos en otro, para pasar a verla como una sinergia, en la que los avances en uno de los frentes refuerza los avances en los otros frentes, y en la que retrocesos en uno de los frentes, tarde o temprano, terminará provocando retrocesos en los otros frentes. Los ejemplos más claros se encuentran en la incorporación de la alta tecnología a la producción, en la valoración de los servicios ambientales, y en el reconocimiento de que en ambos casos, la política social es un eslabón fundamental, como causa y como efecto.

Curiosamente, este giro que ha vivido la política social y la política de desarrollo en Costa Rica, es también el giro que ha venido sustituyendo, en el mundo, el viejo predominio neoliberal de los años ochenta por una visión mucho más razonable y sensata, que se puede resumir en la búsqueda de un desarrollo humano sostenible preconizada por las Naciones Unidas. Ni los principales países en desarrollo aplican o predicen ya los viejos enfoques, ni los casos paradigmáticos son ya

tan paradigmáticos, en la medida en que los propios gobiernos democráticos han ido revirtiendo en énfasis focalizador y el carácter asistencialista de sus políticas sociales; y los mismos organismos financieros internacionales han ido avanzando hacia una concepción más integral del tema social, y han pasado a hablar, para mantener su vocabulario financiero, del capital social, como uno de los principales activos que un país necesita, ya no para estabilizarse en el corto plazo, sino para aspirar a un verdadero desarrollo humano sostenible.

II. LA EDUCACIÓN: BASE DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

1. Antecedentes

1.1 La crisis del sistema educativo. El sistema de educación pública de Costa Rica ha sido uno de los instrumentos que más han contribuido a que el país, a pesar de tener una economía típica de un país pobre, haya conquistado un nivel de vida similar al de los países desarrollados. Entre los años cincuenta y los setentas, la educación costarricense mostró una gran efectividad como instrumento de ascenso social y de ampliación de oportunidades para los menos favorecidos. Es bien sabido que el gran auge de la clase media costarricense y la notable reducción de la pobreza que ocurrieron al empezar la segunda mitad del siglo veinte se debieron en buena medida al aporte del sistema educativo.

Pero desde fines de los setentas, y sobre todo cuando sobrevino la crisis económica de principios de los ochentas, el sistema educativo entró en un acelerado proceso de deterioro del cual aún no se recupera.. La fuerte contracción del gasto público en educación provocó una disminución significativa de la inversión en infraestructura educativa. Además, se redujo abruptamente la cooperación internacional que tradicionalmente se usaba para financiar la expansión del sistema. Ocurrió también que en la primera mitad de los años ochentas continuó la tendencia, originada en los setentas, a eliminar los controles existentes para supervisar la calidad de la educación. Con la restricción de los recursos y los problemas de dirección política, se agudizó el deterioro de la calidad de la educación, situación que unida a la reducción del curso lectivo en más de treinta días, no sólo se sacrificó la calidad, sino la cantidad de la educación pública.

Así, debilitado y sin norte como estaba, el sistema educativo no reaccionó ante los fuertes cambios que se estaban suscitando en el modelo económico del país que avanzaba con rapidez en el sentido de la apertura y la promoción de exportaciones. Se profundizó entonces el desfase entre la formación de recursos humanos y las necesidades del mercado laboral; los programas educativos se desactualizaron y se volvieron menos perti-

nentes para las necesidades de los alumnos, de sus familias y de las empresas del país.

Resentido por esos y otros problemas, el sistema educativo experimentó la agudización de sus brechas internas; entre ellas, las que existen entre los centros educativos urbanos y los rurales, y entre los centros educativos de barrios de clase media y los de barrios urbano-marginales. Creció entonces la deserción, se redujo la cobertura en la educación secundaria, que fue además la que más sufrió por la desactualización de la oferta de conocimientos, se mantuvo una baja cobertura en la educación preescolar, y estos problemas resultaron más críticos en las zonas urbano marginales y rurales dispersas. Ante esta situación, miles de padres de familia de clase media sacaron a sus hijos de la educación pública para pasarlos a centros educativos privados, haciendo grandes sacrificios económicos. La educación privada se expandió, mientras la educación pública perdía el contacto con muchas familias de clase media, tradicionalmente más influyentes y con mayor capacidad para presionar por la mejora del sistema educativo. Y así, cada vez más claramente, se fueron delineando dos Costa Ricas: la Costa Rica de una minoría privilegiada que tenía acceso a una educación privada de alta calidad, y la Costa Rica de la mayoría que recibía una educación que cada vez era más deficiente, y menos adecuada para

servir como instrumento de ascenso social para los más pobres y para fortalecer a la clase media.

A finales de los años ochentas, se hizo un serio esfuerzo por revertir el deterioro del sistema educativo. Se reinstaló el examen de bachillerato y se establecieron las pruebas de sexto grado para controlar mejor la calidad de la educación, se crearon los primeros Colegios Científicos para introducir un foco de presión interna hacia el mejoramiento de la calidad, se estableció el Programa de Informática Educativa para introducir a los alumnos en la cultura de la era informática, y se hizo un esfuerzo general por recuperar la calidad de la enseñanza. Sin embargo, la falta de continuidad en los cambios no permitió generar la suficiente inercia para introducir al sistema educativo en un proceso de transformación general y sostenido. A principios de los años noventas, se tuvo que constatar que el sistema educativo seguía atrapado en una honda crisis, como producto de un desgaste acumulado por muchos años, y que había perdido mucha de la capacidad que había ostentado entre los años cincuentas y setentas para reducir las brechas sociales. Más bien, en muchas de las comunidades más pobres de la ciudad y del campo, el estado de las instituciones educativas era tan deficiente que se había convertido en un medio para profundizar la exclusión social y en un obstáculo para la reducción de las desigualdades.

“La educación costarricense enfrenta hoy cuatro grandes retos. Un reto social, que consiste en hacer de la educación un instrumento eficaz para cerrar la brecha entre las clases sociales, 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 consiste en que la educación haga posible que contemos con los recursos humanos necesarios para elevar la competitividad y productividad nacionales y podamos integrarnos exitosamente al país a la economía mundial. Un reto ético, para 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 hombre y la naturaleza.”

(PROGRAMA DE GOBIERNO 1994-1998, P. 7).

Esa fue la situación que encontró la administración Figueres Olsen al iniciar sus funciones. En las escuelas de las zonas pobres de la ciudad y el campo, la calidad de la enseñanza había estado empeorando y era de muy baja calidad, mientras que la deserción y la repitencia eran mucho más altas que en el resto del país. El tiempo diario efectivo de asistencia al aula era de tres horas y media en muchas escuelas de esas zonas, mientras que en centros de enseñanza privados se reciben de seis a siete horas diarias de clase. Y al centrar la atención en la educación secundaria, se encontraba que la mitad de los adolescentes en edad de asistir al colegio no lo hacían y que una gran mayoría de ellos no recibía, después de terminar la escuela, ni educación formal ni capacitación que los preparara para el trabajo.

1.2 El desafío de la política educativa. Pero la crisis de la educa-

ción no se reducía a su incapacidad de abrir oportunidades a los grupos menos favorecidos de la sociedad y a los sectores medios. Su carácter de crisis general residía también en que la formación que ofrecía no resultaba suficiente para que el país pudiera abrirse paso hacia un estado de desarrollo superior y más sostenible. Hoy se sabe que la búsqueda de un mejor desarrollo nacional para cualquier país, pasa por conquistar un lugar más ventajoso en el mundo, precisamente en la época de la globalización de la economía mundial y de la revolución científica y tecnológica más acelerada de la historia de la humanidad. Por eso, el gran desafío de nuestro sistema educativo no consiste solamente en recuperarse del deterioro y los vacíos del pasado, sino -y principalmente- en brindar a las nuevas generaciones de costarricenses la formación necesaria para integrar la so-

ciudad costarricense en un doble sentido: integrarla internamente en una sola Costa Rica de oportunidades para todos, e integrarla a la economía mundial de forma más provechosa e inteligente.

Este fue el desafío que orientó la elaboración del Programa de Gobierno 1994-1998. Se buscó entonces que el Programa sirviera para desencadenar un acelerado proceso de transformación del sistema educativo en todos sus niveles, de forma tal que se lograra frenar y revertir su acentuado y creciente deterioro. Ese compromiso se expresó en cuatro grandes retos, según se muestra en el siguiente recuadro.

En cada nivel educativo, la estrategia tuvo un énfasis particular. En preescolar, el de ensanchar la cobertura; en primer y segundo ciclos, el de elevar la calidad; en tercero y cuarto ciclos, el de hacerlos relevantes para la vida y el trabajo; y en educación técnica, el de convertirla en soporte de la transformación productiva del país.

La estrategia delineada en el Programa de Gobierno fue mejorada y operacionalizada en el Plan Nacional de Desarrollo y en un documento que ha tenido un notable poder orientador: la “Política Educativa Hacia el Siglo XXI”. Este documento es en sí mismo es uno de los logros más destacados del Gobierno en el campo educativo. Por primera vez en el país, se logró desarrollar un proceso de reflexión sobre la cuestión educativa

que superara las discusiones estériles que por décadas se han suscitado entre los representantes de las distintas escuelas de pensamiento sobre el fenómeno de la educación. A partir de una amplia discusión que incorporó a los mejores especialistas del país, se formuló un plan que articula creativamente los mejores aportes del racionalismo, el constructivismo y el humanismo.

2. La Reforma de la Educación Pública: principales acciones

Al tener presente que la superación de la crisis de la educación costarricense es una tarea gigantesca, que sólo puede ser satisfecha con el esfuerzo sostenido de varios gobiernos, la Administración Figueres Olsen centró su estrategia en aquellas acciones que por su naturaleza, tienen el potencial para desencadenar saltos de calidad y cambios de rumbo en la dinámica del sistema. En un primer período, es posible que los cambios positivos que generan esas acciones no alcancen una amplia cobertura. Sin embargo, debe tenerse presente que han sido introducidos como novedades en el sistema educativo nacional, carente de distintos y modernizantes cambios, los cuales en un tiempo inicial serán todavía débiles y pequeños, pero que en sí mismos llevan el potencial de transformarlo y convertirlo en algo dis-

tinto y superior. A continuación se presenta y se analiza una selección de las principales acciones impulsadas por la Administración Figueres Olsen que presentan las características mencionadas.

2.1 Reforma al Artículo 78 de la Constitución Política. El grande y complejo reto de superar los rezagos de la educación costarricense acumulados en décadas pasadas y de actualizarla a la vez para que el país pueda lograr un lugar más ventajoso en el mundo, es un reto que requiere un nivel de inversión pública mayor que el de años anteriores, que se mantenga de forma sostenida en los próximos años. Sin esa condición, el sistema educativo no podría sostener y mucho menos profundizar el ritmo de las transformaciones impulsadas en el gobierno actual. Por eso, era necesario contar con el marco jurídico que asegurara la sostenibilidad financiera del sistema educativo público. Sólo así sería posible hacer de la modernización educativa una tarea estratégica del Estado Costarricense.

Por ello, el Gobierno impulsó un proceso de concertación nacional que condujo finalmente a la aprobación del proyecto de ley que reforma el artículo 78 de la Constitución Política de la República, con el siguiente texto:

“En la educación estatal, incluida la superior, el gasto público no será inferior al seis por

ciento (6%) anual del Producto Interno Bruto, de acuerdo con la ley...”

Con la aprobación de esa reforma se logra elevar, por mandato constitucional, el nivel de inversión en educación, el cual había estado en un rango que osciló entre 4,5% y 5% del PIB durante los últimos diez años. De esta forma, se le da sostenibilidad financiera al proceso de reforma educativa, y se tiene una base más sólida para satisfacer a la población su derecho a una educación de calidad. Cabe resaltar que esto no se hizo, como en otras épocas, sobre la base de la irresponsabilidad fiscal, sino que los aumentos en el gasto público educativo se han visto acompañados de reducciones en otros gastos⁽²⁹⁾ y aumentos en los ingresos, de manera que la mayor inversión en educación no agrave la crisis fiscal.

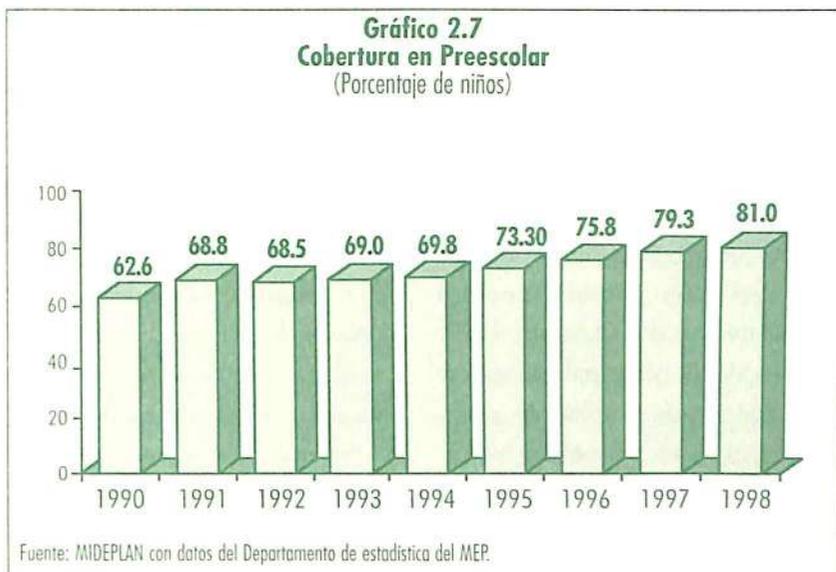
2.2 Ampliación de la cobertura de la educación preescolar. Es bien sabido que la educación preescolar tiene un impacto notable en el desarrollo emocional e intelectual de los niños, y que los niños que acceden a este nivel educativo tienen un mejor rendimiento escolar que los que no lo cursan. No es por casualidad que todos los expertos y organizaciones especializadas del mundo promueven la universalización de su cobertura.

En los tres años anteriores a 1994, la cobertura de la educación

29 Una reducción de gastos particularmente importante tiene que ver con las reformas a los regímenes de pensiones con cargo al presupuesto.

preescolar se había mantenido estancada en un nivel cercano al 68% del total de niños en edad de recibirla, y los excluidos pertenecían precisamente a las familias con ingresos más bajos. Era necesario hacer reaccionar al sistema educativo para que reasumiera la tarea de ensancharla con rapidez. Esa orientación fue asumida en el Programa de Gobierno y en el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998, donde se expresa que “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” (p. 83)

El esfuerzo de ampliación de la cobertura derivó en un aumento de la matrícula pública de 48.915 niños en 1994 a 56.927 en 1997, lo que significa un incremento de 16,4%. Considerando la matrícula total, o sea, incluyendo la privada, la cobertura aumentó de 69,8% en 1994 a 79,3% en 1997, y para el ciclo lectivo de 1998, la cobertura total en preescolar aumentó a 81%, pero cabe resaltar que el total en el aumento de la cobertura se debe, precisamente, a aumentos en la cobertura de la educación preescolar pública. Tal aumento requirió la construcción de nuevas aulas y la contratación de más de 430 nuevos docentes. Ese esfuerzo se acompañó de la elaboración de nuevos programas de estudio, y de un programa de capacitación y asesoramiento de docentes.



Los logros alcanzados en este nivel educativo, y los que se consigan en el futuro, tendrán un efecto especialmente positivo en reducir la desventaja que presenta la educación en zonas rurales con respecto a la que se brinda en zonas urbanas. Tómese en cuenta que la cobertura de la educación preescolar es bastante más baja en las zonas rurales. Mientras que en 1996 el 89% de los nuevos estudiantes de primer grado en zonas urbanas habían asistido a preescolar, en las zonas rurales apenas lo habían hecho un 52%. Y las zonas menos cubiertas son precisamente las más pobres y alejadas de los centros urbanos. Por eso, es predecible que los futuros aumentos en la cobertura de la educación preescolar beneficiarán principalmente a los niños más pobres del campo.

Las limitaciones de recursos físicos, financieros y humanos impidieron acelerar aún más el ritmo de la ampliación de cobertura.

Para que en el futuro, esa tarea mantenga el carácter de reto nacional de primera importancia, el Gobierno impulsó la inclusión de la obligatoriedad de la educación preescolar en la Constitución Política de la República. Esta propuesta fue aprobada por la Asamblea Legislativa, al modificar el artículo 78 de la Constitución con el siguiente texto:

“La educación preescolar y la general básica son obligatorias. Estas y la educación diversificada en el sistema público son gratuitas y costeadas por la Nación”.

Además, tómese en cuenta que al definir obligatorio este nivel de educación, y al haber elevado la asignación constitucional de recursos para la educación en el mismo artículo 78, se asegura una mejor base financiera para hacer efectiva la universalización de la educación preescolar.

Debe mencionarse también que la Administración Figueres Olsen negoció con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) un préstamo por U.S.\$18,0 millones para apoyar el proyecto de "Educación Preescolar y Tercer Ciclo", el cual fue refrendado por la Asamblea Legislativa en diciembre de 1997. Su propósito principal es apoyar los esfuerzos de ampliación de la cobertura en esos niveles educativos. En lo que respecta a la preescolar, el proyecto se centrará en las áreas urbanas de atención prioritaria y en las zonas rurales. Con él, se implantarán nuevas experiencias educativas en kinder y prekinder que buscan introducir modelos pedagógicos más flexibles y que se adapten mejor a las condiciones propias de cada comunidad. Tiene además recursos para construir 68 aulas en escuelas urbano marginales, 80 jardines de niños en zonas rurales, 30 jardines de verano y 40 programas de atención preescolar por radio ("radio kinder"). Con ello, se espera aumentar la cobertura en una cantidad de entre 7 mil y 8 mil niños.

2.3 La enseñanza de un idioma extranjero en la primaria. Nunca antes los países habían estado tan intercomunicados ni habían sido tan interdependientes como ahora. Nunca antes el transporte internacional había sido tan fácil y frecuente, ni los medios de comunicación colectiva habían tenido la cobertura mundial que tienen hoy, ni las economías habían estado tan abiertas y conectadas, ni la

producción y difusión de conocimientos científicos y tecnológicos había sido tan profusa como ahora. Por todos esos cambios que ocurren en el mundo, es que ya no es suficiente que los niños que terminan la escuela sepan leer, escribir, y tengan conocimientos elementales de ciencias, matemáticas y estudios sociales. Los cambios mundiales están obligando a que los niños de hoy sepan hablar un segundo idioma.

Hasta 1994, la enseñanza de una segunda lengua era exclusiva de la educación privada. Este contraste ha sido, de hecho, una de las causas principales de la brecha entre la educación de calidad que recibe una minoría y la educación insuficiente que recibe el resto. Y generó además un problema adicional y mucho más profundo, ya que al funcionar el inglés no sólo como un tipo de conocimiento de extraordinario valor sino también como un símbolo de status, más y más familias de los sectores me-

Lenguas Extranjeras para el Desarrollo (PROLED) hacer realidad esta aspiración. Con ese fin, se diseñaron programas de entrenamiento intensivo para sensibilizar y actualizar a los docentes con diferentes estrategias metodológicas, reconocidas como eficaces para la enseñanza y aprendizaje de lenguas extranjeras.

En la primera etapa, se dio prioridad a aquellos centros educativos ubicados en zonas urbano-marginales, rurales, turísticas y distritos comerciales, para incidir con más eficacia en el sentido de la igualdad de oportunidades. Además, se establece que las escuelas deben integrar las lecciones de lengua extranjera dentro del horario regular de la institución y apoyar su desarrollo.

En 1995, el programa abarcó a 278 escuelas, en las que se benefició a 74.000 niños y niñas con la enseñanza del inglés o del francés. En 1996, se amplió a 398 escuelas

"Un primer esfuerzo para elevar la calidad y utilidad de la educación primaria consistirá en iniciar la enseñanza de una segunda lengua (inglés u otros idiomas) llegando a cubrir en una primera etapa el 20% de la población escolar, o sea, alrededor de 100.000 niños".

(PROGRAMA DE GOBIERNO 1994-1998, P. 9)

dios se veían presionados a costear una educación privada para que sus hijos aprendieran un segundo idioma, a pesar del considerable sacrificio económico que ello les provocaba.

Le correspondió al Programa de

y se cubrió a 101.000 niños y niñas. En 1997 el número de escuelas aumentó a 579, y el número de estudiantes a 152.000. Para el inicio del ciclo lectivo de 1998, se ha integrado a 240.000 estudiantes,

con lo cual se tiene que ya la mitad de los alumnos de las escuelas públicas tiene acceso a la enseñanza de un segundo idioma, sin que sus familias tengan que hacer el sacrificio económico que significaría costear una educación privada para sus hijos. Este es un impacto sobre los ingresos disponibles de estas familias que no puede menospreciarse: una familia con tres hijos en edad escolar o colegial, para mantenerlos en escuelas o colegios privados, debería dedicar a su educación montos que oscilan entre los setenta y cinco mil y los ciento cincuenta mil colones al mes (o más), carga difícilmente soportable para la mayoría de las familias costarricenses. De nuevo, se ve cómo la inversión social

Para avanzar en las escuelas unidocentes, ubicadas en zona rural, se usará el programa de radio interactiva que parte de un plan piloto realizado en diecinueve escuelas situadas en las regiones de Acosta, Puriscal, San Carlos, Puntarenas, Guápiles y Limón.

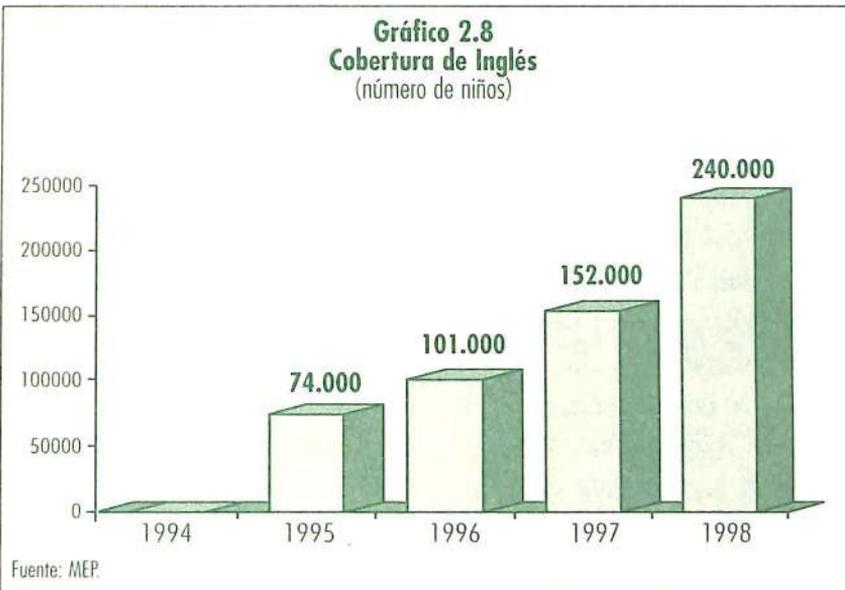
La consolidación del programa PROLED requiere del esfuerzo de varios gobiernos, pues para llegar a cubrir a todas las escuelas del país con ese programa, se requiere de un proceso de 10 años, en el cual se deberá contratar a 2.500 docentes de idioma extranjero adicionales.

2.4 La informática educativa en escuelas y colegios. Hay una corriente tecnológica que está transforman-

Basta pensar en la forma como el uso de las computadoras ha penetrado casi todas las actividades de consumo, de intercambio y de producción en las sociedades modernas, para constatar que la cultura de la informática es un componente esencial de la vida cotidiana, y que su importancia crece aceleradamente.

Desde la perspectiva de un país en desarrollo como Costa Rica, que pugna por insertarse en la comunidad internacional de una forma que le sea más provechosa para el bienestar de sus gentes, la percepción de ese fenómeno mundial evidencia que es preciso que sus niños y jóvenes tengan un dominio básico de las herramientas de la informática. Si así ocurriera, la sociedad costarricense como un todo podría aprovechar mejor las grandes oportunidades económicas, sociales y culturales que se abren con el surgimiento del nuevo paradigma tecnológico. Y si no fuera así, es decir, si el país no lograra abordar el tren de la revolución informática mundial, vería profundizadas sin remedio las brechas que lo separan del mundo desarrollado; sería entonces un país más pobre, con más desigualdades sociales en su seno, y con menos opciones de abrirse un mejor futuro.

Esa perspectiva fue la que inspiró en 1987 a quienes crearon el Programa de Informática Educativa (PIE). En pocos años, se convirtió en un programa modelo en el



opera como un verdadero complemento a los ingresos de las familias. Como puede notarse, se ha superado con creces la meta puesta en el Programa de Gobierno 1994-1998 para la primera etapa.

do la estructura misma de las sociedades humanas con una profundidad y una velocidad nunca antes vistas; se trata de la revolución tecnológica ligada a la microelectrónica y la informática.

“Urge recuperar y fortalecer el Programa de Informática Escolar, de manera que podamos atender el 28% de la población escolar en el primer año de gobierno de José María Figueres, el 40% en el segundo año y el 50% en el tercer año”

(PROGRAMA DE GOBIERNO 1994 1998, P. 10)

“Cubriremos todos los colegios con el programa de informática educativa”

(PROGRAMA DE GOBIERNO 1994 1998, P. 12)

mundo y logró cubrir un treinta por ciento de la población escolar. Entre 1990 y 1994, el programa perdió prioridad política, sufrió un estancamiento tecnológico e institucional y su cobertura no aumentó. Pero a partir de ese último año, el nuevo Gobierno lo asumió como uno de los principales frentes de la política educativa. En el Programa de Gobierno 1994-1998, se estableció esta aspiración y se fijaron metas cuantitativas.

En la estrategia educativa de la administración Figueres Olsen, se continuó la concepción de la informática educativa que inspiró a los fundadores del programa en 1987. Su propósito continuó siendo el de difundir una cultura informática en la sociedad costarricense que contribuya a formar nuevas generaciones con dominio fluido de la informática, con estructuras cognoscitivas de nivel superior, con pensamiento creativo y con capacidad de usar inteligentemente las nuevas tecnologías.

Con esa orientación se siguió buscando que la informática educativa tuviera impactos simultáneos

en lo educativo, en lo social y en lo económico. En lo educativo, al aprovechar su gran valor como herramienta de aprendizaje. En lo económico, al facilitar a los jóvenes que egresan del sistema educativo el acceso a trabajos más calificados y mejor pagados. Y en lo social, al ampliar las oportunidades para mejorar la calidad de vida de esos jóvenes y sus familias.

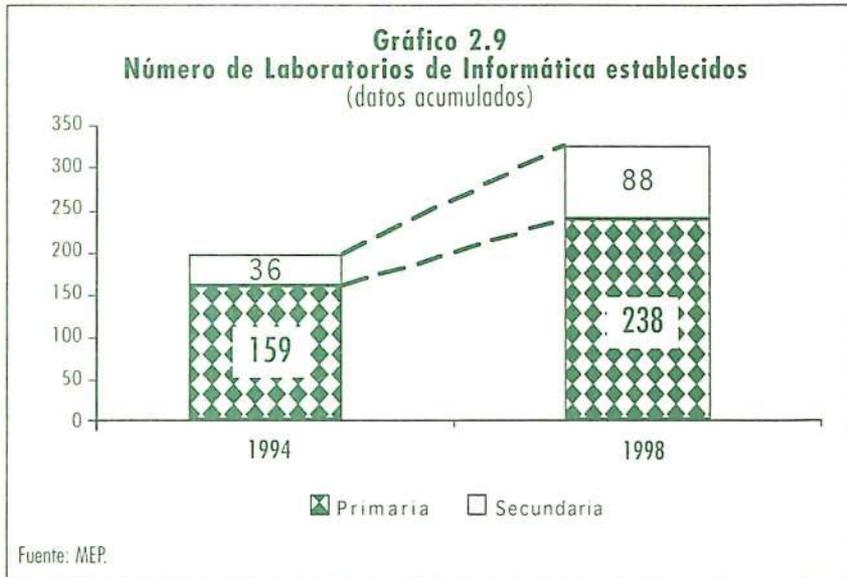
Para tener una base organizativa capaz de ejecutar el programa, se creó el Departamento de Informática Educativa del MEP en 1994. Mediante un convenio que se firmó con la UNESCO (refrendado por la Contraloría de la República), y contando con el empréstito que la Asamblea Legislativa aprobó con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), se llevó adelante el Programa de Ampliación y Consolidación de los Servicios de Informática Educativa, cuya unidad coordinadora es la Fundación Omar Dengo.

Los procesos de compra de los equipos de cómputo enfrentaron sucesivos obstáculos que retrasaron la instalación de los laboratorios. Los obstáculos más impor-

tantes provinieron de diputados opositores al Gobierno que en repetidas ocasiones plantearon recursos ante la Sala Constitucional que impugnaban la adjudicación de la compra de equipo, sin que hubiera razones técnicas o éticas que justificaran esas gestiones. Al final, y como era previsible, los recursos de amparo fueron rechazados por la Sala Constitucional y la compra se pudo realizar, pero se perdió un tiempo valioso en el proceso de implantación.

A pesar de esas dificultades, se logró adquirir la mayoría de los equipos necesarios para cumplir con las metas. Con los laboratorios de informática que se están instalando actualmente, en 1998 se llegará a la meta de atender la mitad de los estudiantes de primaria (240 mil niños). En el tercer ciclo de la secundaria, se han cubierto a todos los colegios públicos técnicos y al 40% de los académicos y en 1998 se espera abarcar a todos los estudiantes de ese nivel con el equipo ya comprado. Los retrasos en la obtención de los recursos y en los procesos de compra impidieron que el programa se extendiera a todo el ciclo diversificado de la educación secundaria.

En el Gráfico 2.9 se muestra la comparación entre la cantidad de laboratorios de informática que había en 1994 y las que quedarán instaladas en 1998. Por una parte, el Gráfico 2.10 muestra una comparación similar para las cantidades de computadoras instaladas.

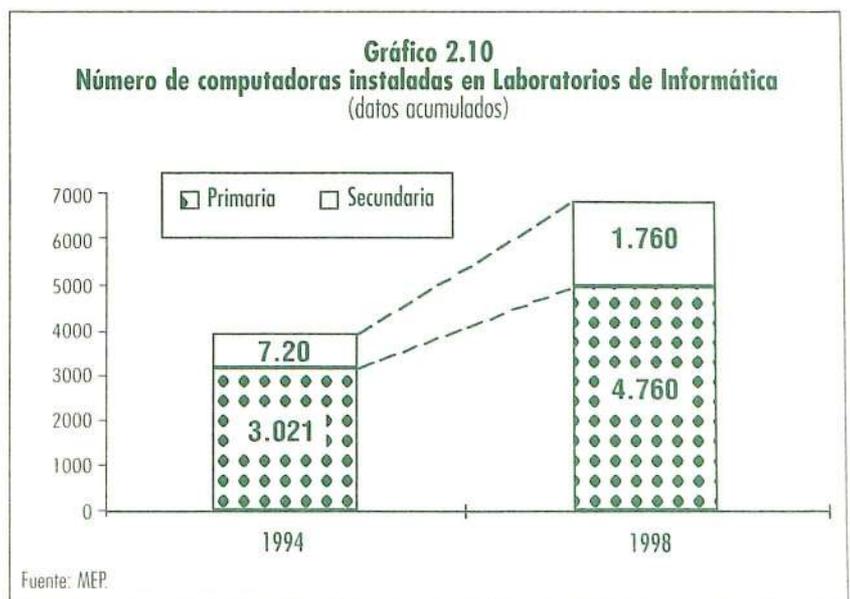


El mayor reto del Programa de Informática Educativa (PIE) consistió en mejorar la calidad del “paquete tecnológico” ofrecido a los centros educativos y a los estudiantes. Su base conceptual se revitalizó y se impulsaron algunos proyectos que han nacido a su amparo, como la Red Telemática Escolar (RTE), el Centro de Docencia e Investigación, y la atención a los estudiantes con talentos o con necesidades especiales. Conviene resaltar la expansión de la RTE, cuya cobertura se verá incrementada en 1998, tanto en cantidad como en calidad. Se estima que 300.000 estudiantes de secundaria tendrán acceso a este recurso, con el cual podrán navegar por INTERNET para intercambiar opiniones y documentos con personas y organizaciones de todo el mundo; de esta forma se ensancharán sus oportunidades de aprendizaje y se enriquecerá su cultura informática y la de sus familias.

La última etapa del PIE se inauguró en febrero de 1998 con el proyecto “Informática Educativa 21”, por medio del cual se instalarán 6.500 computadoras adicionales en instituciones de primaria y secundaria en zonas rurales y de atención prioritaria. Este proyecto tiene el apoyo financiero del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y la Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia y la Cultura

(UNESCO). El proyecto también contempla la conexión de los equipos en red para que puedan acceder a INTERNET.

Con la ejecución del PIE no sólo se ampliará el número de laboratorios, sino que se trata de laboratorios mucho más avanzados. La configuración típica de los laboratorios que se instalarán en escuelas y colegios incluye, en hardware: 19 estaciones de trabajo multimédios (con servidor MMX 166 Mhz, 24mb de memoria, disco duro de 2,5 Gb y CD ROM), un servidor de red Pentium II (de 200 Mhz con memoria de 64 Mb, disco duro de 3,5Gb y CD ROM), un scanner, una UPS y una impresora; y en software los programas Micromundos, Office 97, Windows 95, Windows NT en el servidor, la Enciclopedia Encarta, un World Atlas y el programa Movie Molder. La capacidad de este equipo contrasta con el de los primeros laboratorios, que tenían



EL PROGRAMA MICROMUNDOS

El programa Micromundos corresponde a la versión para multimedia del programa Logo, que es el que ha utilizado la Fundación Omar Dengo desde el inicio del Programa de Informática Educativa. El Micromundos le permite a los niños explorar, crear y construir sus propios proyectos. No sólo fomenta el desarrollo de la capacidad de resolución de problemas y la creatividad, sino que también hace del proceso de diseño y creación de un proyecto una experiencia de aprendizaje enriquecedora, donde los niños pueden constatar poderosos logros intelectuales y sociales, y pueden vivir un proceso de apropiación de la tecnología informática fluido y emocionante. Según evaluaciones de organismos internacionales, el uso del Logo ha demostrado que los estudiantes fortalecen sus procesos creativos y de pensamiento lógico, además de su autoestima.

servidores con procesador 80286, memoria de 1 Mb y disco duro de 30 Mb, y estaciones de trabajo con procesador 8086, memoria de 512 Kb y no tenían disco duro, ni mucho menos CD ROM.

La amplia cobertura del programa, junto con su avanzado enfoque metodológico y la alta calidad de sus equipos, están permitiendo que un porcentaje muy grande de los estudiantes de la educación básica pública no tengan que ir a centros educativos privados para poder introducirse en la cultura informática. Es más, muchos de las escuelas y colegios privados aún no poseen programas de informática educativa de tan buena calidad como en la educación pública. En este sentido, con la ampliación y actualización del PIE se ha alcanzado un logro sustancial en el cierre de brechas entre la educación pública y la privada, y también en el cierre de brechas

entre los mejores centros educativos públicos de la Meseta Central y los de las zonas más pobres y vulnerables del país.

La condición excepcional de Costa Rica, de ser un país en desarrollo con una red de laboratorios de informática que cubre gran parte de sus centros educativos, le da un valor especial para lograr alianzas con la industria informática mundial y obtener de ella apoyos extraordinarios que ayuden al sistema educativo a saltar etapas en su desarrollo. Así lo entendió la Administración Figueres Olsen, al buscar y conseguir un acuerdo entre el Gobierno y la gran transnacional del software MICROSOFT en setiembre de 1997, para instalar en los laboratorios de informática educativa el novedoso software de MICROSOFT denominado "AULA VIRTUAL". Costa Rica será el primer país de América Latina que empiece a usar ese soft-

ware, que está orientado a usar lo más avanzado de la informática para desarrollar en los estudiantes la creatividad, el conocimiento y las destrezas necesarias para competir en el mundo laboral. Dentro de esa iniciativa, se desarrollarán varios proyectos piloto junto con MICROSOFT que serán de gran ventaja para el país. Además, se logró la adquisición de software normal de MICROSOFT ("Office 97" y otros) a precios rebajados para todas las computadoras de las escuelas.

Con el mismo deseo de hacer un uso intensivo de la informática para apoyar la educación, se creó el Kiosco de la Información, sobre el cual se ofrece una reseña en el próximo recuadro.

Se puede decir con certeza que en la Administración Figueres Olsen esta área del quehacer educativo se ha consolidado como un elemento estratégico de la educación pública costarricense y se ha posicionado más firmemente como un claro proyecto de Estado, y que esta circunstancia junto con la conciencia que ha adquirido la población sobre su valor para el bienestar de las familias y el progreso del país, es sin duda un fuerte estímulo para que en los próximos gobiernos se continúe a paso firme y con buen ritmo en la ampliación de la cobertura del PIE en primaria y secundaria y en su permanente actualización tecnológica y metodológica.

2.5 Apoyos prioritarios a estudiantes

El Kiosco de la Información es un centro de información electrónica que se creó para darle apoyos a docentes, estudiantes y padres de familia, que recurren a sus servicios para hacer tareas o trabajos de los estudiantes o para preparar lecciones de los docentes, por medio del teléfono, del fax o de INTERNET. El Programa se concibió en 1994 y se puso en práctica en febrero de 1995, como parte del Centro Nacional de Didáctica (CENADI). Entre sus funciones está el rastreo, la obtención, la selección, la organización y la diseminación de la información. Se tiene acceso a bancos de información del país y extranjeros.

Las solicitudes de las personas son atendidas individualmente y la información pedida se envía por fax, por teléfono y por INTERNET. Con sus paquetes de información, que contienen información actualizada y relevante sobre diferentes temas, ofrece retos que encienden las mentes de los usuarios, los hace razonar y les permite descubrir el conocimiento desde una perspectiva constructivista y ofreciendo ejercicios de autoevaluación. El Kiosco ha tenido una acogida cada vez más creciente y entusiasta. En 1995 se atendieron 2.898 consultas, en 1996 se atendieron 6.948, y en 1997 se atendieron 30.119.

FUENTE: MINISTERIO D.E EDUCACIÓN PÚBLICA

de zonas urbanas pobres: el PROMECUM. Cuando se elaboró el Programa de Gobierno, resultó claro que las escuelas de las zonas más pobres de las ciudades costarricenses se habían convertido en focos de perpetuación de la pobreza de generación en generación. Los niños que viven en esas zonas no sólo enfrentan los problemas de la pobreza sufridos en sus hogares y sus comunidades, sino que además deben asistir a centros educativos que ofrecen una educación mucho más deficiente que los demás centros educativos urbanos. Se trata de niños cuyas familias no pueden darles la alimentación, los uniformes ni los útiles escolares que necesitarían para tener un rendi-

miento aceptable en la escuela, y que además sufren los traumas propios del ambiente familiar y social en el que viven. Y encima de ello, debían asistir a escuelas en las cuales las instalaciones físicas a menudo estaban en pésimo estado, los grupos de alumnos estaban sobrecargados, el tiempo de clases era mucho menor que en el resto del país, y la capacitación de los maestros estaba por debajo del promedio. Ante esa situación, era claro que esas escuelas demandaban urgentemente una atención especial y prioritaria.

En las discusiones previas a la redacción del Programa de Gobierno, también se hizo notar que hasta entonces, la política educativa

no había dado un trato particular a esas escuelas de zonas pobres urbanas. El sistema estaba hecho para brindar servicios educativos y distribuir recursos entre comunidades de forma indistinta y sin tomar en cuenta las características propias de cada grupo de población. Y más bien, lo que había ocurrido era que las escuelas de zonas pobres solían salir perdiendo en la asignación de recursos.

Hecho este diagnóstico, el Programa de Gobierno planteó un cambio en la política educativa para ser consecuentes con el reto de cerrar las brechas entre una educación deficiente para los menos favorecidos y una de buena calidad para una minoría privilegiada. La nueva política en este campo se basó en dos criterios: dar más recursos a los centros educativos de zonas más pobres, y dar un trato especial a los niños de esos centros, bajo el principio de ofrecer soluciones particulares a cada situación específica.³⁰

El principal programa dirigido a materializar esa orientación es el PROMECUM (Programa de Mejoramiento de las Escuelas en Comunidades Urbano Marginales), el cual se inició en 1994 con 24 escuelas. En 1995 el número de escuelas ascendió a 28 centros, en 1996 pasó a 33, para llegar las 69 escuelas en 1997. El PROMECUM se concentró en enfrentar los problemas más críticos de los centros educativos y para conseguirlo, tuvo apoyo de otros progra-

30 Este principio es parte de los 10 principios de la reforma de la política social que definió la Administración Figueres Olsen. Cfr. Segunda Vicepresidencia de la República. Logros del Sector Social. San José, 1996, p. 5-8

“Vamos a convertir la educación en el vehículo legítimo de movilidad social, lo que supone que todos los niños del país - y en especial los que se encuentran en una situación de mayor desventaja- tengan acceso a la mejor educación posible.”
“Para ello, es necesario pasar de las condiciones de abandono y deterioro de nuestras escuelas urbano-marginales, a condiciones idóneas y adecuadas de planta física, mobiliario y equipo y sobre todo- a condiciones idóneas del personal docente. Es necesario hacer más atractiva la escuela para todos los involucrados: niños, padres, comunidad y docentes...”
“En una primera etapa, se seleccionarán las escuelas que presenten el mayor abandono y marginación del área urbana de las siete provincias del país, para transformarlas en escuelas modelo, que contarán con las aulas que sean necesarias para eliminar las triples jornadas y los horarios alternos, para que el niño tenga una mayor permanencia en la escuela. Fortaleceremos el comedor escolar de estos centros, para que ofrezca servicio a toda la población estudiantil; se contratará personal docente con alto nivel de formación, que tenga deseos de capacitación y entrenamiento, así como otro tipo de personal complementario como psicólogo, orientador y bibliotecario. Finalmente, todos estos centros serán cubiertos por el programa de informática educativa, y con los recursos necesarios para incluir en sus programas la enseñanza de una segunda lengua.”

(PROGRAMA DE GOBIERNO 1994-1998, P 10 Y 11)

formación y capacitación de los docentes.

Los programas innovadores fueron prioritarios en estos centros. A todos los niños de las 69 escuelas del PROMECUM se les dieron los textos escolares y las guías de trabajo. Se aumentó el presupuesto de los comedores escolares de todos los centros, en los que se invirtieron 850 millones de colones en 1997. Se cubrió el 80% de la población con el programa de suministro escolar (cada paquete de suministros incluye un uniforme completo, un par de zapatos y un juego de útiles escolares), y se dieron becas a 2.500 niños. En todos los centros opera el Programa de Segunda Lengua Extranjera en el primer ciclo académico (I a III grado). Se amplió la cobertura de la enseñanza preescolar. Se diseñó un proyecto de Recuperación Integral de los Niños y Niñas y se elaboró un Proyecto de Escuela para Padres. Hay 5 escuelas del programa cubiertas por el Programa de Informática Educativa y se espera que las restantes sean dotadas de laboratorios de informática en 1998, con los equipos que ya se han adquirido.

Varios de los apoyos a estas escuelas han sido brindados desde el programa denominado “Escuela Social en el Aula”, sobre el que se hará referencia más adelante. Fue creado en la Administración Figueres Olsen con el fin de integrar y canalizar servicios de diversas instituciones del sector social ha-

mas del MEP y de otras instituciones del sector social.

Se puso un fuerte énfasis en superar las limitaciones del personal docente, que llegó a estar compuesto por 2.082 maestros. En 1994, el 40% de los maestros eran aspirantes (maestros no titulados) y en 1996, con los programas de capacitación que se crearon, ese porcentaje se redujo a solo un 2%. Los docentes interinos, que en 1994 representaban el 55% del total de maestros, pasaron a ser apenas un 5% en 1996. Se crearon además 157 plazas, con las cuales se logró eliminar los horarios alternos.

A todos los docentes se les entregaron fichas y guías pedagógicas para las materias que imparten. Además, estos centros educativos están atendidos por equipos interdisciplinarios de apoyo, cada uno de los cuales sirve a varios centros a la vez. Los equipos, que en total emplean a 123 especialistas, están compuestos por profesionales en psicología, trabajo social y orientación educativa, quienes abordan los problemas de carácter socioafectivo y psicosocial de los escolares y la comunidad en general. También existe un equipo de 276 tutores en las áreas básicas de la enseñanza, dedicados a la

cia la población escolar. Abarca los programas específicos de suministro básico educativo, seguro de salud estudiantil, becas estudiantiles, transporte de estudiantes y alimentación y nutrición escolar.

En materia de infraestructura, con el apoyo técnico y financiero de PROMECE, CENIFE e IMAS se ha disminuido el faltante de aulas en un 75%, al caer de 200 aulas en 1995 a 50 en 1996; y el de pupitres en un 68%, al pasar de 15.000 en 1996 a 5.000 en 1996.

Como esos mismos datos lo evidencian, hay muchas metas pendientes en las escuelas que el programa atiende. Entre ellas, se encuentran la de completar el personal técnico, administrativo y docente requeridos, la de eliminar las terceras jornadas en 6 escuelas que todavía las tienen, la de dotarlas a todas de equipo audiovisual, la de consolidar los proyectos del desarrollo de la creatividad, la de mejorar la dotación de la infraestructura sanitaria, y la de completar los comedores escolares y las bibliotecas escolares.

Con el programa se lograron mejoras notables en la calidad de la educación, que se reflejaron en avances sustanciales en el rendimiento escolar. Esos índices aún se encuentran por debajo de los nacionales, pero se nota una mejora significativa en ellos desde que el programa empezó a operar; entre 1994 y 1996 la deserción decreció en casi un 50%, la repetición bajó en un 43% y la aproba-

ción mejoró en un 18%. Además, se ha experimentado una mejora en la educación nutricional, alimentación, vestuario, atención integral, salud y presentación personal de los niños.

Hay, por supuesto, otras mejoras en la calidad de la atención brindada a los niños que son reflejadas apenas parcialmente por los indicadores, las cuales tienen que ver con haber hecho de la escuela un lugar más agradable, con los efectos que quedan impresos en la subjetividad de los niños al haberles mostrado que el país en el que viven es capaz de preocuparse por ellos lo suficiente como para mejorar crecientemente las condiciones de su escuela, con las ventajas que los niños obtendrán de sus conocimientos básicos de inglés e informática, y con los beneficios de poder acceder a un profesional en psicología o en orientación.

Los logros alcanzados por el PROMECUM no se reducen a las citadas mejoras en la calidad de la atención. El logro principal reside en haber acumulado una experiencia de excepcional valor en el desarrollo de una nueva modalidad de atención prioritaria a centros educativos en zonas urbanas pobres. Bajo el principio de dar soluciones específicas a realidades particulares, se ha desarrollado una modalidad de atención con un gran potencial para revertir la situación actual de esos centros, es decir, para convertirlos de focos de perpetuación de la pobreza en

fuentes de oportunidades de ascenso social.

El camino está señalado y el trecho avanzado es considerable. Pero es evidente que queda mucho por lograr. En los próximos años, es preciso aumentar la cobertura del programa hasta incorporar a todas las escuelas urbano marginales. Por otra parte, es necesario continuar mejorando la metodología y la capacidad organizativa del programa.

2.6 Revalorizando a la escuela unidocente. Si se comparan las escuelas con un maestro de las zonas rurales con las escuelas más grandes, se encuentra que las primeras tienen una seria desventaja para brindar una educación de calidad. Su pequeño tamaño se refleja en el hecho de que representan el 40% de las escuelas del país, pero albergan apenas el 6,4% de los estudiantes de primaria y tienen sólo el 7% de los docentes. En ellas, un solo docente atiende en la misma aula a estudiantes de los seis grados lectivos. Eso ocasiona que los niños reciban menos atención del docente -tanto en tiempo como en calidad- que en las escuelas donde todos los alumnos de un aula están en el mismo grado. Hasta ahora, esa limitación se veía como insuperable, porque la mayoría de las escuelas unidocentes deben su existencia al hecho de que se encuentran en zonas donde la densidad de población es tan baja, que la cantidad de estudiantes en edad escolar no justifi-

ca la construcción de escuelas más grandes, con grados de enseñanza diferenciados.

A esa limitación, debe agregarse que ya sea por la lejanía de esas escuelas de los principales centros de población, por su pequeño tamaño, o por otras razones, las condiciones en las que operan suelen ser más deficientes que en la mayoría de las escuelas del país. Uno de los principales problemas es la dificultad de contratar docentes bien preparados y motivados que estén dispuestos a vivir en las zonas rurales alejadas. De hecho, una quinta parte de los docentes de esas escuelas no habían terminado sus estudios (les llaman "aspirantes") en 1994.

Considérese además el hecho de que las escuelas unidocentes suelen estar en lugares donde la incidencia de la pobreza es más alta que en el conjunto de la población del país; por ello, los niños que asisten a clases enfrentan a la vez los problemas derivados de la condición de pobreza de sus familias, y las deficiencias propias de la calidad de la enseñanza que brindan las escuelas a las que asisten.

Esa realidad se expresa en la desventaja que muestran estas escuelas según los indicadores de calidad del MEP. La reprobación es significativamente más elevada que en otras escuelas. Y según un estudio de 1992, la deserción escolar era un 40% mayor que en el conjunto de escuelas del país. Se sabe además que en un estudio re-

ciente, el nivel de dominio de los niños de esas escuelas en las cuatro asignaturas básicas era más bajo que en el total de escuelas del país. Se puede afirmar entonces que, de manera similar a lo que ocurre en las escuelas de comunidades pobres urbanas, en las escuelas unidocentes se ha venido generando un clima institucional carente de condiciones favorables para abrirle mejores horizontes a los niños y niñas que asisten a ellas.

Con eso que se afirma, no se desea olvidar que los esfuerzos de décadas anteriores por sembrar las zonas rurales alejadas de escuelas unidocentes, ha sido de gran importancia para darle a los niños de esas zonas el derecho a la educación básica. Pero esa etapa del desarrollo de la educación ya fue superada hace varios años y al país se le ha estado quedando pendiente la tarea que sigue: hacer que en esas escuelas se brinde educación de calidad para que sirvan como verdaderas puertas hacia mejores oportunidades de ascenso social y superación personal.

Esta situación fue identificada en el proceso de elaboración del Programa de Gobierno. Se constató también que en la situación de las escuelas unidocentes se mostraba una vez más que el sistema educativo costarricense ha conservado una manera homogénea de atender a los distintos grupos de población estudiantil, sin tomar en cuenta sus especificidades.

A partir de ese diagnóstico, se generó una orientación que buscaba asumir el reto de reducir las brechas entre la educación de las zonas rurales y la educación de las zonas urbanas. Se delineó una estrategia para ofrecer un modelo de atención específico, centrado en tres lineamientos: a) ofrecer una metodología de enseñanza basada en el auto aprendizaje (es decir, aprendizaje dirigido en mayor medida por el mismo estudiante), para superar las limitaciones que han encarado siempre los docentes que enseñan a la vez varios grados, b) nuevas tecnologías para apoyar el proceso de auto aprendizaje y superar los límites inherentes a contar con un solo maestro, y c) la dotación de recursos de infraestructura y la capacitación a los docentes.

Para llevar a la práctica esa estrategia se creó el Programa Integral de Mejoramiento de Escuelas Unidocentes que cubre el total de las escuelas públicas de este tipo en el país. En 1997 había 1.384 de esos centros, en los cuales estudiaban cerca de 32.500 alumnos. El programa tiene cuatro componentes: a) formación y capacitación al maestro unidocente; b) dotación de materiales y equipo para el aprendizaje; c) desarrollo de programas, fichas y textos educativos, y d) infraestructura y mobiliario.

Las fichas didácticas, concebidas como recursos para aprender, fueron diseñadas para la atención in-

dividualizada del estudiante en las materias de español, matemática, estudios sociales y ciencias. Son instrumentos de mediación pedagógica que coadyuvan para hacer más atractiva y dinámica la labor en el aula. A estas escuelas se entregaron fichas didácticas, guías didácticas para todos sus docentes, y a cada una se le dotó de un juego de 80 lecturas, bibliotecas básicas, radiograbadoras y casetes.

Con la Universidad Nacional, se elaboró un plan de formación de maestros unidocentes no titulados. En 1996 se habían incorporado 336 aspirantes a ese plan. En el campo de la formación también destaca el hecho de que todos los docentes de esas escuelas han recibido capacitación en una o varias de las siguientes áreas: nuevos programas, política educativa, planeamiento didáctico, fichas didácticas, y nuevo abordaje educativo en las escuelas unidocentes.

Debe mencionarse además la experiencia piloto que se inició en 1995 en Puriscal, con el propósito de mejorar el modelo de enseñanza en escuelas unidocentes. Este experimento está basado en el programa denominado La Nueva Escuela Rural Costarricense. La experiencia se extendió posteriormente a la zona de Acosta y la Provincia de Limón; en 1997 se logró aplicar este nuevo modelo en todas las escuelas unidocentes de ambas regiones. En 1998 se espera replicar la experiencia en otros lugares del país.

En síntesis, se puede afirmar que el programa de escuelas unidocentes es la iniciativa más ambiciosa e innovadora en el campo de la educación primaria rural, desde que se empezó a desarrollar el programa de escuelas unidocentes en la Administración Orlich. Es mucho el camino que queda por recorrer y son muchos los aspectos organizativos y metodológicos que quedan por corregir. Pero a la altura del camino andado, se aprecia claramente que el avance acumulado ha marcado claramente el nuevo rumbo a seguir para cerrar la brecha entre la educación de las escuelas pobres del campo y la que se imparte en las escuelas privilegiadas de la Meseta Central.

2.7 Buenos libros de texto para todos.

Entre las brechas de inequidad que han marcado la educación costarricense, se encuentra la del acceso a buenos libros de texto. En las escuelas y colegios públicos con frecuencia no se cuenta con libros de texto, y en muchos otros casos, se tienen en cantidades insuficientes y de calidad inadecuada.

Es evidente que sin buenos libros de texto no puede haber una buena educación. Eso es precisamente lo que había estado ocurriendo en los centros educativos públicos por largo tiempo. Durante años, la elaboración de los libros de texto corría por cuenta de las editoriales privadas, sin que existiese garantía de su adecuación a los programas educativos. Y el acceso a esos libros se restringía con frecuencia a los estudiantes que pu-

dieran comprarlos. Al respecto, conviene recordar que la última edición estatal de libros de textos para los centros educativos públicos ocurrió a mediados de los años ochentas, y que muchos de estos se encuentran desde hace tiempo agotados y obsoletos.

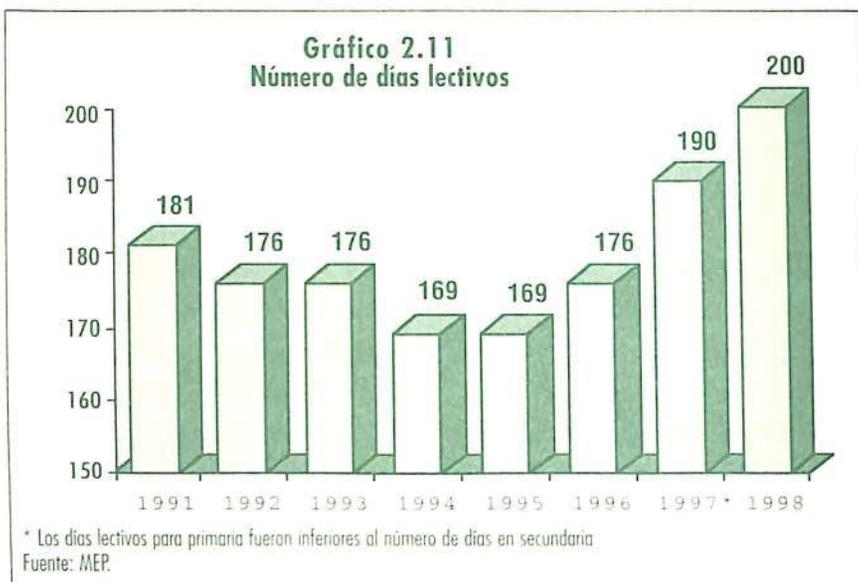
Para la Administración Figueres, quedó claro que era indispensable resolver esa limitación si de verdad se quería avanzar hacia una educación de mejor calidad. Con ese fin, se aprovechó y se reorientó un proceso de elaboración de libros de texto iniciado varios años antes, y que había quedado inconcluso. Con el apoyo de profesionales de la Universidad de Costa Rica (UCR), se elaboraron los complejos didácticos de la serie "Hacia el siglo XXI", en los cuales se materializan la "Política Educativa hacia el Siglo XXI", y los programas de estudio aprobados por el Consejo Superior de Educación. Se trata de un esfuerzo sin precedentes de producción editorial en la educación costarricense.

El complejo didáctico está constituido por el libro de texto, la guía didáctica para el docente y los cuadernos de trabajo para los estudiantes, y se puso al servicio del país a partir del curso lectivo de 1997, después de un retraso causado por apelaciones a los procesos de licitación pública. Con el aporte económico del Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación General Básica (PROMECE), se han distribuido

2 millones de complejos didácticos que corresponden a 4,1 millones de libros. Con ellos, se está cubriendo de forma casi gratuita (se pide una cantidad simbólica) al 60% de los estudiantes de escuelas y colegios públicos. El resto puede adquirirlos en librerías privadas a precios fijados por el Gobierno.

2.8 Más tiempo lectivo, mejor educación. El deterioro de la educación costarricense también se expresa en el tiempo lectivo. El tiempo en el aula se había venido reduciendo desde años atrás, y había llegado a ser mucho menor en los establecimientos públicos que en los privados. Esta era una seria limitación, pues la experiencia internacional muestra que existe una relación directa entre la calidad de la educación y el tiempo en el aula.

Para el Gobierno, la escasa duración del ciclo lectivo fue asumida como uno de los principales retos para mejorar la calidad de la educación. Por eso en el Programa de Gobierno se estableció el compromiso de aumentarlo. A juzgar por la experiencia de Gobiernos anteriores, esa no resultaba una tarea fácil ni agradable, pues los gremios de educadores habían mostrado una oposición sistemática a ese aumento. Precisamente fue la postura de los gremios en el pasado y la propensión de los Gobiernos anteriores a evitar conflictos con ellos, lo que llevó a reducir el año lectivo en un 16% de su duración en 1980, y a mantenerlo desde entonces por debajo de los 181



días (ver Gráfico 2.11), hasta llevarlo a 169 días en 1994.

En la Administración Figueres Olsen se optó por una actitud diferente ante ese problema. Se negoció de forma transparente con los sindicatos de educadores, teniendo presente el interés general de la sociedad. En esa negociación prevaleció la madurez y el sentido patriótico de las partes y se logró elevar los días lectivos a 200 en el ciclo de 1998. Con respecto a los 169 días que tenía el ciclo lectivo de 1994, se alcanzó un aumento de 18% en el tiempo de clases.

Para tener una idea del impacto que puede tener en la educación el tiempo lectivo aumentado con respecto a 1994, se puede afirmar que en comparación con la situación anterior, los estudiantes que continúen en la educación pública durante los próximos seis años se habrán ganado el equivalente a más de un año de lecciones adicionales. Para los padres de familia, eso significa que sus hijos esta-

rán en la escuela en lugar de estar en la casa o en la calle durante el equivalente a un mes y medio al año más que en el pasado.

2.9 La política social en el aula. En la reflexión sobre política social que se desarrolló en la Administración Figueres Olsen, hay un criterio orientador que se ha tratado de aplicar de formas distintas: que para que los frutos de las acciones del Gobierno sean lo más abundantes posibles, hay que romper la rígida separación entre las instituciones del área social y tratar de que se integren y se apoyen mutuamente lo más que se pueda. Este criterio es especialmente valioso cuando se trata de combatir la pobreza, la cual se nutre de causas diversas que deben ser combatidas a la vez y desde distintos frentes, para tener éxito en extirparla. Ese criterio quedó plasmado en el sexto principio de la reforma de la política social del Gobierno: La política social requiere de soluciones integrales.

Teniendo ese principio como guía, los encargados del Plan Nacional de Combate a la Pobreza tuvieron en cuenta que las aulas de escuelas y colegios son un lugar especialmente favorable para desarrollar algunas de las acciones de ese plan. Téngase presente que en los centros educativos se concentra y se puede indentificar con relativamente facilidad gran parte de la población de niños y jóvenes en situación de pobreza, que son precisamente la parte más vulnerable de la población pobre (porque están en proceso de formación y aún dependen de sus padres). Por otra parte, era claro que al valorizar el aula como lugar de confluencia de varias acciones institucionales del área social, se estarían creando mejores condiciones para que los niños y jóvenes de menos recursos económicos y más riesgo de abandonar las lecciones, permanecieran en el sistema educativo o se reincorporaran en él y además aumentarían su rendimiento académico.

Con esa perspectiva, se creó el programa "Política Social en el Aula". Con la intervención simultánea y coordinada de varias instituciones del área social, el programa busca reducir las brechas que impiden una educación de calidad a los estudiantes de primaria y secundaria que provienen de familias de escasos recursos. En él, operan los siguientes programas: Suministro Básico Educativo, Seguro de Salud Estudiantil, Becas Estudiantiles, Transporte de Estudian-

tes, Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente, y Escuela Saludable. Algunos de esos programas han existido en administraciones anteriores, y el énfasis actual ha estado en mejorarlos, ampliarlos e integrarlos mejor; otros tienen concepciones novedosas y se aplican por primera vez.

El Programa de Suministro Básico Educativo atiende a niños de escasos recursos económicos que asisten a I y II ciclos de la Educación General Básica. A cada niño se le entrega un paquete que contiene un uniforme completo, un par de zapatos y un juego de útiles escolares. El Programa incluye a todos los estudiantes del programa de mejoramiento de las escuelas urbanas de comunidades pobres, también llamadas "urbano marginales" o "de atención prioritaria" (PROMECUM). Para las escuelas restantes se asigna un porcentaje de beneficiarios proporcional a la matrícula y a la zona en la que se encuentran. Se repartieron cerca de 100.000 paquetes por año, y en 1998 esa cifra aumentó a 115.000. El financiamiento del programa proviene del IMAS.

Con el Programa de Seguro de Salud Estudiantil se logró, por primera vez en las historia, que todos los 800.000 estudiantes de escuelas y colegios menores de 18 años sean asegurados directos. Con ese fin, se les entregó carnet de salud de la Caja Costarricense de Seguro Social. Ahora, ellos no depen-

den de que sus padres sean asegurados para tener acceso a los servicios estatales de salud. De esta forma, se logran a la vez tres objetivos: a) mejorar el acceso y el aprovechamiento en la educación pública, b) ampliar la cobertura de los servicios de salud pública, y c) mejorar las condiciones de salud de la población estudiantil. Este programa, con sus características, es único en el mundo.

El Programa de Becas Estudiantiles atiende a los estudiantes de primaria y secundaria de familias en condiciones de pobreza. En 1994 se otorgaron 4.490 becas, 6.444 en 1995 y 1996, 11.877 en 1997, y para 1998 se tienen previstas 28.040 becas. Opera con recursos del IMAS.

El Programa de Transporte de Estudiantes también favorece el acceso y la permanencia de niños y jóvenes provenientes de familias en situación de pobreza en el sistema educativo. En los años 1996 y 1997 se contó con 115 rutas definidas para transporte que beneficiaron a 33.595 estudiantes. Para el curso lectivo de 1998, ese número aumentó a 48.000. Este programa se financia con recursos del Presupuesto Nacional. También sirve a estudiantes con discapacidad; para este propósito se definieron 15 rutas que beneficiaron a 350 estudiantes. Funciona con recursos del IMAS.

El Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente consiste en brindar servi-

cio de refrigerio, desayuno o almuerzo a niños y jóvenes en condición de pobreza con edades entre 6 y 17 años. Los estudiantes atendidos son seleccionados según indicadores geográficos de pobreza y prioridades nacionales. Sus componentes básicos son: la educación nutricional y agrícola, la alimentación complementaria, la producción local, la vigilancia nutricional, y la participación comunitaria. Su componente más grande es el Programa de Comedores escolares, con el cual se atendieron 520.675 estudiantes cada año en 1996 y 1997, lo que significa aproximadamente un 75,8% de la matrícula total de las instituciones educativas del país. De este total 515.469 estudiantes proceden de escuelas y colegios y 16.515 estudiantes proceden de otras instituciones como escuelas de enseñanza especial y jardines de niños. En este programa se han invertido más de 5.000 millones de colones, provenientes del IMAS.

2.10 Rescate y resurgimiento de la educación secundaria. Uno de los niveles educativos más deteriorados, cuando empezó la administración Figueres era el de educación secundaria. La señal más evidente de la dimensión de los problemas acumulados era que casi la mitad de los jóvenes en edad de asistir a lecciones en este nivel se encontraba fuera del sistema educativo. Este dato era aún más preocupante al considerar que se estaba cubriendo un porcentaje de jóvenes en edad de ir al colegio

que era menor que el que se alcanzó en 1980. Y si se examinaba con algún detenimiento lo que ahí pasaba, se encontraba que los programas de educación existentes se impartían de forma deficiente en la mayoría de los centros, que esos mismos programas tenían serios problemas de obsolescencia en sus contenidos y que no resultaban suficientemente atractivos o útiles para permitirle a los jóvenes de secundaria que se abrieran paso en la vida hacia un mejor futuro.

“Nuestra meta es elevar la cobertura del 55% al 80% en el III y IV ciclo educativo, o sea, cubrir alrededor de 65.000 estudiantes más, como resultado de hacer más atractivos y relevantes los planes y programas de estudio que se ofrecen en nuestros colegios, y de brindar a los estudiantes las oportunidades reales para acceder a ellos.”

(PROGRAMA DE GOBIERNO 1994-1998, P. 12)

Resultaba entonces comprensible que al percibir la falta de utilidad de la educación secundaria para el porvenir de sus hijos, muchos padres de escasos recursos preferían que empezaran a trabajar en lugar de “perder tiempo y dinero” en el colegio. Por otra parte, se encontró que el estancamiento en la cobertura de este nivel educativo se debía también a la falta de un programa agresivo de construcción y apertura de nuevos colegios de secundaria y de apertura de nuevas plazas de docentes.

En síntesis, lo que estaba ocurriendo es que la educación secundaria había perdido mucho de su potencial como instrumento para el as-

censo social de la población más pobre y para el fortalecimiento de la clase media. Y la situación aún resultaba más grave, si se consideraba que, mientras las cosas estuvieran así, el país seguiría empobreciendo y deteriorando la base de conocimientos y destrezas de sus recursos humanos, y en consecuencia estaría careciendo de la fuerza laboral necesaria para asumir los duros retos de la globalización, la apertura económica y la revolución tecnológica mundial.

Uno de los programas que se crearon para asumir ese reto es el denominado “Programa de Mejoramiento de la Educación Secundaria” (“PROMESA”). Dentro de él, se diseñaron nuevos programas para las asignaturas principales, los cuales se están poniendo a prueba en una experiencia piloto que incluye el tercer ciclo de 6 colegios académicos y el cuarto ciclo y el ciclo de educación diversificada en 3 colegios, todos ellos distribuidos en distintas regiones del país. Con el mismo propósito renovador se desarrolló el proyecto “Valor Agregado a la Educación Secundaria”, que tiene un componente de “educación tecnológica” con el cual se introdujeron cursos

LA EDUCACIÓN TECNOLÓGICA AGREGA VALOR A LA SECUNDARIA

Con un esfuerzo sin precedentes y muy esperanzador, los especialistas en educación técnica del MEP se han volcado en apoyo de sus colegas de la educación secundaria académica, para crear una nueva vertiente formativa dentro de sus programas de estudio. Bajo el nombre de "educación tecnológica", se agrupa un conjunto de talleres que tienen la característica de enseñarle tecnologías útiles para el trabajo a los jóvenes estudiantes, dentro de una amplia gama de opciones que pueden permitirle a los jóvenes aprender un verdadero oficio durante la secundaria. Por cada taller se otorgan créditos, los cuales pueden ser reconocidos por el Servicio Civil si los estudiantes pasan las pruebas correspondientes. De esta forma, se cumple con el objetivo de agregarle valor a la secundaria para hacerla más atractiva y más útil.

Entre los talleres que pueden cursar los jóvenes de tercer ciclo se encuentran los de preparación, comercialización y servicio de alimentos, corte y confección de ropa, fundamentos de formación de empresas, aprovechamiento de materiales de desecho, construcción de muebles de madera, confección de artículos de mimbre y bambú, pirograbado y talla, metalística básica, y otros más.

Entre los talleres destinados a la educación nocturna y al ciclo diversificado, se pueden citar los de operador de computadoras, auxiliar de programación, auxiliar de guía de turismo, oficinista, auxiliar de contabilidad, auxiliar de dibujo técnico y auxiliar de dibujo publicitario.

Fuente: Departamento de Educación Técnica del MEP

de tecnologías útiles para el mundo del trabajo, que hasta ahora abarcan al tercer ciclo de 61 colegios académicos diurnos, a todos los años de los colegios nocturnos, y al ciclo diversificado de todos los colegios académicos diurnos.

Entre los problemas ligados a la baja calidad de la educación secundaria, destacaba el de la ausencia de evaluaciones adecuadas del desempeño de todos los colegios y en todas las asignaturas, debido a que en el pasado se fueron eliminando gradualmente los pocos instrumentos que había para controlar la calidad de la enseñanza. Con ese fin, y continuando los esfuerzos iniciados durante la Administración Arias con el restablecimiento del Bachillerato, se establecieron en 1996 las pruebas del tercer ciclo, las cuales permiten hacer una evaluación gene-

ral y sistemática cuando el proceso de educación secundaria se encuentra a la mitad, y cubren todos los colegios, estudiantes y asignaturas. Los resultados han generado información muy valiosa para introducir medidas correctivas; con base en ellos, se han definido prioridades de capacitación según regiones, modalidades y asignaturas. Esos resultados también han permitido que los mismos docentes y colegios cuenten con referentes para evaluar su propio desempeño, y que lo mismo puedan hacer los estudiantes y sus familiares. Simultáneamente, se mejoró la calidad del examen de bachillerato y la capacidad de emplear sus resultados para la toma de decisiones.

En el rescate de la calidad de la formación ofrecida en la secunda-

ria, tomaron parte destacada otras iniciativas que ya han sido mencionadas en puntos anteriores. Recuérdese que se aumentaron los días lectivos de 169 en 1994 a 200 en 1998, lo que resultaría en que un joven que curse sus 5 años de secundaria a partir de 1998 habría recibido el tiempo equivalente a casi un año más de lecciones en comparación con lo que hubiera pasado si se hubieran mantenido los 169 días de clases que había en 1994.

Otra iniciativa ya citada, que tiene un excepcional potencial para renovar la educación secundaria, es el Programa de Informática Educativa en Secundaria. La magnitud del esfuerzo hecho se puede valorar si se considera que en la Administración Figueres Olsen se tendrá un número de computado-

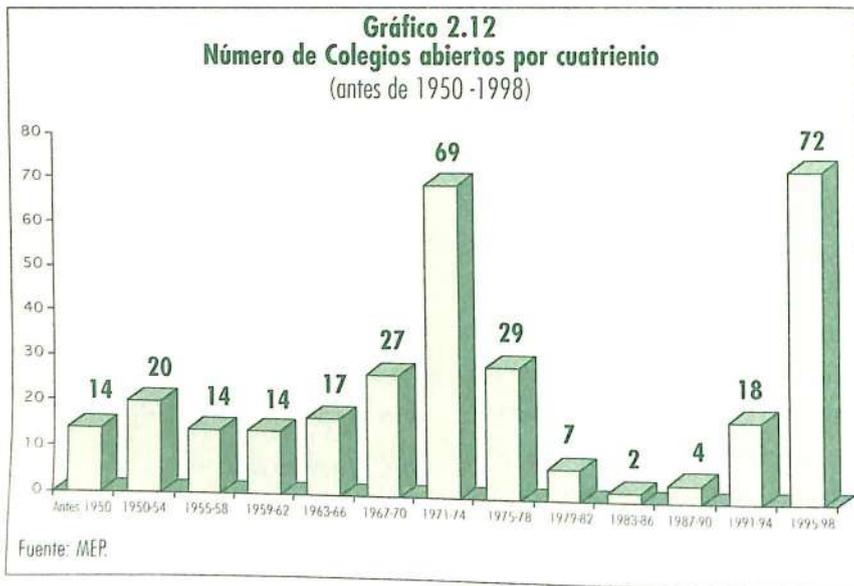
ras y laboratorios dos veces y media mayores que los que había en 1994. Para 1998, según se mencionó, se cubrirá a la totalidad del tercer ciclo de secundaria. Véanse los Gráficos 2.9 y 2.10.

Como la construcción y apertura de nuevos colegios era una de las necesidades más grandes y difíciles, se le puso mucho énfasis dentro del Programa de Infraestructura Educativa. Se alcanzó la cifra récord de 72 colegios abiertos en zonas urbanas y rurales entre 1995 y 1998, la cual es equivalente a una cuarta parte de todos los colegios construidos en la historia del país y mayor a la cantidad de colegios construidos en los 5 gobiernos anteriores, según se aprecia en el Gráfico 2.12.

salto de 57,3% del total de jóvenes en edad de ingresar a ese nivel educativo en 1994, a 62,2% en 1998. Como se puede notar, hubo un incremento de casi 5% en la cobertura que, si bien es importante, no permitió alcanzar la meta establecida en el Programa de Gobierno para llegar al 80% de cobertura. Sobre este aspecto, la experiencia de la Administración Figueres Olsen muestra que el cumplimiento de esa meta era más difícil de lo que se había proyectado inicialmente. Uno de los factores que acrecientan esa dificultad es que resulta muy difícil lograr que los jóvenes que ya han abandonado la educación secundaria o que nunca ingresaron a ella, se incorporen en ella a pesar de que la educación secundaria

asequibles para ellos.

La constatación de esa realidad condujo a las autoridades educativas a redefinir sus expectativas sobre el ritmo de aumento de la cobertura de la secundaria. Se prevé ahora que esa cobertura aumentará conforme aumenten los porcentajes de estudiantes egresados de la primaria que pasan a la secundaria, y conforme aumenten los porcentajes de los estudiantes de los primeros niveles de secundaria que pasan a los niveles superiores. En otras palabras: la mayor tendencia al aumento de la cobertura vendrá principalmente del aumento en la capacidad del sistema para retener a la población estudiantil de los niveles inferiores. Hay un indicador que muestra claramente que durante la Administración Figueres se ha producido un cambio en ese sentido: la cobertura en sétimo año aumentó de un 82,9% en 1994 a un 93,5% en 1998. De esos datos se desprende que el ritmo de aumento de la cobertura en el tercer año es más de dos veces que el que presenta el total de la secundaria. Es decir, que el sistema educativo está aumentando su capacidad de retener a los muchachos que pasan de la primaria a la secundaria. Se espera que en los próximos años esa tendencia repercuta en un aumento de la cobertura en la educación secundaria. En este ámbito, el principal aporte de la Administración Figueres ha sido el de empezar a provocar los cambios en el sistema educativo que, por el rit-



Con las mejoras en la calidad de la enseñanza que se ofrece y con la ampliación de la capacidad de servir a más estudiantes, la cobertura de la educación secundaria dio un

haya experimentado mejoras sensibles. Estos jóvenes han organizado sus vidas de forma tal que los programas regulares de educación secundaria no son atractivos o

mo de avance que les es propio, aún no logran manifestarse plenamente.

Con el propósito de facilitar el acceso a la educación secundaria a aquellos jóvenes y adultos que por distintas razones no pueden asistir a los colegios diurnos, se hizo una reforma en la educación secundaria nocturna. El sistema que existía era poco atractivo para las personas que necesitan estudiar de noche, especialmente porque no se adapta a los problemas de esas personas con el uso de su tiempo. Se estableció entonces un nuevo sistema que ofrece a los estudiantes la posibilidad de establecer sus propios horarios y avanzar al ritmo de sus posibilidades, al eliminarse los grados y niveles y crearse una modalidad de aprobación de cursos por períodos y un sistema de créditos. Así se evita la repetencia, se favorece la permanencia en el colegio y se reduce la deserción. El estudiante puede ganar sus créditos y aprobar sus cursos con cuatro opciones: cursos regulares, reconocimiento de cursos, cursos intensivos y cursos por suficiencia.

Con un propósito similar al que inspiró los cambios en la secundaria nocturna, se hizo una honda reforma en la educación de adultos. El sistema de educación de adultos que existía no tomaba en cuenta las características, necesidades y aspiraciones de las personas a las que debe servir. Por ello, se diseñó y se puso en práctica una experiencia innovadora mediante

el Plan de Estudios para la Educación de Jóvenes Adultos y Adultos. Como parte de ese plan se creó un nuevo tipo de institución: el Centro Integrado de Educación para Jóvenes Adultos y Adultos (CINDEA). Estos centros operan en jornadas continuas y permanentes, diurnas y nocturnas durante los doce meses de año. En ellos se ofrecen variadas opciones de la Educación General Básica y Diversificada y de la Educación Emergente (cursos modulares, talleres, círculos de estudio, cursos libres y otros). La estructura de los CINDEA se caracteriza por su consistencia, flexibilidad e integralidad, a fin de que la institución pueda responder oportuna y eficazmente a las necesidades de la

población que sirve.

Siguiendo el principio de la política social según el cual los problemas sociales y educativos demandan soluciones diferenciadas, se fortalecieron y se abrieron nuevas opciones de educación académica que ofrecen programas de estudio más especializados o más intensivos que los demás. Se fortalecieron los colegios científicos, los cuales surgieron de una iniciativa gestada en la Administración Arias para ofrecer una educación de excepcional calidad a una selección de jóvenes talentosos que proceden de diversos estratos sociales y lugares del país. Su énfasis está en la enseñanza de la química, la física y la matemática. En las pruebas nacionales de bachillera-

“...los colegios científicos están dando un aporte invaluable al fortalecimiento y a la renovación de la élite intelectual del país... Poco a poco, el aporte del programa se hará notar en un número cada vez mayor de intelectuales y profesionales costarricenses que sean capaces de devolverle la voz a los sectores medios y pobres, que promuevan la formación de nuevas cadenas de comunicación y de solidaridad entre sectores sociales, y que impidan que se amplíe la brecha que separa a la Costa Rica de la minoría privilegiada con respecto a la Costa Rica de la mayoría menos favorecida... Para conseguir ese objetivo, los colegios científicos ofrecen al país un aporte que reside tanto en la alta calidad de la formación académica que reciben sus graduados, como en asegurar que el contingente de profesionales e intelectuales del país siga siendo pluriclasista, es decir, que siga nutriéndose de muchachos provenientes de todos los sectores sociales, incluyendo los más pobres”.

(DISCURSO DE JOSÉ MARÍA FIGUERES PRONUNCIADO EN DICIEMBRE DE 1994. TOMADO DE JOSÉ MARÍA FIGUERES. FORMEMOS UNA ÉLITE INTELECTUAL PLURICLASISTA. EN: FIGUERES, J. M. POR LOS CAMINOS DEL DESARROLLO SOSTENIBLE. SAN JOSÉ: IMPRENTA NACIONAL, 1996, P. 87 Y 88.)

to de 1996 y en las de 1997, 5 de los 6 colegios de este tipo estuvieron entre los 10 mejores colegios del país, y en ambas fue uno de ellos el que ocupó el primer lugar. Esta es una situación nueva, pues esos puestos tradicionalmente habían sido ganados por los colegios privados.

Con esa misma orientación pero con un énfasis diferente, se creó el Colegio Humanista en convenio con la Universidad Nacional, que inició su operación en 1998. Tiene como objetivo formar bachilleres con énfasis en cuatro áreas: Pensamiento Contemporáneo (Filosofía, Ética y Lógica), Historia y Sociedad, Lengua y Literatura Españolas e Inglés. Y con la misma perspectiva, se materializaron varias iniciativas piloto, como la creación de 5 Colegios Modelo (son los liceos UNESCO, de Colorado de Abangares y de San José, el Instituto de Alajuela y el Colegio México), y 6 Liceos Experimentales Bilingües (los liceos José Figueres Ferrer, de Grecia, de La Cruz y de Pococí, y los colegios de Santa Cruz y Trinidad de Moravia).

En los Colegios Modelo se están aplicando los planes piloto del III y IV ciclo de la educación secundaria. El Plan de Estudios comprende una versión para el tercer ciclo de la Educación General Básica y otra para el cuarto ciclo de la educación diversificada. Entre las innovaciones que incorporan, se encuentra la inclusión de

nuevas opciones en las áreas tecnológica y artística que agregan valor a la educación que se ofrece, y una mayor flexibilidad en las modalidades de aprendizaje y evaluación. Los 5.300 estudiantes de estos colegios han obtenido un rendimiento mayor que el nacional en todos los índices de medición. La promoción, por ejemplo, fue un 54% mayor que la nacional.

Los Colegios Experimentales Bilingües buscan una formación de excelencia con énfasis en el aprendizaje del idioma inglés como segunda lengua, y en una formación en Informática, Administración de Empresas, y desarrollo de talentos, a fin de formar individuos con mayor capacidad competitiva en el mundo laboral. Excepto en el Liceo de La Cruz, los índices de rendimiento son mucho más altos que los nacionales. Estos esquemas novedosos han permitido acumular una experiencia muy rica, que auspicia cambios positivos y profundos en la educación secundaria.

El citado principio de dar soluciones diferenciadas a situaciones sociales particulares se aplicó también en la comunidad indígena nacional. Se crearon dos Colegios Indígenas, uno en Amubri, Talamanca y otro en Boruca, Buenos Aires de Puntarenas. Ambos son bilingües, el primero incorpora la lengua Bribri y el segundo la lengua cabecar. Con ellos se busca fortalecer la especificidad cultural

de las comunidades a las que sirven, promover la formación de líderes en ellas, y ayudarlas a integrarse de forma más beneficiosa en la sociedad costarricense.

La orientación de recobrar la educación secundaria como fuente de oportunidades para las mayorías y como base para elevar la competitividad de la estructura productiva nacional, también condujo al Gobierno a emprender una profunda reforma en la educación técnica. Dada su importancia, se le dedica un punto separado.

2.11 El resurgir de la educación secundaria técnica. Dentro de la educación secundaria pública, la educación técnica tiene un doble reto: dotar a los jóvenes que la cursan de una buena educación académica y formarlos como buenos técnicos de nivel medio. Desafortunadamente, ambos retos se habían descuidado notablemente en los años anteriores a 1994. El diagnóstico hecho mostró cuatro grandes limitaciones:

- La educación académica brindada en los colegios técnicos era bastante más deficiente que en los colegios académicos, muestra de ello era que en las asignaturas académicas los jóvenes de los colegios técnicos recibían apenas dos tercios del tiempo lectivo que tenían los colegios académicos; esto repercutía en que había una debilidad en la enseñanza de ciencias básicas y matemáti-

cas, lo cual ponía en desventaja a los jóvenes de estos colegios para continuar estudiando en carreras tecnológicas de nivel profesional.

- La calidad y la pertinencia de la formación técnica tenía serias deficiencias. Los programas de varias especialidades técnicas estaban obsoletos, no se había introducido la computación como herramienta de aprendizaje ni como instrumento de trabajo en las carreras que así lo requieren en el mundo laboral actual, y había un serio déficit de equipo adecuado.
- La escasa renovación de los programas de las especialidades técnicas mostraba que el sistema de enseñanza no había logrado enlazarse suficientemente con el aparato productivo. No se tenía un sistema capaz de transformarse permanentemente para ir siguiendo los cambios de la demanda de trabajadores calificados.
- Al carecerse de un verdadero sistema nacional de educación técnica, la secundaria técnica estaba limitando sus posibilidades de desarrollarse y aportar al desarrollo nacional. Ello se expresaba en la desconexión total de la secundaria técnica con el INA (que forma obreros calificados), y con los colegios académicos (que forman técnicos diplomados).

Esos problemas se volvían especialmente serios en el momento por el que atraviesa el país, en el que intenta renovar su estructura productiva para desarrollar mayores niveles de competitividad y productividad, y poder integrarse de forma inteligente y ventajosa en una economía mundial que experimenta intensos procesos de globalización y revolución tecnológica.

Ante ese panorama, el Programa de Gobierno y el Plan Nacional de Desarrollo de la Administración Figueres introdujeron lineamientos sobre educación técnica, tanto en el capítulo sobre política educativa como en el capítulo sobre políticas de transformación del aparato productivo. En el primero, se definió la creación de un sistema que fuera capaz de aprovechar los recursos ya existentes en el INA y en el sector productivo. En el capítulo segundo, se resalta la importancia vital de la formación técnica. Se afirma ahí que la transformación productiva deseada “se centra en un recurso humano flexible, entrenado e innovador para lograr más productividad

y más competitividad”; en consecuencia, se definía la necesidad de establecer un sistema nacional de educación tecnológica que pudiera coordinar en forma flexible el potencial y las necesidades de la educación pública y las empresas productivas.

En una primera fase, la reforma de la educación técnica se centró en una ambiciosa renovación de los programas de estudio. Se elaboraron nuevos programas para 33 especializaciones de X y XI año, y 26 programas de talleres exploratorios de III ciclo. Se enfrentó además el déficit en tiempo lectivo de materias académicas y se asimiló al de los colegios académicos. Se crearon convenios de cooperación con otras instituciones educativas. Y se hizo un esfuerzo grande en dotación de infraestructura y equipo.

A mediados de 1996, el avance en la reforma permitía decir que se habían logrado los cambios más importantes desde los años ochentas. Se habían hecho aproximaciones importantes hacia un sistema de educación técnica, pero el avance era lento y difícil. Lo que

“... capaz de relacionar, utilizar y administrar los recursos ya existentes en el INA y en los colegios técnicos, aprovechando la capacidad instalada en el sector productivo”

(PROGRAMA DE GOBIERNO 1994-1998, p. 13)

“... el estableceremos el sistema nacional de educación tecnológica centrado en la coordinación de las instituciones públicas y privadas, para lograr una educación ligada a los sectores productivos y con alta flexibilidad.”

(PROGRAMA DE GOBIERNO 1994-1998, p. 64 y 65).

hasta entonces no habían previsto los mismos encargados de esa reforma, era que la etapa de los mayores cambios estaba aún por venir. El impulso de esta segunda etapa provino desde fuera del sistema educativo. Empezó cuando INTEL, la gran transnacional de la microelectrónica, fuera invitada a invertir en Costa Rica y emprendió entonces una exploración de las condiciones del país. Como se trata de una industria de alta tecnología, intensiva en fuerza de trabajo calificada, le resulta vital el contar con una oferta suficiente y estable de técnicos en electrónica y otras especialidades para satisfacer sus necesidades de producción. Por eso, investigaron el estado de la educación técnica del país y llegaron a la conclusión de que Costa Rica podría ofrecerles lo que necesitaban, siempre y cuando las instituciones de los distintos niveles de formación técnica se involucraran en un intenso y rápido proceso de transformación. Después de decidir que invertirían en Costa Rica, ofrecieron hacer una alianza con las instituciones de la educación técnica para ayudarlas a desarrollar un sistema de formación profesional caracterizado por la rápida capacidad de adaptación a las demandas de los productores, por la fuerte integración entre los distintos niveles de formación, por la posibilidad de que los jóvenes que laboren en sus plantas puedan seguir estudiando permanentemente y puedan avanzar fluidamente de los niveles in-

feriores a los superiores.

El MEP y el Instituto Tecnológico de Costa Rica (ITCR) asumieron ese reto con entusiasmo y trabajaron con asesoría de los especialistas de INTEL en el planeamiento del nuevo sistema. El atractivo excepcional que representaba la instalación de una firma como INTEL en el país sirvió como factor catalizador del proceso de reforma. En poco tiempo, se firmaron convenios entre los colegios técnicos y el ITCR, entre el ITCR y los colegios parauniversitarios, y entre éstos y los colegios técnicos para rediseñar los programas de estudio de forma tal que formen parte de un único plan de estudios general dentro del cual los jóvenes estudiantes reciban la convalidación de los estudios hechos al pasar de una institución a otra. Se espera que pronto se suscriba un convenio similar entre el INA y los colegios técnicos.

De esa forma, se superará una situación muy desestimulante para el desarrollo profesional del personal técnico que ha existido hasta ahora, que consiste en que los estudiantes que desean pasar de un colegio técnico a un parauniversitario o al ITCR, deben empezar desde el principio del programa de estudios, aunque ya hubieran adquirido una parte de los conocimientos incluidos en el plan de estudios al que desean ingresar.

El programa que más rápidamente ha logrado adquirir ese carácter fluido e integrado es el de técnicos

en electrónica. Su desarrollo está coordinado por una comisión que tiene representantes del MEP, el ITCR, el INA y el Ministerio de Ciencia y Tecnología. Con el apoyo inicial de INTEL, se logró adaptar el programa básico de electrónica para empresas de alta tecnología que existe en los países más desarrollados. Con el aporte esencial del ITCR, que ha tenido un papel de liderazgo en este programa, se está desarrollando un sistema integral de formación de técnicos y profesionales en esa especialidad, que está articulado en cuatro niveles: operador de proceso (o técnico 1), técnico 2 (diplomado), ingeniero 1 (bachillerato) e ingeniero 2 (maestría).

Se optó por tener primero un programa de estudios de alta calidad en funcionamiento que luego se pueda replicar en otros centros educativos. Para ello se creó el Diplomado en Electrónica en el ITCR, el cual tiene dos niveles de un año cada uno que corresponden al de técnico 1 y técnico 2 respectivamente. Se estableció además un bloque de nivelación que de momento se ofrece en el ITCR, a partir del cual los estudiantes de colegios académicos pueden ingresar en el diplomado. En el curso lectivo de 1998 se inició la carrera de microelectrónica en varios colegios técnicos; en ella se está impartiendo el primer nivel del diplomado. Anteriormente, existía una carrera de electrónica en esos colegios cuya formación no permite contar con el

operario que requieren empresas como INTEL; eso quiere decir que esas empresas tendrían que invertir por su cuenta en la capacitación de los técnicos que contrataran, para poder emplearlos. Simultáneamente se está trabajando con los tres colegios académicos (parauniversitarios) para instalar en ellos el programa de diplomado completo.

De esta forma, se está muy cerca de tener el primer sistema de formación fluido, internamente integrado y articulado con la producción, en campos de alta tecnología, que se logra implantar en América Latina. Es difícil equivocarse si se afirma que este sistema, cuando esté operando adecuadamente, será el avance más importante de la educación técnica costarricense en toda su historia. Por sí mismo es un activo de excepcional valor que pone al país en una condición altamente ventajosa para la atracción de empresas de alta tecnología y para desarrollar en su territorio un verdadero complejo industrial en el campo de la microelectrónica. Es también un instrumento formidable para sacarle provecho a la gran inversión en educación, en salud y en política social que el país ha hecho por décadas, al producir un flujo cuantioso y permanente de profesionales y técnicos que tengan trabajo asegurado y niveles de ingreso altos.

El contacto con INTEL también permitió tomar consciencia de

EL DIPLOMADO EN ELECTRÓNICA PARA ALTA TECNOLOGÍA

El operario de la empresa de alta tecnología tiene una formación muy diferente a la del graduado tradicional de los colegios técnicos. Deben tener buenas bases en matemáticas, química y física, para poder seguir estudiando en los niveles superiores. El curso de formación profesional es muy importante, en él se les enseña sobre trabajo en equipo, motivación, liderazgo, y en general sobre cómo se deben hacer las cosas. Asimismo, cursan electricidad, introducción a la computación (todo el mundo debe saber usar la Internet y los programas básicos de MICROSOFT) y seguridad ocupacional (que es básicamente física y química orientada a los problemas de seguridad de industrias químicas y eléctricas). También documentación técnica: todo el mundo debe saber escribir, hacer una propuesta y redactar un informe porque todo tiene que quedar totalmente documentado. Además, electrónica analógica, introducción a los semiconductores, mecánica y dibujo técnico, porque todo el mundo debe saber dibujar muy bien. Y estadística, pues deben saber de control de calidad. Se sigue con electrónica digital. Y por supuesto, los cursos de inglés que son muy fuertes. La idea es que el graduado de este nivel pueda trabajar como operador y tenga la base teórica para poder continuar si lo desea.

El segundo nivel, el de técnico "senior", profundiza las ciencias básicas y el inglés, para que puedan convertirse luego en ingenieros. Además, el programa introduce campos nuevos y más especializados, como hidroneumática, vacío, automatización o robótica, los que se enseñan desde un punto de vista ingenieril, es decir, se enseña a predecir comportamientos y no sólo a operar o reparar máquinas. Llevan además dos cursos de manufactura de semiconductores y uno de electrónica de potencia.

Fuente: Tomado de una entrevista al Ing. José Alberto Díaz, profesor del ITCR, octubre de 1997.

que la formación de los colegios técnicos tenía una debilidad general en matemática, ciencias básicas e inglés. Se reaccionó rápidamente ante este hallazgo y se aplicó un programa de mejoramiento de estas materias, que primero empezó en San José y actualmente se aplica en todo el país.

La experiencia adquirida en la transformación del sistema de

educación técnica ayudó a que las autoridades del MEP establecieran contacto con la empresa transnacional MOTOROLA en 1997, para llevar adelante un ambicioso programa de cultura de la calidad. Expertos de esa empresa capacitaron a un equipo de formadores nacionales, los cuales a su vez han capacitado a 800 docentes de todo el país. Actualmente, el

módulo de cultura de la calidad está incorporado en el programa regular de la educación técnica.

Y con el mismo impulso transformador, y con la participación directa del Presidente de la República, se está ejecutando un proyecto de cooperación con la República de China en Taiwán, que está dando un apoyo vital para el desarrollo del sistema de educación técnica en producción con alta tecnología. Tiene tres componentes: a) transferencia de conocimiento para la implantación de cursos en áreas específicas (mecánica de precisión, electrónica, informática, etc.); b) desarrollo de un conjunto de centros regionales donde habrá equipo sofisticado y costoso para impartir cursos técnicos, el cual tiene un valor cercano a los 4 millones de dólares, al cual podrán acceder los estudiantes de colegios técnicos, del INA y de otras instituciones; y c) la producción de un conjunto de textos estándar que están haciendo mucha falta. Lo más importante del proyecto es su apoyo al desarrollo de un sistema capaz de satisfacer la demanda de técnicos que están creando las empresas de alta tecnología que se han instalado en el país y las que se instalarán pronto. Para dar una idea de esa brecha, se estima que todas las instituciones nacionales tienen una capacidad de graduar 1000 técnicos desde la actualidad hasta el año 2000, mientras que las empresas de alta tecnología requieren ocho veces esa cantidad. Ese dato ayuda a di-

mensionar el tamaño del reto que tiene ante sí la educación técnica, pero también a mostrar la grande y envidiable oportunidad que tiene el país de aprovechar esa fuerte demanda de recursos humanos calificados en beneficio de su propia gente.

2.12 La transformación del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA).

El INA que el Gobierno encontró en 1994, tenía una estructura organizativa obsoleta y muy vertical. La función administrativa se había convertido en un fin en sí mismo, olvidándose de que su papel es de apoyo a la función sustantiva; además, era tan grande que por cada 10 funcionarios docentes existían 15 administrativos. El excesivo número de niveles jerárquicos -el 14% de los funcionarios eran jefes- entorpecía la toma de decisiones. La institución no había evolucionado y había perdido la perspectiva de servicio al cliente. Tenía, en síntesis, muy poca capacidad de responder a los retos actuales del país.

La respuesta que el Gobierno le dio a esta situación fue la reestructuración completa. Era preciso fortalecer al INA como ente rector, supervisor y también ejecutor en materia de capacitación profesional. Se adoptó entonces una organización por procesos y se pasó a una estructura más horizontal, que redujo las 182 jefaturas de antes a sólo 36. Entre los cambios estratégicos más importantes, se encuentran la creación de 12 núcleos de formación y servicios tec-

nológicos, el fortalecimiento de los servicios regionales, el acercamiento sistemático a los productores mediante los comités de enlace, la creación de nuevas modalidades de capacitación dentro del área de gestión compartida, el apoyo a los programas estratégicos del gobierno con servicios de capacitación especiales, y la creación del ambicioso programa de aseguramiento de la calidad.

Para diversificar y actualizar la oferta de capacitación, se crearon nuevos centros especializados en áreas tecnológicas de punta. Entre ellos, los centros de formación en Agricultura Orgánica, Autotrónica, Comercio y Servicios y Electrónica. También se realizaron grandes transformaciones como la conversión de la unidad de publicaciones en el Núcleo de Industria Gráfica para realizar actividades docentes, el Centro de Construcción Civil y Maderas se convirtió en el Núcleo de Tecnología de Materiales, el Centro de Panificación en el Núcleo de Industria Alimentaria y se volvió a constituir el Centro de Formación en Hotelería y Turismo. Se fortalecieron además centros existentes como el de Electricidad y Mecánica de Vehículos con nuevos y modernos talleres. Además se crearon Centros de Talleres Públicos en Tirrases, Alajuelita y Puriscal.

Con la creación del área de Gestión Compartida, fue posible ofrecer diversas opciones de capacitación y de acreditación y certifica-

ción de capacidades laborales, e integrar a las empresas productivas y a entes privados de capacitación mediante esquemas novedosos de contratación de servicios de capacitación, formación dual y centros colaboradores privados o públicos.

El apoyo a los planes estratégicos del Gobierno se materializó en la atención a 42 mil personas dentro de los programas de Formación y Reconversión Laboral, el Plan Nacional de Combate a la Pobreza, el Plan Nacional de Política Ambiental, y el Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres.

Con el nuevo Programa de Aseguramiento de la Calidad, se espera obtener la clasificación ISO 9002 para el Sistema de Acreditación del INA en el mes de abril de 1998. Con ello, se convertiría en la primera institución de servicio público de América Latina que obtiene esa certificación.

Las transformaciones hechas repercutieron en una notable expansión de la oferta de servicios. En los cuatro años de la Administración Figueres, se dieron más de 350 mil servicios de capacitación, casi el doble que en los cuatro años anteriores.

Las transformaciones experimentadas por el INA son profundas y cualitativas. Cambios de tal naturaleza requieren del transcurrir de varios períodos de gobierno para que se asienten y permitan consolidar la nueva institución que

emerge. Entre los retos más importantes, se encuentran el de alcanzar la excelencia en todos los centros especializados en tecnologías de punta, el de desarrollar una red de capacitadores contratados de alta calidad, el de profundizar la actualización de conocimientos de sus propios docentes, el de extender la certificación ISO 9002 para los principales servicios de la institución, y el de reformar los planes de estudio de varias carreras relacionadas con alta tecnología, para que se integren fluidamente dentro del sistema nacional de formación técnica.

2.13 Capacitación docente: factor clave de la reforma educativa.

Todo proceso de reforma de un sistema educativo, para que sea exitoso, debe basarse en un buen programa de capacitación docente. Por eso las autoridades educativas de la Administración Figueres Olsen concentraron muchos esfuerzos y recursos en esta área. Se estima que durante el período 1994-1998, se invirtió aproximadamente \$1.000.000 en ese tipo de actividades.

Destaca el aprovechamiento que se hizo del convenio firmado entre el MEP y tres universidades estatales (la UCR, la UNA y la UNED) en 1992, para completar la formación de los docentes no titulados que laboran para el MEP. Entre 1995 y 1997, 2.544 docentes de primaria y 929 de secundaria obtuvieron su grado de diplomado.

Otro programa de capacitación de importancia estratégica es el que se ha ejecutado bajo convenios con la UCR y la UNED, para formar los profesores de inglés que se necesitan para el programa de enseñanza de la segunda lengua en la educación primaria. El convenio más ambicioso ha sido el que se firmó con la UNED, que inició en 1996 con una matrícula de 355 docentes, 150 de los cuales son becados. Se espera que obtengan su grado de Bachiller en la Enseñanza del Inglés en 1999.

En 1994 y 1995 se capacitaron 1548 docentes de secundaria y 1667 docentes de primaria en los nuevos programas de estudio en las cuatro asignaturas básicas: matemáticas, ciencias, estudios sociales y español y en otras temáticas, tales como Régimen Disciplinario, Evaluación, Recursos Humanos, y Liderazgo Organizacional. Los cursos fueron dados por los Asesores Nacionales de la Dirección Académica, el Programa de Capacitadores para Administradores de la Educación y el Programa de Desarrollo del Pensamiento.

En 1996 se realizaron las siguientes actividades de capacitación: 3252 docentes en el uso de los libros de texto de la serie "Hacia el Siglo XXI", en cursos dados por el Programa de Mejoramiento de la Educación Costarricense; 4502 docentes de primaria en el tema de la contextualización curricular, a 4502 docentes de primaria, en

cursos del programa recién mencionado; 5000 docentes de primaria en temas que favorecen el mejoramiento de la calidad educativa, en cursos del mismo programa; 1246 docentes de primaria y 1689 de secundaria en los temas de la prueba escrita, trabajo cotidiano y trabajo extra clase en cursos del Departamento de Evaluación. Y, entre otros cursos, en 1996 se dieron los siguientes: 70 docentes de primaria en la temática de las Habilidades del Pensamiento, 346 directores y asesores regionales en aspectos relacionados con el Complejo Didáctico; 350 bibliotecólogos en planeamiento anual, organización y funcionamiento de las bibliotecas escolares; 50 docentes de escuelas unidocentes en la metodología de la Nueva Escuela Rural Costarricense; y 222 docentes de primaria en temas del planeamiento educativo.

En 1997, las actividades de capacitación aumentaron. Se dieron cursos a 19764 docentes de primaria, a 12528 de secundaria, a 1368 directores de centros educativos, y a 439 asesores y supervisores en los temas del planeamiento en el aula, la evaluación y los mapas conceptuales, y a los mismos docentes se les dio un segundo curso sobre cultura de la calidad. En el tema de las Habilidades del Pensamiento, se capacitó a 969 docentes de primaria y 160 de secundaria. Además, en la temática de la cultura de la calidad se dieron cursos a 1000 docentes de secundaria. Y 232 docentes de primaria se ca-

pacitaron en aspectos del quehacer educativo en el aula, planeamiento, autoestima, proyectos de producción, relaciones escuela-comunidad y otros temas.

También conviene mencionar que entre 1994 y 1997 se capacitaron 3410 docentes de primaria y 150 de secundaria en diversos temas relacionados con la educación ambiental: población, cuencas hidrográficas, manejo de desechos, educación para la tierra, conservación de energía, educación agropecuaria, y otros. En 1998, se han iniciado cursos dirigidos a más de 35.000 docentes, relacionados con las adecuaciones curriculares, la Ley de Igualdad de Oportunidades para la Personas con Discapacidad N° 7600, y la evaluación en las adecuaciones curriculares.

En estos procesos de capacitación, el MEP ha buscado que con ellos se asegure que lo que se enseñe responda a una necesidad detectada en un determinado segmento de su población meta; que lo que se enseñe se aprenda, que lo que se aprenda se traslade a la tarea y que lo aprendido se sostenga en el tiempo. Con la experiencia obtenida, se han hecho modificaciones sucesivas en los programas de capacitación, hasta que se estructuró un nuevo proceso, el cual se logró formalizar en 1997. Hacia el futuro, este proceso contempla la necesidad de constituir a todos los asesores del MEP en formadores de facilitadores en el corto plazo, a

crear grupos de docentes facilitadores en cada nivel curricular y en cada Dirección Regional en el mediano plazo, y a que en el largo plazo todas las dependencias técnicas del MEP se constituyan en centros de capacitación continua.

2.14 El difícil reto de mejorar la infraestructura educativa. El sistema educativo arrastra un deterioro en su infraestructura física que se ha venido acumulando por décadas. En 1992, los datos del MEP consignaban que una cuarta parte de las aulas de escuelas y colegios se encontraban en estado regular o malo. Es sabido que las edificaciones en mal estado que no son reparadas profundizan su deterioro de forma acelerada con el paso del tiempo. A ello debe agregarse que con el aumento natural del número de estudiantes y con la expansión de la cobertura de los servicios educativos, tiende a aumentar la demanda de aulas. La dimensión de este problema es tan grande, que cada gobierno que entra debe hacer un esfuerzo extraordinario sólo para evitar que empeore. Y para lograr una reducción significativa en su magnitud durante un cuatrienio, habría que destinar una cantidad de recursos muy por encima de los niveles de inversión históricos.

Aparte de la situación heredada, la Administración Figueres Olsen tuvo que enfrentar dos grandes problemas que obstaculizaron el enfrentamiento de la crisis de infraestructura educativa: a) los es-

tragos causados por el Huracán César en 1996, que afectó la cuarta parte del territorio nacional y causó pérdidas en edificaciones educativas cercanas a los ¢900 millones; y b) los límites al endeudamiento externo del Estado que fueron especialmente drásticos durante los dos primeros años de la gestión, y restringieron la inversión con recursos externos. A ello debe agregarse que el éxito logrado en el aumento de la cobertura de los niveles de preescolar y secundaria provocaron una mayor demanda por nueva infraestructura.

Las deficientes estadísticas sobre infraestructura en períodos de gobierno anteriores impiden hacer una comparación rigurosa sobre los cambios en este campo al final de la Administración Figueres; empero, por estimaciones indirectas a partir de los montos de inversión de los programas que financian reparaciones y construcciones de nuevas obras, se llega a la conclusión de que hubo una mejora en el estado general de ese conjunto de infraestructura, particularmente en las escuelas prioritarias de zonas pobres y en los colegios de secundaria.

El análisis de los datos disponibles muestra que la mayor parte de la inversión en infraestructura que se hizo durante la Administración Figueres Olsen proviene de proyectos de cooperación internacional y préstamos externos. La fuente principal son los recursos de los préstamos del BID y el Ban-

co Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) que administra el Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación General Básica (PROMECE) del MEP. De esa procedencia, se han empleado ¢8.505 millones en infraestructura. Si se suman otros fondos provenientes del gobierno español y de la Unión Europea, se alcanza una cifra cercana a los ¢8.850 millones como inversión proveniente de recursos externos para infraestructura educativa. La obra construida con esos fondos está constituida por 1.084 aulas, 456 instalaciones sanitarias, 74 instalaciones administrativas, 148 laboratorios o bibliotecas, 169 comedores escolares y 76 casas de maestro rural.

A los recursos citados hay que agregar los que se ejecutaron en la administración Figueres Olsen, provenientes del Presupuesto Nacional por tres vías principales: el Programa de Edificaciones Escolares del Ministerio de Transportes, el presupuesto del MEP-CENIFE y el del IMAS. Estos recursos suman más de ¢1.275 millones. Con esos fondos, se reporta la siguiente obra construida: 465 aulas, 30 servicios sanitarios, 238 comedores escolares, 91 casas de maestro rural y 196 construcciones o reparaciones de otros tipos.

Conviene citar otros dos programas que aportan recursos para infraestructura educativa: a) el Programa de Construcción de Vivienda para el Educador Rural que

logró construir 138 casas de maestros entre 1994 y 1997, con un desembolso cercano a los 162 millones de colones entre recursos institucionales y de las comunidades, y b) el Programa de Informática Educativa, dentro del cual se acondicionan las aulas que albergan los laboratorios de informática (sistemas de seguridad, sistemas eléctricos, aire acondicionado y mobiliario).

Se carece de datos precisos sobre inversión en infraestructura educativa con recursos del Presupuesto Nacional en administraciones anteriores, pues las formas de registro de la información son muy deficientes. Aún así, se sabe que el volumen de recursos del Presupuesto Nacional que se han dedicado a ese tipo de infraestructura en la Administración Figueres Olsen ha sido mayor que en períodos de gobierno anteriores. Esto ha sido posible, en gran medida, por el esfuerzo que se hizo para aumentar en términos relativos el presupuesto de educación pública. Tómese en cuenta que en los ocho años anteriores a 1994 los presupuestos anuales del MEP representaron en promedio un 4,2% del PIB de cada año respectivo. En contraste, esos presupuestos anuales se incrementaron de 4,3% del PIB en 1994 a 4,4% en 1995, y en los dos años siguientes alcanzaron el 5,1% del PIB.

También se sabe que los recursos de cooperación externa dedicados en la administración Figueres Ol-

sen a este tipo de infraestructura han sido -por mucho- los más cuantiosos de los últimos años. Desde la década de los setentas el sector educación no había ejecutado un empréstito grande para inversión en infraestructura, como los que administra PROMECE con recursos de BID y BIRF, a los cuales se hizo referencia anteriormente. La gestión de esos proyectos se inició en 1989, la aprobación legislativa de los empréstitos ocurrió en 1992 y los primeros desembolsos se hicieron a partir de 1994.

Considerando lo anterior, se puede afirmar que el estado general de la infraestructura educativa mejoró durante la administración Figueres Olsen. Esa conclusión es además apoyada por el hecho de que entre 1997 y 1998, el déficit de aulas bajó de 1900 a 300 y el déficit de unidades sanitarias bajó de 378 a 200. Sin embargo, es evidente que el problema de la infraestructura educativa sigue siendo grave, y que sólo podrá ser superado con el esfuerzo sistemático de varios gobiernos y con el aumento de los niveles de inversión.

3. Algunos de los retos pendientes.

Durante el período 1994-1998, los cambios promovidos por el Gobierno en el sistema de educación pública han buscado incidir en aquellos puntos que son clave para que éste se renueve y consiga poner a la sociedad costarricense en mejores condiciones de cerrar

las brechas sociales, económicas y cognoscitivas que persisten en su seno, para permitirle integrarse más provechosamente con el resto del mundo, y gestar una relación más armónica con la naturaleza que la alberga. De ese esfuerzo renovador, los mayores logros residen en haber reposicionado a la educación como una cuestión de Estado, como la principal inversión que una sociedad puede hacer; en haber estimulado la esperanza nacional en su resurgimiento, y en la importancia que la educación tiene para cada ciudadano y cada familia; y en haber provocado cambios cualitativos y cuantitativos de primer orden en las formas de concebir y de brindar los servicios educativos, que conducen hacia niveles de calidad superiores en la educación que el Estado ofrece. Para que la reforma se profundice, se requiere del esfuerzo acumulativo y sostenido de los próximos gobiernos. Es preciso que persista un estilo de gestión que aproveche y continúe las acciones exitosas, y que concerte con las principales fuerzas sociales alrededor de decisiones medulares. Los movimientos pendulares en educación deben terminar. La educación es de todos y para todos, es, por ello, un asunto de Estado. Con esa perspectiva, se pueden identificar algunos retos futuros como los que a continuación se comentan:

- *Una mayor autonomía de las instituciones educativas.* Para lograr una mayor inserción

de las instituciones educativas en su medio, es necesario favorecer la autonomía que se expresa en la Política Educativa Hacia el Siglo XXI. La experiencia con PROMECUM y las escuelas unificadas, por ejemplo, ha demostrado el potencial innovador de la administración autónoma de las instituciones, a partir de regulaciones centrales eficaces que respondan a objetivos globales y requisitos curriculares de carácter nacional.

Mayor autonomía significa autogestión, esto es que, dentro del marco de la política educativa nacional, el equipo docente tenga competencia para definir el proyecto educativo de su institución y para asumir la responsabilidad por la calidad del producto educativo que genere, medido con las pruebas nacionales. Por otra parte, para que haya un proyecto educativo que ofrezca una formación cada vez más adecuada, es necesario establecer una serie de convenios y alianzas estratégicas que involucren tanto al sector público como al privado. Ejemplo de ello se encuentra en programas tales como el Kiosco de la Información, el de Educación Ambiental, la Educación Técnica y el Proyecto de Ampliación y Consolidación de la Informática Educativa.

La mayor autonomía debe acompañarse de múltiples instancias de coordinación y de concertación,

para evitar la pérdida de coherencia en el sistema, aumentar el poder de decisión regional y disminuir costos. El país ya ha contado con experiencias valiosas al respecto a través de los programas de nuclearización, los circuitos educativos y las escuelas líderes.

- **Continuar con el principio de respuestas específicas a situaciones particulares.** Uno de los principios básicos de la política educativa que la Administración Figueres ha aplicado intensamente es el de adecuar las modalidades de servicios según las condiciones particulares de cada grupo de usuarios. Ese principio se fortalecería con la mayor autonomía y la mayor autogestión. Ejemplos de esta orientación son el PROMECUM y la nueva modalidad de escuela unidocente, que adaptan los servicios según el tipo de entorno en el que operan, para mejorar las opciones de los grupos menos favorecidos. Lo específico de la atención en cada uno de estos casos están tanto en lo que corresponde al currículum, como en lo referido al tipo de administración y de educador que requieren. Estas experiencias han demostrado que los esquemas universales, aplicados a todo el país sin sentido de pertinencia no han sido exitosos, y que se requiere ofrecer servicios diferenciados por tipo de

demanda, según cada contexto social y cultural.

- **Una autoridad educativa fuerte, pero flexible y concertadora.** La autonomía de las instituciones requiere de un poder central fuerte pero flexible, concertador con los gremios, capaz de delimitar su campo de acción, pero responsable de las actividades de monitoreo y evaluación de los resultados. De este modo, el Ministerio debe seguir aumentando su capacidad para el diseño de políticas, la planificación, la investigación y el análisis de las organizaciones y servicios que lo componen. Debe entonces mejorar la calidad y la disponibilidad de la información que obtiene, procesa y difunde, para fundamentar mejor sus decisiones y mejorar la comunicación en su interior y con su entorno.
- **El Currículum: la clave es el núcleo básico nacional.** Con respecto al Currículum el Ministerio de Educación debe asegurar un núcleo básico nacional, independiente de los cambios políticos de cada periodo gubernamental, pero en permanente revisión y actualización según los cambios en el conocimiento mundial y en las necesidades del país.
- **Hacia un educador más profesional.** Dos exigencias tienen los educadores. Una es el compromiso con una educa-

ción de calidad y la otra es la capacidad para administrar responsablemente los establecimientos a su cargo, lo que les obliga a ser más flexibles, más receptivos y más comprensivos del entorno y de sus cambios. Ello lleva a la necesidad de plantearse una reforma profunda en los procesos de reclutamiento, formación y capacitación de los docentes.

La manera más expedita de mejorar las competencias profesionales de los educadores en ejercicio es mediante la implantación de procesos de capacitación y certificación docente, de fácil acceso, y asociados a un claro sistema de incentivos. Debe además, en conjunto con las universidades, revisar los planes de estudio de manera que conduzcan a la formación de profesionales calificados para las demandas propias de la coyuntura actual.

El esquema institucional que se plantea, con instituciones que utilicen la autonomía que les concede la Política Educativa, requiere de administradores capaces de asumir el liderazgo, ser fuente de estímulo de los docentes y promotores en la comunidad. El acceder a estos cargos, entonces, debería responder a procesos de capacitación y certificación propios de su tarea.

- **Control de calidad para la educación superior privada.** La diversidad de calidad en la oferta de educación superior

privada más la falta de información confiable que permite a los ciudadanos conocer y comparar esas diferencias en calidad están operando en contra de la sana competencia entre las universidades privadas y del mejoramiento del servicio que reciben los consumidores. Es por ello que sigue siendo necesaria la implantación de un marco jurídico que establezca un único sistema de control de calidad en la enseñanza superior privada, en el cual CONESUP ejerza una función de inspección permanente.

Para avanzar en esta dirección, en febrero de 1998 el Gobierno presentó a la Asamblea Legislativa el proyecto "Ley Reguladora de la Inspección de la Educación Superior Universitaria Privada". Con este proyecto se busca llenar el vacío jurídico vigente y cumplir con la obligación que tiene el Estado de supervisar el funcionamiento de estos centros de estudio; de conformidad con lo establecido en el Artículo 79 de la Constitución Política, que indica "todo centro docente privado estará bajo la inspección del Estado".

De ser aprobada esta iniciativa, el Sistema Nacional de Educación podrá dar pasos firmes en el sentido de mejorar la calidad de la educación superior.

III LA SALUD: BASE DEL BIENESTAR

Durante la segunda mitad del siglo XX, las políticas aplicadas por Costa Rica en el campo de la salud, contribuyeron a la consolidación de una estructura social sustancialmente distinta a la que caracteriza a las sociedades en vía de desarrollo. La acción sistemática del Ministerio de Salud y de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) hizo posible el control de las enfermedades infecto-contagiosas y parasitarias; la reducción de los niveles de desnutrición; el aumento de la cobertura de los servicios de salud y de la seguridad social; el diseño y puesta en operación de sistemas integrales de atención a la población infantil mediante la red de Centros Nacionales de Atención Integral (CEN-CINAI); el impulso de innovadores programas de salud rural y comunitaria en materia de medicina preventiva; la extensión y mejora de los acueductos urbanos y rurales, así como otros programas de saneamiento ambiental.

Estos esfuerzos se reflejan en los cambios que experimentaron los principales indicadores sociales. Entre 1950 y 1980, destacan los siguientes resultados: la esperanza de vida al nacer aumentó de 57,3 a 73,5 años; la tasa de mortalidad infantil se redujo de 90,1 a 19,1 por cada mil niños nacidos vivos; la tasa de mortalidad general bajó de 11,7 a 4,1 por cada

mil habitantes; mientras que en materia de seguridad social la Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (IVM) aumentó su cobertura de 4,6% a 51,4%, como proporción de la Población Económicamente Activa (PEA).

Sin embargo, con la crisis de principios de los ochenta, a pesar de que los desequilibrios fiscales limitaron el financiamiento de los distintos sectores sociales, sus implicaciones se internalizaron de manera particular en el caso del Sistema Nacional de Salud. Después de la crisis, el presupuesto del Ministerio de Salud se recuperó lentamente y a un ritmo menor al requerido, debido precisamente a las restricciones fiscales, situación que debilitó la ejecución de los importantes programas preventivos y de atención primaria, los cuales estaban bajo el ámbito de acción de este Ministerio. En el caso de la CCSS, considerando que su financiamiento está atado al impuesto sobre las planillas, la reactivación económica permitió recuperar, casi automáticamente la posición financiera de la CCSS, cuyo accionar se concentraban en el plano curativo. En este contexto, dadas las características del modelo que estaba vigente, se favoreció el desarrollo de las acciones curativas en detrimento de las preventivas.

Por otro lado, y como se evidenció en los diagnósticos que sirvieron de base para la elaboración del

Programa de Gobierno, es necesario señalar que a partir de la crisis, se registró también un deterioro en la calidad de los servicios prestados, especialmente en las clínicas y hospitales de la CCSS. Ello acontecía en una coyuntura en que la demanda de servicios de salud tendía a diversificarse y hacerse más compleja, en virtud de los avances registrados en el país como consecuencia de los procesos de transición demográfica y epidemiológica, que hacen cobrar mayor relevancia a las enfermedades crónicas y degenerativas cuya atención supone mayores costos. Presiones adicionales fueron provocadas, al igual que en sector educación, por el éxodo de nicaragüenses y salvadoreños que fueron acogidos solidariamente por nuestro país, debido al recrudecimiento de la guerra en la región.

El panorama tendió a agudizarse durante el período 1990-1994, debido a que las políticas fiscales aplicadas para reducir el déficit, especialmente en el Gobierno Central, tuvieron un severo impacto sobre los programas de atención primaria⁽³²⁾, elemento indisolublemente asociado con la reaparición de enfermedades ya erradicadas, como el dengue, la malaria y el sarampión. Asimismo, y como resultado de una serie de problemas institucionales acumulados a lo largo de los años, los servicios prestados por la CCSS tendieron

a colapsar, situación que era evidente al observar el aumento en los tiempos de espera y, en general, la incapacidad de las instituciones para responder oportunamente ante las necesidades de los usuarios.

Ante este panorama, y de conformidad con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998, la estrategia propuesta por el Gobierno se planteó cuatro desafíos fundamentales⁽³³⁾:

- El reto de la calidad, que empieza por revertir el estancamiento y deterioro de la salud de los costarricenses y promover los cambios requeridos 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 busca promover la equidad del sistema por principio orientador, para reducir las brechas entre los distintos sectores sociales y zonas del país.
- El reto de reposicionar a las instituciones del sector salud 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, así como 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.

- El reto de la eficiencia, que consiste en garantizar 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.

La ejecución de una política social integral, centrada en la generación de oportunidades crecientes y duraderas, supone la operación de un sistema de salud pública universal, no sólo como un derecho fundamental de los ciudadanos, sino también como un mecanismo dinamizador del desarrollo de las naciones. Es por eso que disponer de un adecuado sistema de salud constituye una condición necesaria para aprovechar al máximo el potencial de la sociedad costarricense.

Por ello, siendo la protección efectiva de la salud y la cobertura

32 En la Memoria Anual del Ministerio de Salud, correspondiente al año 1994, se advierte que existía en ese momento un déficit de 500 técnicos de atención primaria, esenciales para atender las necesidades no cubiertas, y que se había reducido en forma significativa el presupuesto para cubrir los materiales, viáticos y gastos de transporte, necesarios para realizar las vistas domiciliarias y de supervisión de atención primaria. Además, varios centros y puestos de salud se encontraban cerrados y la carencia de equipo era la regla.

33 Véase, Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998. Estrategia Social. p. 88.

pública y universal de los servicios, un proceso de largo plazo que le ha permitido a Costa Rica el desarrollo de una sociedad más equitativa y solidaria, la Administración Figueres otorgó una alta prioridad a la reforma del Sistema Nacional de Salud, en aras de rescatar la salud como un mecanismo de ascenso y movilidad social y revertir peligrosas tendencias que señalaban un deterioro gradual y sistemático.

atención de la salud que se encontraba vigente, caracterizado por un inconveniente sesgo hacia la centralización y los procesos curativos, lo cual se veía agravado por la presencia de rigideces legales, institucionales y operativas que limitaban el accionar del Estado. Los resultados obtenidos son favorables y muestran, como se esperaba, un cambio en el rumbo del sector salud. Sin embargo, el desgaste acumulado por más de dos

zados no eran despreciables, el país continuaba inmerso en una etapa de diagnóstico desgastante, la calidad de los servicios continuaba deteriorándose, usuarios y prestatarios seguían esperando la anhelada reforma, predominaba la posposición de decisiones y en realidad, no existía una estrategia concreta para enfrentar los problemas estructurales del Sistema Nacional de Salud.

Ante esta realidad, el Gobierno diseñó y ejecutó una estrategia de largo plazo, centrada en un enfoque integral de salud y sustentada en el paradigma contemporáneo que define la salud como un producto social, interdependiente de los aspectos económicos, sociales, culturales y ambientales. Así, de acuerdo con lo establecido en el Programa de Gobierno y en el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998, se impulsó una profunda transformación del sector salud, que marca el inicio de un proceso de cambio sin precedentes.

La reforma del sector salud se articuló a partir de tres componentes principales:

- La readecuación del modelo de atención, con el propósito de garantizar a todos los habitantes del país una oferta mínima de servicios bajo un concepto de atención integral, fortaleciendo a su vez los principios básicos de la seguridad social: universalidad, solidaridad y equidad.

“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, universalización 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”

(PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1994-1998, P. 90).

Dentro de este marco general, que dicta las grandes orientaciones de la política de salud impulsada por el Gobierno, a continuación se presenta una síntesis de las principales programas ejecutados y de los resultados obtenidos. Como se verá más adelante, al igual que en el sector educación, las políticas en este campo son consistentes con el esfuerzo realizado por el Gobierno por rescatar la visión de conjunto y largo plazo, necesarias para garantizar la sostenibilidad del desarrollo.

Las reformas promovidas buscan atacar las causas estructurales del deterioro del Sistema Nacional de Salud, mediante acciones tendientes a renovar el modelo de

décadas, no es posible superarlo en cuatro años y se requiere, por tanto, de esfuerzos adicionales de los próximos Gobiernos.

1. Transformación integral de los servicios de salud. A pesar de que las preocupaciones sobre la modernización del sector habían estado presentes desde principios de los años ochenta, la ausencia de una estrategia integral y visionaria había impedido convertir en realidad muchas de las ideas que se venían madurando. Después de una década, en el año 1990 apenas se disponía de algunos estudios relacionados con la prestación de los servicios de salud y la integración de los Ministerios de Salud y la CCSS. Aunque los esfuerzos reali-

“Se superará el enfoque caracterizado por el énfasis curativo, la atención masificada y discontinua, la centralización y burocratización excesivas, y la escasa participación de los usuarios. En cambio, se promoverá un modelo de salud, caracterizado por la atención integral y continua del individuo, la familia, la comunidad y el medio ambiente; por la participación comunitaria en el diagnóstico, programación, control y evaluación de los servicios; por un trabajo en equipos multidisciplinarios; y por poseer mecanismos que garanticen la calidad y la medición del impacto de las acciones sanitarias”.

(PROGRAMA DE GOBIERNO 1994-1998, p. 18).

- La rectoría del Ministerio de Salud, entendiendo ésta como la responsabilidad que se le asigna para dirigir, conducir, vigilar, regular e investigar el desarrollo de la salud y el modelo de atención.
- El fortalecimiento institucional de la CCSS, de modo que le permita acompañar los procesos de cambio en la prestación de los servicios de salud que implica el nuevo modelo de atención integral, incluyendo el diseño de sistemas de recaudación de fondos y de asignación de recursos financieros.

Si bien el país había alcanzado notables logros históricos en materia de salud, se presentaban diversos problemas que hacían ineludible iniciar un proceso de reforma. Entre ellos, se encontraba la separación de los servicios de salud preventivos en el Ministerio de Salud y curativos en la CCSS, situación que imposibilitaba una atención integral y dificultaba el funcionamiento integrado del Sistema Nacional de Salud.

Al respecto, a pesar de que desde 1984 se suscribió un convenio de integración de servicios entre la CCSS y el Ministerio de Salud, para desarrollar los Sistemas Locales de Salud (SILOS), la experiencia de conformación de centros integrados sólo logró un avance parcial, ante serias limitaciones relacionadas con la escasa coordinación e integración entre ambas instituciones, la falta de apoyo técnico y político superior, la escasez de recursos, y la falta de seguimiento, control y evaluación, entre otros³⁴. Con el paso del tiempo, dentro del Sistema Nacional de Salud las actividades curativas adquirieron un predominio cada vez mayor, deteriorándose los programas preventivos y perdiéndose la orientación estratégica a nivel global.

Como todo proceso de largo plazo,

La conformación de los EBAIS y de las Areas de Salud permitirá descongestionar los hospitales y clínicas del Seguro. Pero eso no basta, por lo que impulsaremos un programa permanente de mejora de la calidad en esos centros, basado en una cultura institucional de servicio al usuario.

(PROGRAMA DE GOBIERNO 1994-1998, p. 20)

la reforma del sector salud ha tenido altibajos. Sin embargo, se han registrado avances significativos y los programas impulsados, además de novedosos, gozan de amplio respaldo popular.

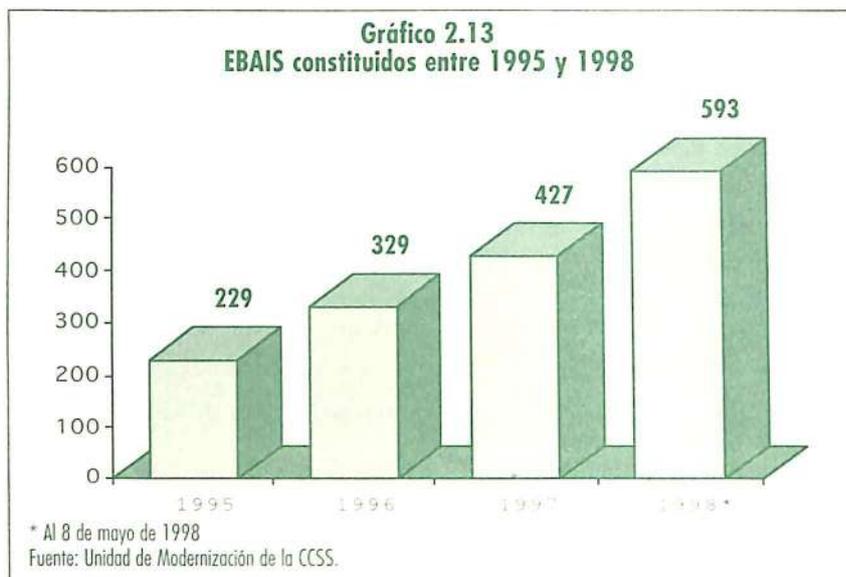
1.1 Readecuación del modelo de atención. De acuerdo con la estrategia diseñada y ejecutada por el Gobierno, el concepto de atención integral de salud supone la cobertura total de la población. Para ello, se dividió el país en 90 áreas de salud, correspondiendo en la mayoría de los casos con los divisiones cantonal. A su vez cada área de salud, se dividió en segmentos, que de acuerdo con el grado de concentración de la población, abarcan entre 4.000 y 8.000 habitantes. Además, de acuerdo con el modelo diseñado, a cada segmento de área se le asigna un Equipo Básico de Atención Integral de la Salud (EBAIS), que tiene la responsabilidad de suplir y atender las deficiencias de accesibilidad, oportunidad y falta de continuidad en la atención que sufren diversos sectores de la población.

En este contexto, fue necesario delimitar el tipo y cantidad de los recursos humanos mínimos que el Estado puede asignarle a todas las comunidades del país, el tamaño

34 Véase, CCSS. Unidad de Modernización. Proyecto de Reforma del Sector Salud: Componente de Readecuación del Modelo de Atención. San José, mayo 1993, p. 58-61.

máximo del grupo de personas que puede ser atendido por los equipos integrados, así como los recursos humanos que pueden ser compartidos en las distintas áreas de salud, para asegurar una oferta básica integral de servicios. En este sentido, el funcionamiento del modelo se sustenta en tres conceptos básicos:

- *Equipo Básico de Atención Integral de Salud (EBAIS)*: integrado por un médico general, un auxiliar de enfermería y un asistente técnico de atención primaria. Las actividades de los EBAIS centran su atención en la prevención de la enfermedad, la promoción de la salud y la curación, abarcando cuatro escenarios: el familiar, que incluye visitas familiares, el comunitario-laboral, con vista a establecimientos públicos y privados, el educativo y el de establecimientos de salud. Los EBAIS operan a nivel de segmento de área.
- *Equipo de Apoyo*: constituido por el médico de familia, una enfermera general, un odontólogo, un farmacéutico, un microbiólogo, un trabajador social y una nutricionista. Este grupo opera a nivel de área de salud, de manera que el personal asignado debe ser compartido por la población y los EBAIS de una área de salud específica.
- *Equipo de Salud*: conformado por el conjunto de los EBAIS



de un área, más los integrantes del equipo de apoyo; que es reforzado con los recursos de salud de carácter regional o especializado del segundo y tercer nivel de atención.

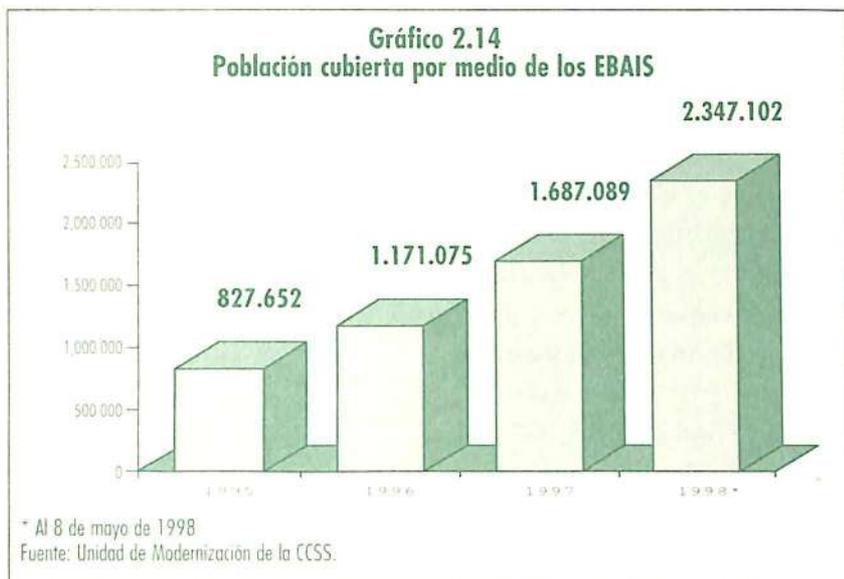
La implantación del nuevo modelo se inició dando prioridad a las comunidades con un menor desarrollo socioeconómico, principalmente en la zona rural y la periferia del país (fronteras y costas), con el objetivo de avanzar hacia una mayor equidad social, otorgándole acceso a los servicios a aquellos sectores de la población que más lo requieren, por encontrarse en zonas de difícil acceso, con niveles altos de pobreza y con problemas mayores de morbilidad. Por ello, la apertura de las áreas de

salud y la integración de los EBAIS se inició en las zonas rurales, en un esfuerzo por enfrentar las brechas geográficas y ganar terreno a las desigualdades sociales.

El proceso para la apertura de las áreas de salud y de los EBAIS, además de ser participativo, implica varias etapas. Primero, definir con claridad la población y la zona geográfica de cada área. Segundo, determinar la disponibilidad de infraestructura, equipo y recursos humanos. Tercero, un proceso de sensibilización y de inducción de los funcionarios y de la comunidad, sobre los objetivos y funciones del nuevo modelo. Y, finalmente, la visita previa las autoridades del sector salud y de un representante de la Unidad de Mo-

“Con el objeto 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.”

(PROGRAMA DE GOBIERNO 1994-1998, p. 19).



modernización de la CCSS, para asegurar que existen las condiciones mínimas para la creación del área de salud y la constitución de los EBAIS.

El Gobierno logró avanzar a un ritmo satisfactorio. Entre 1995 y 1997, se crearon 427 EBAIS agrupados en 52 áreas de salud, con una cobertura de 1.687.089 personas. Además, de acuerdo con lo programado para el primer cuatrimestre de 1998, el Gobierno completará al final de su mandato la constitución de 593 EBAIS, cubriendo de esta manera a dos terceras partes del total de la población (2.347.102 personas)⁽³⁵⁾.

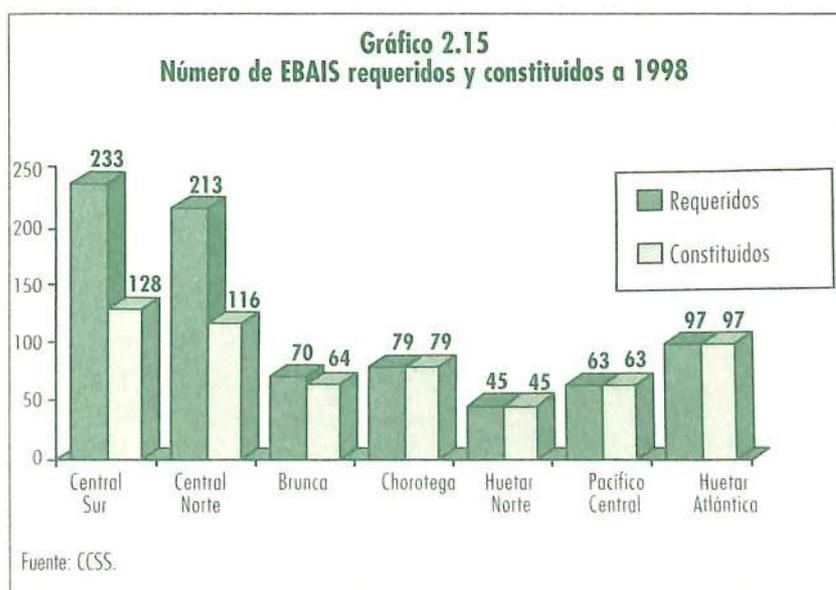
Es oportuno destacar que durante los dos primeros años del programa, prácticamente la totalidad de los EBAIS fueron establecidos en las zonas de menor desarrollo siguiendo el criterio de equidad social, logrando cubrir la totalidad de las zonas rurales y llegando a los lugares que tradicionalmente

no contaban con acceso a los servicios de salud. Además, la experiencia nacional e internacional analizada, mostraba que si este tipo de programa se iniciaba en la periferia el país, las zonas urbanas tendrían siempre la "voz" necesaria para lograr su extensión, mientras que lo contrario no es necesariamente cierto, o por lo menos opera con mucho mayor lentitud.

En el gráfico 2.15 se aprecia como la estrategia adoptada por el Go-

bierno estuvo orientada a la reducción de las brechas geográficas, con el objetivo de lograr el acceso real a los servicios de salud a las personas que viven en las zonas rurales y en los lugares más alejados del país. En este sentido, al comparar el número de EBAIS requeridos con los formalmente constituidos, destaca el hecho de que se logró cubrir el 100% de las necesidades en las regiones Chorotege, Huetar Norte, Huetar Atlántica y Pacífico Central y un 92% de la región Brunca. A futuro, los esfuerzos del Sistema Nacional de Salud deberán concentrarse en la región central en donde se logró completar el 55% de los EBAIS requeridos, tanto en la zona Central Sur como Central Norte. En términos de constitución de EBAIS, se logró completar el 75% de la meta prevista.

Desde una perspectiva financiera, el Sistema Nacional de Salud dispone de recursos suficientes para continuar la readecuación del mo-



35 La finalización del componente de readecuación del modelo de atención que cuenta con el apoyo financiero del BID y del Banco Mundial, está previsto para el 31 de enero de 1999, de manera que el próximo Gobierno contará con los recursos necesarios para completar en este lapso la meta de lograr la cobertura del 100% de la población.

delo de atención de la salud y, completar la integración de los EBAIS en la región Central. Además de los recursos propios y los préstamos suscritos con el BCIE, el BID y el Banco Mundial, la Administración Figueres Olsen canceló la deuda del Estado por concepto de cuotas, tanto del sistema de salud como del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte (RIVM), acumulada a lo largo de los años. El pago se realizó en diciembre de 1997 mediante títulos valores por un monto de ¢47.000 millones, de los cuales ¢32.000 corresponden al pago de cuotas del seguro de salud, ¢ 10.000 millones del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte, ¢ 5.000 millones correspondientes a las cuotas de los trabajadores del Magisterio Nacional que se trasladaron al sistema de la CCSS.

El avance del proyecto estuvo determinado por el alto grado de complejidad de la implementación del modelo, debido a que la reasignación de los recursos del sector salud debía realizarse dentro de un marco institucional muy restrictivo. En este sentido, el programa enfrentó un atraso en la dotación de equipo básico, debido a las apelaciones interpuestas por las empresas privadas que perdieron las licitaciones públicas. A pesar de lo anterior, entre 1995 y 1997, con el apoyo financiero del BID y el BCIE, se logró concretar una inversión por ¢ 1.700 millones, lo cual permitió dotar a las áreas de salud con equipo de laboratorio clínico, de enfermería,

odontología, mobiliario médico, cómputo y vehículos.

En el ámbito administrativo, no puede soslayarse el proceso de negociación con los gremios en materia laboral, tarea esencial para garantizar el traslado de funcionarios desde el Ministerio de Salud a la CCSS. Al finalizar el Gobierno, en mayo de 1998, se habrá completado el traslado de 1.200 funcionarios, hecho que viene a darle solidez a los esfuerzos realizados para garantizar la integración de los servicios de salud y eliminar la dispersión provocada por la dualidad de mandos. En este campo, quedará pendiente el traslado de aproximadamente 300 plazas, situación que en todo caso es consistente con lo programado.

La prioridad otorgada por el Gobierno a la salud, implicó la creación de 1180 nuevos puestos de trabajo, vitales para la integración de los EBAIS. Debido a la necesidad de rescatar los programas preventivos y de visitas al hogar, el 48% de las plazas (574) se utilizaron en la contratación de técnicos de asistencia primaria, para lo cual fue necesario impulsar además un proceso de formación y capacitación, con el fin de generar el número de técnicos requeridos. Con esta acción, el Gobierno logró enfrentar el debilitamiento de la atención primaria que se arrastraba de años anteriores.

Por otro lado, la implementación del nuevo modelo de salud fue posible gracias a la ejecución simul-

tánea de un programa sostenido de inversión en infraestructura, como condición necesaria para garantizar la operación de los EBAIS y dotar a las áreas de salud de instalaciones adecuadas para atender a la población en sus zonas de influencia. El limitado acceso a los servicios de salud, especialmente en las zonas rurales y más alejadas del país, radica precisamente en la presencia de un esquema centralista, que exige el traslado innecesario de la población hacia los hospitales nacionales.

De acuerdo con los datos proporcionados por la Gerencia de Operaciones de la CCSS, entre 1994 y febrero de 1998 el nivel de inversión ejecutado fue de ¢6.291,9 millones. Estos recursos se destinaron al financiamiento de tres programas complementarios: primero, la construcción de nuevas clínicas por ¢3107,0 millones (49,4%); segundo, la remodelación, reconstrucción, ampliación y adquisición de instalaciones ya existentes, por ¢2.182,0 millones (34,7%); y tercero la compra de terrenos³⁶⁾ por ¢1.002,1 millones (15,9%).

En lo que respecta al componente de construcción de nuevas obras, durante la Administración Figueres se construyeron 46 nuevas clínicas. Este programa incluye desde clínicas tipo 1, en las que operan los EBAIS constituidos, hasta clínicas más sofisticadas y especializadas (llamadas tipo 4 o materno

36 Destaca la compra de terreno para impulsar tres obras estratégicas: Plan Integral de Infraestructura del Hospital Calderón Guardia (¢317,0 millones); Hospital de Heredia (¢575,0 millones) y Clínica Dr. Jiménez Núñez en Guadalupe (¢56,5 millones).

infantil), como las que funcionan actualmente en Puerto Viejo de Sarapiquí en Heredia, La Fortuna de Limón, Hone Creek en Talamanca y Aserrí en San José.

Al considerar la distribución geográfica de las inversiones realizadas, se confirma la decisión del Gobierno de enfrentar las brechas geográficas y avanzar hacia un Sistema Nacional de Salud más equitativo. En este sentido, destaca el hecho de 35 de las 46 nuevas clínicas construidas se localizan en las provincias de Limón, Puntarenas y Guanacaste; lo cual equivale al 70,5 % del total de inversión en nuevas instalaciones.

A pesar de las dificultades enfrentadas, la readecuación del modelo de atención ha comenzado a mostrar mejoras sostenidas en su capacidad resolutoria, proceso que permitirá en forma progresiva cambiar la tipología y el número de casos que deberán ser remitidos a los hospitales y clínicas más especializadas. En el mediano plazo, este enfoque basado en la prevención y la promoción de la salud, que conduce al desarrollo de comunidades más sanas, contribuirá a reducir las presiones y la saturación de los servicios de consulta externa y urgencias, originadas en el excesivo centralismo y la remisión indiscriminada de pacientes.

Estos cambios, que se dan progresivamente en la percepción y la actitud de los usuarios y los trabajadores en salud, son los que indicarán en el transcurso del tiempo

Clínicas construidas entre 1994 y 1998

PROYECTO	LUGAR	PROVINCIA	COSTO mills. de cols.
1 Clínica. Orotina-Coyolar	Orotina	Alajuela	20,4
2 Clínica de Pital	San Carlos	Alajuela	252,5
4 Clínica. Florencia de San Carlos	San Carlos	Alajuela	17,6
5 Clínica. El Mora de Turrialba	Turrialba	Alajuela	42,3
6 Clínica la Suiza de Turrialba	Turrialba	Cartago	99,0
7 Clínica. La Fortuna de Bagaces	Bagaces	Guanacaste	21,0
8 Clínica. Montenegro de Bagaces	Bagaces	Guanacaste	43,0
9 Clínica. Santa Cecilia de la Cruz	La Cruz	Guanacaste	95,3
10 Clínica. San Pablo de Nandayure	Nandayure	Guanacaste	25,5
11 Clínica. La Mansión de Nicoya	Nicoya	Guanacaste	82,2
12 Clínica. San Martín de Nicoya	Nicoya	Guanacaste	39,6
13 Clínica. Cabeceras de Tilarán	Tilarán	Guanacaste	143,0
14 Clínica. El Silencio de Tilarán	Tilarán	Guanacaste	20,4
15 Clínica de Puerto Viejo de Sarapiquí	Sarapiquí	Heredia	44,5
16 Clínica Puerto Viejo de Sarapiquí	Sarapiquí	Heredia	36,0
17 Clínica Río Jiménez	Guácimo	Limón	7,2
18 Clínica Margarita	Hone Creek	Limón	31,0
19 Clínica La Fortuna de Limón	Limón	Limón	384,4
20 Clínica San Rafael	Limón	Limón	280,3
21 Clínica 26 millas	Matina	Limón	36,0
22 Clínica de Baltimore	Matina	Limón	23,0
23 Clínica de Venecia	Matina	Limón	48,0
24 Clínica y Apartamento de Matina	Matina	Limón	162,8
25 Clínica y Apartamentos de Bataón	Matina	Limón	227,8
26 Clínica de Guácimo	Pocora	Limón	20,5
27 Clínica La Rita	Pocora	Limón	23,5
28 Clínica Barrio San Juan	San Juan	Limón	26,6
29 Clínica Cristóbal Colón	San Juan	Limón	19,8
30 Clínica La Bomba	San Juan	Limón	26,2
31 Clínica Imperio dos	Siquirres	Limón	21,5
32 Clínica Hone Creek	Talamanca	Limón	31,3
33 Clínica Suretka	Talamanca	Limón	28,5
34 Clínica de Cahuita	Talamanca	Limón	24,6
35 Clínica Aranjuez	Aranjuez	Puntarenas	20,3
36 Clínica. Boruca	Buenos Aires	Puntarenas	28,1
37 Clínica Cóbano - Tambor	Cóbano	Puntarenas	33,0
38 Clínica. Costa de Pájaros	Costa de Pájaros	Puntarenas	21,4
39 Clínica. San Jerónimo de Esparza	Esparza	Puntarenas	18,3
40 Clínica de Conte	Golfito	Puntarenas	19,8
41 Clínica. Río Claro	Golfito	Puntarenas	42,6
42 Clínica. Aguirre, Damitas	Quepos	Puntarenas	17,8
43 Clínica San Mateo	San Mateo	Puntarenas	27,0
44 Clínica de Aserrí	Aserrí	San José	335,0
45 Clínica de Pejibaye	Pérez Zeledón	San José	21,4
46 Clínica. Cajón de Pérez Zeledón	Pérez Zeledón	San José	22,5

Fuente: Gerencia de Operaciones - Dirección Desarrollo de Proyectos. CCSS

los beneficios de la reforma impulsada. Aún así, experiencias ya documentadas, como es el caso de Turrialba, revelan el impacto que ha tenido el funcionamiento de los EBAIS establecidos, considerando que se redujeron significativamente las filas en el Hospital de la zona. Otro ejemplo ilustrativo, entre otros similares, lo encontramos actualmente en Sarapiquí, en donde el área de salud cuenta con una Clínica moderna en la que se atienden los partos, de manera que ya no es necesario que las mujeres embarazadas tengan que ser trasladadas a los hospitales nacionales.

Sin embargo, la reducción gradual de las filas en consulta externa y urgencias, así como en especialidades, depende de la consolidación de los EBAIS en las distintas zonas en que operan. A diferencia del trabajo individual, basado en la atención de los pacientes en los servicios de salud, a los cuales rutinariamente se les medi-

ca bajo un concepto biólogo, en el nuevo modelo se promueve activamente el trabajo en equipo, la planificación con especificidades locales, la participación de los actores sociales, la prevención antes de que se presente la enfermedad, la detección de pacientes, pero también la curación y la rehabilitación.

Con los EBAIS se busca promover el desarrollo de comunidades sanas y garantizar el acceso de toda la población a los servicios de salud, centrando la atención en grupos estratégicos. Su accionar se articula alrededor de seis programas estratégicos, cuyos propósitos y actividades se señalan a continuación:

- **Programa de atención integral del niño:** con el propósito elevar el nivel de salud del niño en sus diferentes etapas (lactante, preescolar, escolar), mediante acciones de promoción, prevención, curación y rehabilitación, den-

tro de un contexto familiar. El programa incluye, entre otras, las siguientes actividades: captación precoz del recién nacido; control, crecimiento y desarrollo; control y seguimiento de niños de alto riesgo y de niños con enfermedades crónicas; detección de problemas de salud mental; programa ampliado de inmunizaciones; profilaxis de caries dental; atención de morbilidad según demanda; educación para la salud; referencia de casos al nivel secundario o terciario.

- **Programa de atención integral del adolescente:** cuyo objetivo fundamental es brindar una atención diferenciada e integral a la población adolescente de 10 a 19 años, bajo los conceptos de equidad de género y enfoque de riesgo; para promover, proteger y mantener la salud física, mental y social de los adolescentes. El programa incluye los siguientes tipos de atención: salud reproductiva, parto, planificación familiar, salud mental, problemática social, salud laboral y ocupacional, salud bucodental, nutrición, enfermedad, casos de alto riesgo, inmunizaciones, crecimiento y desarrollo, referencias y contrarreferencias.
- **Programa de salud de la mujer:** para mejorar la calidad de vida de la mujer, mediante

“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.”

(PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1994-1998, P.90)

servicios de promoción, prevención, protección, mantenimiento y recuperación, ejecutados bajo la perspectiva integral (biológica, psicológica y social) de la salud. Entre otros objetivos, se propone propiciar las condiciones para garantizar la atención prenatal a todas las embarazadas del país. Incluye las siguientes actividades: atención prenatal y post-natal, anticoncepción y preconcepción, inmunizaciones, atención de la morbilidad, detección temprana de cáncer de cérvix y de cáncer de mama, intervención en el medio (agresión a la mujer, salud ocupacional y derechos de la mujer), referencia, educación para la salud, vigilancia epidemiológica de la mortalidad materna y registro de actividades.

- **Programa integral de atención al adulto:** su propósito es mejorar el nivel de salud de la población reduciendo la morbimortalidad del adulto mediante el desarrollo de actividades de promoción de la salud, prevención de la enfermedad, recuperación de la salud y rehabilitación de las secuelas. Las actividades se enmarcan dentro de los problemas de salud de atención prioritaria del país y dentro de los objetivos planteados, pero de manera indicativa, destacan las siguientes accio-

nes: detección precoz y captación de las personas y grupos de mayor riesgo; examen de salud para la detección precoz de riesgos y enfermedades prevalente según protocolo; control del enfermo crónico; educación para la salud con objetivos de eliminar costumbres nocivas para salud y promover el uso correcto de los servicios de salud; inmunización de adultos; prevención y detección de riesgos laborales; remisión de pacientes al nivel correspondiente; intervención en el medio, vigilancia epidemiológica.

- **Programa de atención a la tercera edad:** por medio del cual se busca disminuir la morbimortalidad de la tercera edad, mediante acciones de promoción, prevención y recuperación de la salud. Incluye como actividades las siguientes: detección precoz de grupos de riesgo y del enfermo crónico; atención de la morbilidad; rehabilitación y reinserción social; educación para la salud, referencia de pacientes.
- **Programa de atención del medio ambiente:** incluye un conjunto de actividades de atención del medio ambiente que los miembros del EBAIS deben desarrollar en vinculación con los programas anteriores.

Aunque se trata de un proceso de

mediano y largo plazo, si se hace un balance de los logros del nuevo modelo, puede concluirse que los avances registrados son consistentes con los resultados y tendencias esperadas. En este sentido, la CCSS desarrolló e implantó una serie de mecanismos para evaluar la ejecución de los distintos componentes del proyecto, con el fin de generar información oportuna para la toma de decisiones, replicar experiencias exitosas e introducir medidas correctivas cuando se detectan problemas.

Al respecto, durante la evaluación realizada por la CCSS en julio de 1997, se encontraron algunos resultados importante relacionados con la ejecución de los programas específicos de atención integral de la mujer y el niño, pues un 99% de los EBAIS habían desarrollado las actividades de vacunación, un 96% la valoración de crecimiento y desarrollo, un 92% la valoración del estado nutricional y un 91% la detección y captación temprana del recién nacido. Por su parte, un 99% de los EBAIS habían desarrollado las actividades de atención prenatal, un 98% la atención y orientación en anticoncepción, un 98% la detección y seguimiento de cáncer de cérvix y un 93% la atención post natal, entre otras actividades. Cifras similares se obtienen en el programa de atención del adulto, en actividades de detección y seguimiento de enfermedades crónicas, atención de morbilidad, orientación en anticoncepción y atención de morbilidad.

La información disponible muestra que los EBAIS están avanzando en la aplicación de las distintas funciones del modelo integral, aunque no todas avanzan al mismo ritmo. En materia de participación social, las acciones se han ejecutado en un 78% de los EBAIS, pero por ahora esa participación se ha concentrado en el apoyo con recursos, y en mucho menor medida en los diagnósticos locales de salud y en la supervisión, seguimiento y evaluación. Asimismo, los niveles de involucramiento de los EBAIS son menores en los programas de atención integral del adolescente y en el de adultos mayores.

Es por ello que las instituciones del sector salud deben exhibir una importante capacidad evaluativa, que permita introducir medidas para corregir las deficiencias y afianzar las orientaciones de la atención primaria impulsada a través de los EBAIS. Este es un aspecto clave, de cuya eficacia y oportunidad depende la consolidación del cambio en el mediano y largo plazo.

La sostenibilidad del proceso de modernización del sector salud aunque trasciende una administración es promisorio. El programa cuenta con condiciones favorables desde varios puntos de vista: la vigencia de préstamos internacionales para financiar la reforma; el apoyo de los principales partidos políticos; la identificación que han ido desarrollando muchas co-

munidades y el personal de los EBAIS con los principios de la atención integral; el carácter endógeno de la iniciativa; y los procedimientos de consenso y negociación utilizados para impulsar la reforma. Un factor decisivo para el éxito del modelo en el terreno de la atención primaria y enfrentar los riesgos de la medicalización, es la aceleración de las reformas en la atención ambulatoria de la CCSS, pues si los usuarios no encuentran una atención oportuna tenderán a utilizar de manera excesiva los servicios curativos de lo EBAIS.

1.2 Descentralización hospitalaria: hacia una consulta externa renovada.

La estrategia postuló la transformación de la consulta externa de la CCSS como una tarea impostergable, debido al reto de superar el desgaste institucional que se refleja de manera especial en el mal trato a los usuarios, la inadecuación relación médico-paciente, los prolongados tiempos de espera y la entrega tardía e incompleta de los medicamentos. El eje operativo vendría dado por el impulso de un programa permanente de mejora de la calidad de la consulta externa, basado en una cultura

institucional de servicio y la desconcentración de los hospitales nacionales y regionales.

Un cambio sustancial para avanzar en esta dirección, lo constituye la transformación del sistema de asignación de recursos que se encontraba vigente, basado en la perpetuación del presupuesto institucional y un divorcio creciente entre la expansión del gasto y la calidad de los servicios. Para enfrentar este problema, el Gobierno decidió impulsar un nuevo modelo de asignación de recursos, que consiste en establecer una relación contractual entre el nivel central de la CCSS, como comprador de servicios de salud, y los hospitales y las áreas de salud como proveedores de los mismos.

El mecanismo desarrollado, denominado "Compromiso de Gestión", implica la asignación de recursos y una mayor flexibilidad para el manejo de los mismos, atados al cumplimiento de metas previamente negociadas entre las partes³⁷. En el caso de las áreas de salud se establecieron resultados esperados en la prestación de los servicios, para atender a la población según sus problemas prioritarios, cobertura por grupo de riesgo

"Se definirán estándares de desempeño que permitan evaluar tanto la eficiencia como la calidad de la atención.... Además, la gestión de los hospitales nacionales y regionales será descentralizada, para que puedan administrar sus recursos con mayor agilidad, con base en un plan de trabajo muy bien definido"

(PROGRAMA DE GOBIERNO 1994-1998, P. 20 Y 21)

37 Se trata de una figura similar a la de los Compromisos de Resultados (CDR), impulsados en el marco del Sistema Nacional de Evaluación (SINE), coordinado por MIDEPLAN.

y vulnerabilidad y atención de enfermedades de elevada prevalencia. También se incluyen objetivos de calidad y de organización para que progresivamente la gestión se oriente hacia esta nueva modalidad. En el caso de los hospitales también se incluyeron los capítulos de objetivos de calidad, organización y prestación.

En diciembre de 1996 se inició la ejecución del plan piloto, etapa experimental que incluyó siete hospitales y cinco áreas de salud. Los convenios fueron suscritos entre cada director y administrador de hospital y área de salud, y las Gerencias de División Administrativa y Médica de la CCSS. Simultáneamente, el nivel central institucional también adquirió compromisos con los hospitales y la áreas, tendientes a cumplir con acciones específicas relacionadas con la descentralización para la adquisición de suministros, administración del recurso humano, apoyo en sistemas de información y el manejo presupuestario. Para 1998 se negociaron Compromisos de Gestión con 28 centros de producción de servicios de salud: 10 hospitales, 14 a áreas de salud y 4 cooperativas; abarcando con ello cerca del 54% del presupuesto de la CCSS.

Bajo este esquema, la CCSS busca redefinir el funcionamiento de los niveles de atención, mediante un modelo de planificación basado en las necesidades y las demandas en salud y no como en la actuali-

dad, centrado en la oferta y las características de cada establecimiento, situación que genera una competencia perversa por los recursos públicos, sin considerar las necesidades de los usuarios.

Los primeros resultados, derivados de la evaluación realizada en el primer de 1997, fueron satisfactorios, en el sentido de que fue posible identificar los puntos débiles del proceso. Al respecto, si bien la consolidación del nuevo esquema es un desafío de largo plazo, es necesario señalar que se avanza justamente en la dirección prevista en el Programa de Gobierno y en el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998.

En esta fase experimental, en la cual el Hospital Nacional de Ni-

viene señalar la ausencia de información en todos los niveles de decisión, la resistencia al cambio de distintos grupos y la necesidad de que la modernización de la Administración Central de la CCSS avance con mayor celeridad.

En este contexto, aunque los usuarios ya han comenzado a percibir algunos resultados positivos, particularmente en lo que respecta a la reducción de tiempos de espera y en el trato de los usuarios; todavía queda mucho trabajo por realizar. Por ello, a la par del proceso de descentralización, la CCSS impulsó un plan de contingencia, para mitigar el problema de las "filas", especialmente en algunas especialidades médicas que registraban un nivel de saturación creciente.

"Se transformará la consulta externa de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), para superar el esquema actual, que genera problemas como malos tratos a los usuarios, inadecuadas relaciones médicopaciente, prolongados tiempos de espera, y la entrega tardía e incompleta del medicamento."

(PROGRAMA DE GOBIERNO 1994-1998, p. 20).

ños logró el mejor nivel de desempeño, destaca la ejecución de una serie de acciones para disminuir los tiempos de espera, la apertura de contralorías de servicios para conocer la percepción de los usuarios, procesos de educación y capacitación para los funcionarios, cambios para mejorar los sistemas de información y mecanismos para lograr un mayor control de las infecciones intrahospitalarias. Entre los factores restrictivos, con-

La primera acción se da desde 1995, mediante Caravanas de Atención Médica Especializada en diferentes zonas del país, con una duración de 2 o 3 días; programadas para atender a personas que por distintas razones no habían tenido acceso a los servicios de este tipo. Previo a las visitas, los EBAIS o los centros médicos a cargo de la zona preparan un diagnóstico preliminar y las referencias respectivas. Al finalizar el año

1997, se habían realizado 37 giras de este tipo, durante las cuales se logró atender 44.237 personas en las diferentes especialidades. Para 1998 se prevé la realización de ocho caravanas adicionales. Un dato que merece especial mención, es el hecho de que este trabajo fue realizado por la CCSS con el apoyo voluntario de personal profesional y de apoyo del sistema de salud.

Como una alternativa para descongestionar los servicios de emergencia de los hospitales nacionales, cuya demanda en los últimos años sobrepasa la posibilidad real de consulta, se ampliaron los horarios de atención médica en urgencias de las clínicas periféricas del área metropolitana de San José, lo cual ha permitido brindar servicios más ágiles y oportunos, en horarios que más se adecuan a la población.

Además, en julio de 1997 se tomó la decisión de crear la Dirección de Gestión de Listas de Espera en la CCSS, mediante la cual se han canalizado acciones para incidir directamente en las respectivas instancias y de ese modo asignar los recursos en función de la problemática. Sin embargo, se trata de una iniciativa cuya consolidación tomará tiempo.

En el corto plazo se impulsaron acciones concretas, como la creación de comisiones por especialidad, mediante las cuales se están

impulsado ajustes administrativos para mejorar la capacidad resolutive en las clínicas; la compra de servicios de especialidades al sector privado; en Turrialba, en la sección de Pediatría se implantó el "sistema de consulta de choque", en el cual persona que llegue es atendida inmediatamente; en el Hospital San Juan de Dios a partir de setiembre de 1997 se creó la cirugía vespertina, aumentando en 4 horas diarias el uso del equipo y espacio disponible para estas labores.

Finalmente, para garantizar que el proceso de descentralización hospitalaria sea transparente y orientado a la satisfacción de los usuarios, en marzo de 1998 se juramentaron las primeras 7 Juntas de Salud Hospitalarias, mecanismo por medio del cual se busca promover la participación social en la fiscalización de los servicios que prestan los hospitales. Las Juntas de Salud están integradas por médicos, un representante del Gobierno Local respectivo y cinco miembros de agrupaciones comunales que actúen en las cercanías del centro médico. Se espera que los Compromisos de Gestión y las Juntas de Salud Hospitalarias, sean la base para promover una nueva cultura institucional que permita superar muchas de las rigideces originadas por la ausencia de mecanismos que permitan ejercer el rendimiento de cuentas a todo nivel.

1.3 Control de enfermedades infecciosas y prevenibles por vacunación.

Ante la delicada situación sanitaria prevaleciente al inicio de la Administración Figueres, producto de la reaparición de enfermedades infectocontagiosas, el Gobierno declaró estado de emergencia nacional, que sirvió de base para impulsar un plan de acción, diseñado para revertir el deterioro observado en la salud de los costarricenses. En este sentido, se impulsaron acciones concretas para la atención de: a) enfermedades transmitidas por vectores, b) el sarampión y otras enfermedades prevenibles por vacunación y c) la detección y control del cáncer de cérvix. A continuación, se examinan las principales acciones y tendencias en cada uno de estos frentes.

a) Lucha contra el dengue y la malaria

En este campo el Ministerio de Salud, mediante su Programa de Vigilancia de la Salud, centró su atención en disminuir la morbilidad de las enfermedades transmitidas por vectores (ETV), con particular énfasis en los casos de dengue y malaria. La estrategia incluyó la implementación de un sistema de vigilancia entomológica, el fortalecimiento de la capacidad resolutive de los sistemas locales de salud y el fomento de la participación comunitaria en el control de estas enfermedades.

En Costa Rica la epidemia de dengue se inició en 1993 con el serotipo 1 y en 1994 se detectó el primer caso con el serotipo 3, que es precisamente el que produce el brote en 1997, de ahí la aparición de casos de dengue hemorrágico.

En el caso del dengue clásico, la estrategia seguida a partir de 1994 fue altamente exitosa en términos de abatir su incidencia. A pesar de que la enfermedad había sido erradicada, en el año 1993 se registró un rebrote de la enfermedad, que afectó a 4.612 personas. En 1994 la epidemia elevó a 13.929 el número de casos y de ahí en adelante, las acciones emprendidas a la par de la comunidad, permitieron reducir sistemáticamente el nivel de incidencia: 4.137 casos en 1995 y 2.307 casos en 1996. Sin embargo, según los datos presentados en el Gráfico 2.16, a partir de mayo de 1997 se registra un pico endémico de la enfermedad, producido por el serotipo 3, que según las cifras preliminares elevó el número de casos notificados a 14.275, de los cuales 25 casos corresponderían al dengue hemorrágico, produciéndose 2 defunciones. Las comunidades de las regiones Pacífico Central y Chorotega fueron las más afectadas.

La reducción en los primeros años fue posible gracias a la campaña multisectorial (educación y salud, fundamentalmente) impulsada con el objetivo de eliminar criaderos en localidades con ecología favorable a la propagación del mos-

quito transmisor. En las comunidades en las que se presentaron brotes de la enfermedad, a su vez, se ejecutaron acciones de fumigación y se acentuaron las de carácter preventivo. Desafortunadamente, una de las principales causas del repunte endémico fue la falta de conciencia y compromiso comunitario que se dio una vez que se logró controlar el primer brote, con lo que bajó la presión para continuar trabando solidariamente en la eliminación de criaderos de mosquitos. Asimismo, la circulación de un serotipo diferente de dengue y cambios en el clima exacerbados por el fenómeno de El Niño.

A pesar de que se venía trabajando en actividades de control del dengue, al iniciarse el nuevo brote epidémico y aparecer los primeros casos de dengue hemorrágico, las autoridades de salud procedieron a la declaratoria de emergencia, para poder contar con mayores re-

ursos y apoyo para enfrentar la epidemia. Con ayuda de la Oficina Panamericana de la Salud (OPS), se contó con el apoyo de asesores cubanos con los quienes se revisaron las estrategias empleadas en las áreas de prevención, atención, vigilancia y control, realizando los ajustes necesarios. La actitud ciudadana varió moderadamente con la aparición de los casos de dengue hemorrágico.

En el caso de la malaria, su incidencia continúa siendo fluctuante, superior a la observada en las dos décadas pasadas, cuando el número de casos registrados era inferior al millar. Como se aprecia en el Gráfico 2.17, el número de casos más bajo se alcanzó en 1994 (4.421). La provincia de Limón ha sido la más afectada, pues prácticamente una de cada dos personas afectadas reside en esa zona. Esta alta incidencia en el Atlántico, guarda relación con las caracte-

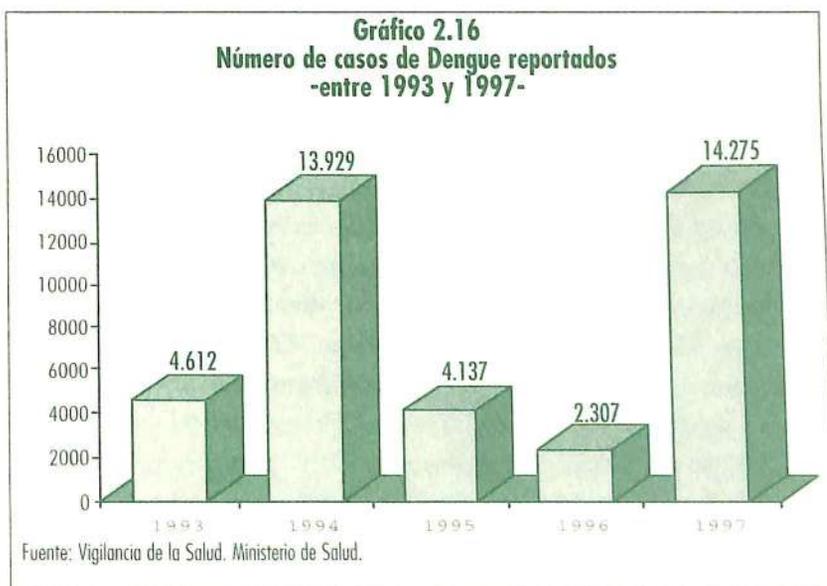
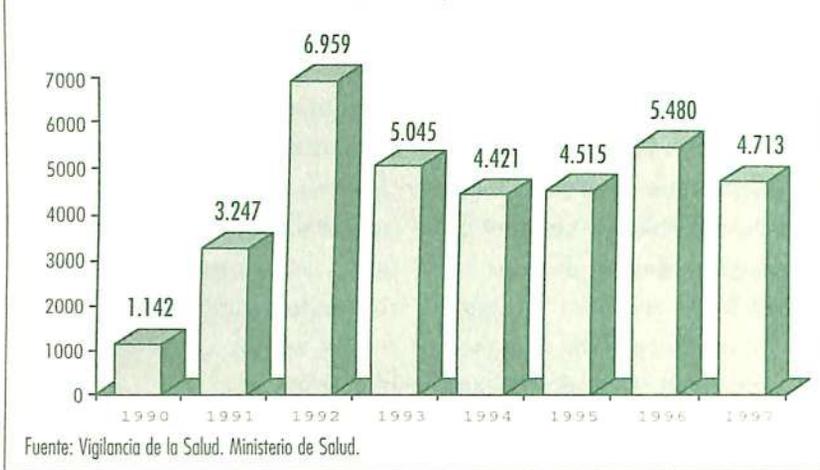


Gráfico 2.17
Número de casos de Malaria reportados
 -entre 1990 y 1997-



terísticas de actividad bananera que allí se despliega, la cual aparte de irrumpir en el hábitat natural del vector transmisor, trae consigo un flujo migratorio de personas para el trabajo al interior de la zona y sus alrededores, dificultando el seguimiento y control de los casos. Por otra parte, los desastres naturales han coadyuvado a la procreación y propagación de los mosquitos transmisores.

La estrategia de abordaje de la lucha contra la malaria está planteada en términos de una integración entre la vigilancia y el control en los servicios locales de salud. Ante tal consideración, la vigilancia y el control de la malaria en Costa Rica a partir de 1996 ha variado su estrategia, más acorde con la Estrategia Mundial de la Lucha Antipalúdica. En materia de vigilancia y control de la malaria, las acciones básicas tienen por base procesos de fumigación (rociamientos intra y peridomiciliares),

desarrollándose un plan de acción en los cantones de mayor incidencia de la provincia de Limón (Matina y Talamanca).

Los resultados de este nuevo enfoque se reflejan en la situación epidemiológica. Durante el año 1997, se implementó la estrategia de estratificación en la región Huetar Atlántica, con la que se logró disminuir la incidencia en los cantones de Limón Centro y Matina. A finales de 1997, la misma estrategia se empezó a implementar en los cantones de Talamanca y en la Región Huetar Norte. En esta última región se ha dado un incremento de los casos, debido principalmente a las migraciones, relacionadas con las cosechas de cítricos en estas comunidades. Esto ha favorecido también la aparición de casos de malaria por otro tipo de vector denominado *P. Falciparum*. (45 casos en 1997), que es el de mayor incidencia en el Nicaragua.

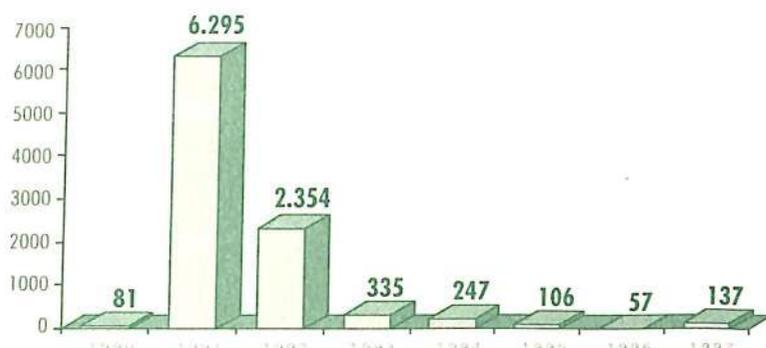
b) Rescate y fortalecimiento del Programa de Vacunación

Quizá uno de los retrocesos más graves en el sector salud, identificado en años anteriores, fue el debilitamiento injustificado de los programas vinculados con enfermedades prevenibles por vacunación, como es el caso del sarampión. Lo anterior explica el rebrote que se presentó a principios de la década de los años noventa, cuando el número de casos de sarampión aumentó de 81 en 1990 a 6.295 en 1991, epidemia que provocó la muerte de 42 costarricenses.

Como parte integral del nuevo modelo de atención, la Administración Figueres otorgó prioridad al fortalecimiento y ampliación del programa de vacunación, precisamente para evitar situaciones como la vivida a principios de la presente década. Los esfuerzos realizados en este campo han sido significativos, según se observa en el Gráfico 2.18. En el año 1997 se registraron 137 casos, de los cuales sólo 40 fueron confirmados por laboratorio, todo ellos localizados en los cantones de Liberia y La Cruz.

En 1996 las autoridades de salud plantearon como meta la eliminación del sarampión durante 1997, seis años antes del plazo acordado entre la Organización Mundial de la Salud (OMS) y los gobiernos latinoamericanos. La viabilidad de la meta se correlaciona con el

Gráfico 2.18
Número de casos de Sarampión reportados
 -entre 1990 y 1997-



Nota: De los casos reportados para 1996, sólo 6 fueron confirmados por laboratorio, y para 1997 sólo 40.
 Fuente: Vigilancia de la Salud. Ministerio de Salud.

esfuerzo de expansión de cobertura en inmunización desplegado por el Gobierno, así como el seguimiento, control y análisis de los casos de enfermedad o de sospecha de su presencia. Para ello, durante 1997 se realizó una campaña de vacunación dirigida a los menores de 6 años, incluyendo visitas domiciliarias para detectar a quienes que no tienen las dosis completas de inmunización. Con este conjunto de medidas se espera la ruptura definitiva del ciclo de epidemias que se ha presentado cada 4 o 5 años, y consecuentemente, alcanzar su erradicación del territorio nacional.

La meta planteada se logró hasta julio de 1997. Sin embargo, considerando que en el primer semestre de ese mismo año Brasil se enfrentó a una epidemia provocada por un caso proveniente de Europa. Este acontecimiento, a la par de los flujos de turismo, afectó también a nuestro país. Por ello, en noviembre de ese mismo año, se

realizó una segunda campaña de vacunación, bajo la directriz de vacunar a todo niño de 6 meses a 5 años inclusive, independientemente del estado vacunal, y revisar el esquema de vacunación a la población de 6 a 15 años.

El perfil epidemiológico del brote experimentado dejó varias enseñanzas importantes: primero, la efectividad de las campañas de vacunación, ya que no se produjeron casos en grupos de edad cubiertos por el programa; segundo, la relevancia del Sistema de Vigilancia Epidemiológico de las Enfermedades Febriles Eruptivas, que permitió la detección temprana de los primeros casos y fue posible evitar su propagación; y tercero, la necesidad de mantenerse alerta ante lo que sucede en el resto de los países de América.

El Programa de Inmunización se incorporó como un componente vital del engranaje de las acciones preventivas en materia de salud.

Un logro fundamental de la Administración Figueres fue la ampliación del Cuadro Básico de Vacunación, decisión que estuvo marcada por dos hechos de gran trascendencia: la inclusión de la vacuna contra la Hepatitis B en el año 1995, así como de la vacuna contra la meningitis (*Haemophilus Influenzae* tipo B) en 1998. Lo anterior implica que los 80.000 niños que aproximadamente nacen cada año, están protegidos contra estas enfermedades. Con ello, Costa Rica se convierte en uno de los primeros países de América Latina en garantizar este derecho a todos los niños, independientemente del nivel social al que pertenezcan. Esta actitud solidaria del Estado es la que conduce a la construcción de comunidades más sanas e integradas por las oportunidades.

Otro hecho que conviene señalar, producto del esfuerzo realizado por nuestro país a través del programa de vacunación, se concretó en abril de 1996, mes en el que la Organización Panamericana de la Salud (OPS) certificó a Costa Rica como la primer nación del continente que erradicó la poliomielitis, alcanzando 4 años antes la meta prevista para el año 2000. Este logro de la sociedad costarricense, advierte la necesidad de que los próximos gobiernos asuman como prioridad el reto de mantener y fortalecer el Cuadro Básico de Vacunación.

En general, aunque la cobertura

de inmunización nacional para cada una de las enfermedades es bastante elevada, superando en algunos casos los estándares internacionales, todavía prevalecen diferencias regionales que es necesario enfrentar. En este sentido, se prevé que el trabajo realizado por los EBAIS en todo el territorio nacional permitirá reducir en forma gradual y sistemáticas esas brechas regionales y mejorar la equidad del Sistema Nacional de Salud.

c) Detección y control del cáncer de cérvix

La incidencia de los tumores ha pasado a ser la segunda causa de muerte en Costa Rica. En cuanto a morbilidad, el tipo de cáncer más frecuente es el de estómago, cuya incidencia es mayor entre los varones, registrándose una relación de dos casos masculinos por uno femenino. En orden de importancia, siguen los diferentes tipos de cáncer ginecológicos, entre los que destacan el de mama y de cuello de útero, denominado también cáncer de cérvix.

En virtud de la alta incidencia del cáncer de cérvix, que representa un 77% del total de casos de cáncer ginecológico, se le definió como problema de salud pública mediante el Decreto Ejecutivo N° 23321-S publicado en mayo de 1994. Con ello se fortaleció el Programa Nacional de Detección y Control del Cáncer de Cérvix, en cuya ejecución ha sido de especial importancia la capacitación a los funcionarios que integran los

EBAIS y los puestos de salud, en técnicas para la toma de muestras y manejo de los exámenes de control (citología y cervical). Paralelamente y como una acción que integra los esfuerzos del nivel primario, después de vencer obstáculos relacionados con el financiamiento de la construcción, a finales de 1997 entró en operación el Laboratorio Nacional de Citología Cervical, para cubrir la alta demanda de este tipo de examen especializados.

1.4 Telemedicina: un salto tecnológico.

La prioridad histórica asignada por nuestro país a la formación de recursos humanos, ha permitido que el sector salud cuente con un nivel profesional altamente calificado y competitivo. Los avances en muchos campos de la medicina colocan a Costa Rica en un nivel privilegiado a nivel internacional. Sin embargo, de cara al próximo milenio y en medio de una revolución tecnológica sin precedentes, el sector salud se enfrenta también al reto de promover profundas transformaciones para lograr un salto tecnológico, que le permita apropiarse de los beneficios de la automatización y la informática, como un medio para mejorar el nivel de vida de la población.

En este sentido, de manera consistente con los esfuerzos realizados por el Gobierno, para colocar al país en la senda de la alta tecnología, la CCSS puso en práctica el Sistema de Telemedicina. El proyecto fue diseñado con el objetivo de llevar la consulta especializada

a las comunidades, reducir la movilización innecesaria de pacientes hacia San José, así como fomentar la educación continua a los funcionarios de salud en las diferentes zonas del país.

El programa permitirá comunicar mediante la teleinformática, a todos los hospitales nacionales, regionales y periféricos, así como otras instancias del sector salud. Sus principales áreas de aplicación son las siguientes:

- Interconsulta con especialistas, ya sea "en línea" o con la metodología "store and forwarding", por medio de la cual el médico prepara expedientes clínicos "electrónicamente" y los envía al especialista en forma de "paquetes", para que éste resuelva a su mejor conveniencia.
- Atención de pacientes en servicios de urgencias, con lo que se pretende no sólo disminuir la cantidad de traslados al área metropolitana, sino también mejorar las condiciones del traslado en aquellos casos que así lo requieran.
- Capacitación interactiva desde las salas de urgencias, quirófanos, consultorios médicos, salas de radiología, etc.; desde cualquier hospital nacional o internacional.
- Seguimiento médico, quirúrgico y chequeo de medicamentos, para favorecer la consulta "altamente especializada", para reducir los tras-

lados de pacientes y el costo social que ello involucra.

- Intercambio científico internacional, mediante la suscripción de convenios de cooperación que sirvan de base para mantener un contacto permanente con centros especializados localizados en el resto del mundo.
- Acceso a la red mundial Internet.
- La notificación inmediata al Ministerio de Salud, de casos urgentes relacionados con enfermedades de declaración obligatoria, como el cólera, meningitis por meningococos, parálisis flácidas, sarampión, y otras que por su importancia epidemiológica, requieren de un control estricto y permanente.

El proyecto de Telemedicina permitirá aprovechar la infraestructura física y de telecomunicaciones acumulada en el país, mediante líneas digitales que unirán al conjunto de hospitales en una red electrónica de servicios de Telemedicina y Videoconferencia⁽³⁸⁾. Con ello, Costa Rica se convierte en el primer país del mundo con un plan de esta naturaleza, precisamente por ser un red pública con cobertura nacional.

El costo total del proyecto es de \$2,5 millones y esta siendo ejecutado en etapas, con el fin de ajustar su implantación a la disponibilidad de recursos del sistema de salud y promover un proceso de ca-

pacitación y aprendizaje gradual, pero efectivo. Durante el año 1997 se realizó el proceso de licitación y adjudicación del equipo de cómputo requerido para la primera fase y en diciembre de ese mismo año se completó la ejecución del 75% del proyecto. Esta primera etapa⁽³⁹⁾ implica una inversión por \$ 600 mil dólares, proceso que permitirá la conexión de 12 centros: el Ministerio de Salud, el Centro Nacional de Docencia e Investigación en Salud y Seguridad Social (CENDEISS), las oficinas centrales de la CCSS, cuatro hospitales nacionales (San Juan de Dios, Calderón Guardia, México y de Niños) y cinco hospitales regionales (William Alen de Turrialba, Tony Facio de Limón, Max Peralta de Cartago, Guápiles y San Carlos).

1.5 Agua potable y Calidad de Vida.

Durante la Administración Figueres, el Instituto Costarricense de

Acueductos y Alcantarillados (ICAA) se integró activamente a los esfuerzos realizados por el sector social, con el propósito de impulsar una política integral, en donde el acceso al agua potable constituye un elemento fundamental para mejorar la calidad de vida y la salud de la población.

Como se aprecia en el Gráfico 2.19, el nivel de inversión destinado a la construcción de acueductos mostró un incremento sostenido a partir del año 1994, con lo cual se logró revertir la tendencia errática registrada durante el período 1991 y 1993.

Simultáneamente, el Programa de Acueductos Rurales se vio sensiblemente modificado, en el sentido de que se le brindó igual importancia a la construcción de nuevos acueductos como a la sostenibilidad de los acueductos ya construidos y dados en administración a las comunidades. Esta decisión fue



38 La tecnología utilizada, conocida como Red Integral de Servicios Digitales (ISDN), es administrada por el ICE, quien como contraparte del proyecto brindará los servicios de transporte digital de información. La estaciones de telemedicina serán instaladas por etapas y se ubicarán preferentemente en los servicios de urgencia y auditorios.

39 Cada uno de los centros contará con un equipo de telemedicina, con monitores de alta resolución, cámaras de video, estetoscopio, micrófono y una cámara de dermatología para el estudio de tejidos; todos ellos adaptados a computadores de alta velocidad conectadas en red.

crucial para aumentar la cobertura y mejorar simultáneamente la calidad de los servicios.

Asimismo, con el objetivo de que la administración de los acueductos dados a las comunidades se realice bajo un enfoque empresarial renovado, el ICAA implementó una serie de políticas, destacando entre ellas las siguientes: a) la constitución de Asociaciones Administradoras con personería jurídica, b) micromedición en el área rural, c) instalación de equipos de desinfección para mejorar

versiones por un monto de ¢9.407,1 millones. Con ello, fue posible beneficiar a un total de 807 comunidades. A lo anterior se debe agregar 225 comunidades adicionales, a las cuales se dotó de equipos de cloración. En el Gráfico 2.20 se aprecia claramente el esfuerzo realizado por el Gobierno en la atención de las zonas rurales, resultado que confirma de nuevo el interés de enfrentar las diferencias geográficas y avanzar hacia un esquema más equitativo.

Aunque no tiene sentido detallar

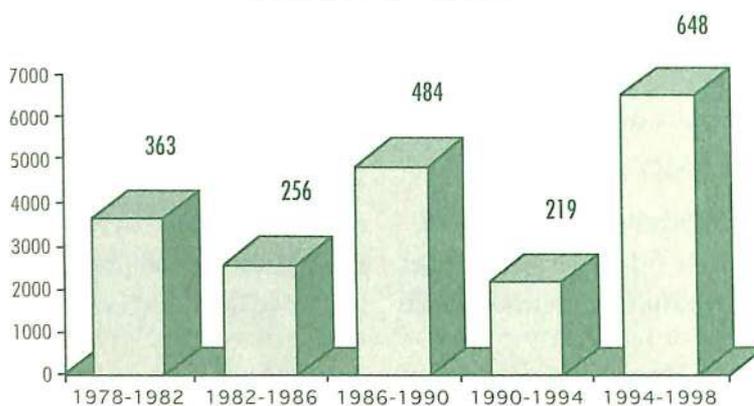
puede observar en el recuadro siguiente.

Atención prioritaria a la Provincia de Limón

Durante el período 1994-1997 se construyeron diversas obras de rehabilitación en la ciudad de Limón:

- Rehabilitación de las redes sanitarias, potable y pluvial, así como el asfaltado de calles de la ciudad de Limón, por un monto de ¢ 2.398,6 millones
- Rehabilitación Plantel Las Pilas y Tanques Las Pilas-Santa Eduviges, por un monto de ¢ 51,9 millones
- Obra de toma de agua en el Río Bananito Y Conducción de la toma a la Planta de Tratamiento de la Bomba de Limón, por un monto de ¢ 575,0 millones
- Rehabilitación de la Planta de Tratamiento y Línea de Conducción La Bomba-Limón, por un monto de ¢757,0 millones.

Gráfico 2.20
Acueductos Rurales construidos
(número de obras por cuatrienio)



Fuente: Dirección de Acueductos Rurales, ICAA.

la calidad del agua, d) la implantación de un sistema contable uniforme, e) la racionalización de la estructura tarifaria y e) el desarrollo permanente de talleres de educación y capacitación para las comunidades.

Entre 1994 y 1997 el ICAA completó la ejecución de 648 proyectos relacionados con acueductos rurales⁽⁴⁰⁾, proceso que implicó in-

la totalidad de las obras ejecutadas, conviene señalar la prioridad otorgada por el Gobierno a la provincia de Limón, precisamente por ser una de las zonas que requería mayor atención. Destaca en este sentido la ejecución del programa de Rehabilitación de la Infraestructura Sanitaria de Limón, con una inversión de ¢ 3782,5 millones, destinados a financiar cuatro obras estratégicas, según se

Esta mejora en la capacidad resolutoria del ICAA, se explica en gran medida por la ejecución de un proceso de reestructuración institucional, que permitió abandonar el esquema piramidal, enfrentar la duplicidad de funciones y reducir los niveles jerárquicos. El proyecto de reestructuración, aprobado por MIDEPLAN en octubre de 1996, implicó la elimina-

40 En 1998, de acuerdo con el programa de inversiones del ICAA, se completará la ejecución de 70 proyectos adicionales.

ción de 1 dirección, 25 divisiones y 91 departamentos, así como la implantación de una nueva estructura articuladas a través de 5 procesos sustantivos.

Entre los principales resultados obtenidos, destaca la desconcentración de algunas actividades como la formulación y control del presupuesto y la creación de fondos de trabajo para realizar compras y contrataciones directas. Este proceso implicó también la conformación de Sociedades Anónimas Laborales⁽⁴¹⁾, para atender actividades no sustantivas de la institución, tales como conserjería, vigilancia, reparación de vehículos y equipo de oficina, mantenimiento de edificios y contabilidad.

El ICAA brindó especial atención, por medio de su Laboratorio Central, al control de calidad del agua, con énfasis en la calidad bacteriológica de los acueductos municipales, proceso que ha permitido el diseño de estrategias para enfrentar los problemas identificados. Lo anterior acompañado de un proceso de capacitación y educación, por medio del cual se busca promover la participación de la sociedad en las tareas relacionadas con la protección y el uso racional del recurso hídrico.

Sobresale también la evaluación periódica de la calidad del agua de la playas, con el fin de contar con diagnósticos sanitarios y proteger la salud de los visitantes a las zonas costeras. Para ello se imple-

mentó un sistema de evaluación anual, que incluye el establecimiento del distintivo "Bandera Azul Ecológica", el cual se otorga a los hoteles, cámaras de turismo y comunidades que logran satisfacer los estándares preestablecidos, en aspectos relacionados con la calidad del agua de mar, calidad de las playas, acceso a agua potable, tratamiento de las aguas residuales, educación ambiental, seguridad y administración. El proyecto "Bandera Azul Ecológica", que se analiza detalladamente en la tercera parte (capítulo ambiental) es una adaptación de la campaña "Bandera Azul" que otorga la Comunidad Económica Europea desde 1985.

En el campo de la educación y capacitación, destaca la creación del Club Infantil Defensores del Agua, que nace para introducir a los niños escolares de III, IV y V grado en la temática de la protección de los recursos naturales y por tanto, del recurso hídrico. El objetivo de esta iniciativa es concientizar a la población infantil sobre la importancia de las cuencas hidrográficas, el uso racional de agua, así como su importancia para la salud y el desarrollo de comunidades más sanas. Incluye talleres de capacitación para docentes y niños de diferentes escuelas, así como el Programa de fontaneros infantiles, este último con el propósito de preparar a niños escolares y jóvenes estudiantes, en labores relacionadas con la instalación, mantenimiento y repara-

ción de tuberías, suministros, evacuación de aguas en sus hogares y en sus vecindarios. El Club Infantil y el de Fontanero Infantiles forman parte del Programa de Escuelas Saludables, proceso que entre 1996 y 1998 implicó la capacitación de 100.000 niños.

En términos de cobertura y acceso a los servicios de agua, los datos disponibles para el año 1997 revelan que el 100% de la población tiene acceso de los servicios, a través de los distintos operadores que integran el sistema. Los servicios prestados directamente por el ICAA abastecen el 53% del total, según se presenta en el cuadro 2.1.

En términos de calidad, el ICAA ha establecido un programa de vigilancia del agua que cubre el 85% de la red existente. Sin embargo, se trata de un área que exige esfuerzos adicionales, toda vez que sólo un 68% de la población esta cubierta con agua potable. Destaca el hecho de que el 90% del agua administrada por el ICAA es potable, mientras que ese porcentaje se reduce a 61% en el caso de los acueductos municipales y 37% en los acueductos rurales.

A futuro, además del reto de aumentar la cobertura de agua potable, Costa Rica deberá hacer frente a dos problemas que se han venido acumulando a lo largo de los años, primero la cobertura de alcantarillado sanitario estimada en 24% y segundo, el tratamiento de aguas negras que se estima alrededor del 5%. En este sentido, el

41 En el marco de la Ley de Sociedades Anónimas Laborales, N° 7407, publicada en La Gaceta N° 91 del 12 de mayo de 1994, que establece nuevos mecanismos para promover la subcontratación de servicios al sector privado.

Cuadro 2.1
Porcentaje de Población cubierta con agua, agua vigilada
y agua potable en 1997

Administración	Población cubierta	Población con Agua Vigilada ⁽¹⁾	Población con Agua Potable
ICAA	53	100	90
Municipales ⁽²⁾	20	100	61
Comités Acueductos Rurales	22	56	37
Sin Administración	5	-	-
Total del país	100	85	68⁽³⁾

1 Se supervisa e inspecciona regularmente la calidad del agua suministrada por el ente administrador.

2 Se estima que el 50% del agua suministrada por los acueductos rurales es potable en forma natural, con lo cual el porcentaje de se eleva a un 73%.

3 Incluye población abastecida por la Empresa de Servicios Públicos de Heredia.

Fuente: ICAA. Laboratorio Nacional de Aguas. 1997.

ICAA adelantó el diseño y los carteles para la concesión del Sistema de Alcantarillado de la Gran Área Metropolitana, estimado en \$300 millones. Con la aprobación de la nueva Ley de Concesión de Obra Pública, en marzo de 1998, el ICAA podrá avanzar en la licitación del proyecto referido.

1.6 Población y salud reproductiva.

La naturaleza de los problemas y retos en el campo de población y desarrollo, se encuentran determinados por la fase de la transición demográfica que experimenta

sociales: atención de la salud de la madre y el niño, infraestructura escolar, servicios de salud preventivos y curativos asociados a la transición demográfica y epidemiológica, entre otras.

A la par de estos aspectos globales, vinculados a la dinámica demográfica, hay que agregar temas de preocupación particular: la prevalencia de brechas en materia de salud reproductiva, la inadecuada distribución de la población en el territorio nacional y el impacto de la migración internacional.

ción de las tendencias demográficas con el proceso de desarrollo del país, enfoque que es consistente con las orientaciones y metas del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo realizada en El Cairo, Egipto, en septiembre de 1994, según se detalla en el siguiente recuadro.

Dentro de esta concepción, la población es el sujeto primordial del desarrollo y al mismo tiempo su agente fundamental. Esto significa concretamente que los individuos, sus familias y las comunidades, son los beneficiarios directos de los resultados de ese desarrollo. A su vez, el progreso de la sociedad se basa en el mejor aprovechamiento de todas las capacidades y potencialidades humanas, aplicando éstas con creatividad para obtener, por vía del trabajo y la transformación productiva, los satisfactores que enriquecen el bienestar y la calidad de vida.

“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”

(PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1994-1998. P. 112)

nuestro país. Costa Rica cuenta con una población joven donde coexisten simultáneamente las necesidades provenientes de los distintos grupos etarios y las consecuentes demandas de servicios

En este contexto, de conformidad con lo establecido en el Programa de Gobierno y el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998, la estrategia impulsada se planteó el reto de avanzar hacia la compatibiliza-

Metas de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo

El Cairo, Egipto. Setiembre de 1994

- Lograr el acceso universal a la enseñanza primaria y sentar las bases para que todos los habitantes puedan completar el ciclo de enseñanza primaria: asegurarse de que todas las adolescentes y mujeres tengan el acceso más temprano posible a la enseñanza secundaria y a niveles de estudio superiores.
- Lograr el acceso universal a una amplia gama de métodos de planificación familiar seguros y confiables y a los servicios relacionados con la salud reproductiva.
- Reducir las tasas de mortalidad neonatal a menos de 35 defunciones por mil nacidos vivos y reducir las tasas de mortalidad infantil de menores de cinco años a 45 defunciones por mil nacidos vivos.
- Tomar las medidas necesarias para reducir la mortalidad materna por debajo de las 60 defunciones por mil nacidos vivos.
- Incrementar la esperanza de vida al nacer hasta superar los 75 años, especialmente en los países con las tasas de mortalidad más elevadas.

Fuente: Fondo de Población de las Naciones Unidas. Programa de Acción de la CIPD 94.

Por ello, la política de población fue abordada como parte inherente a la estrategia de desarrollo, partiendo del reconocimiento de que una política nacional de población que implica el establecimiento de metas demográficas concertadas, la canalización de recursos hacia las instancias pertinentes, y el seguimiento y evaluación de la trayectoria demográfica resultante.

A nivel institucional, debido a la complejidad y amplitud de la política de población, ésta no puede ser responsabilidad exclusiva de algún sector programático de actividad estatal. Por ello, se consideró indispensable la colaboración directa de las dependencias guber-

namentales, con competencias específicas en actividades que tienen incidencia sobre la población, así como la incorporación de la sociedad civil.

Para avanzar en esta dirección, se promulgó el Decreto Ejecutivo N° 24788-PLAN del 29 de noviembre de 1995, por medio del cual se le asigna a MIDEPLAN la formulación de la estrategia y las metas globales en materia de población, contemplando consideraciones de corto, mediano y largo plazos, así como la responsabilidad de velar por la incorporación efectiva de los asuntos de población y género en todas las políticas públicas, tanto sectoriales como institucionales.

Dentro de este marco general, adquiere especial importancia los servicios de salud reproductiva y planificación familiar, los cuales se encuentran plenamente institucionalizados en el Sistema Nacional de Salud. Más aún, la política nacional de salud reproductiva y planificación familiar es autosustentable, requiriéndose sin embargo el apoyo de la cooperación internacional en áreas específicas y promover innovaciones en la atención.

La prevalencia anticonceptiva se ubica alrededor del 70%, lo cual permite prever el cumplimiento de las metas de universalización de tales servicios hacia el 2015, según las directrices del Programa de Acción de El Cairo.

Dentro del proceso de reforma del sector salud, se decidió impulsar programas de atención integral a grupos específicos, como mujeres, adolescentes e infancia; para superar el enfoque tradicional caracterizado por la ejecución de acciones de naturaleza institucional. Además, se fortalecieron los programas de planificación familiar en el sentido de promover una mayor incorporación de los hombres.

Para ello se ejecutó un plan piloto en 12 clínicas ubicadas en comunidades consideradas como prioritarias, en el marco del Plan Nacional de Combate a la Pobreza. A la vez, se ha recurrido al modelo de medicina de empresa para favorecer la extensión de la cober-

tura de salud reproductiva y planificación familiar. Asimismo, se impulsaron acciones formativas y educativas, diseñadas para dar información al público sobre la diversidad de métodos contraceptivos disponibles. Diversas organizaciones no gubernamentales y del sector privado, complementaron la oferta de servicios del sector salud, bajo una amplia gama de modalidades.

Por otro lado, en el marco del proceso de reestructuración del sector salud, se replantearon los objetivos del Programa de Atención Integral a la Adolescencia (PAIA), para promover la atención integral de los adolescentes. Actualmente, el programa permite la ejecución de trabajos con sectores escolarizados y no escolarizados de la población y constituye un medio de generar alternativas a la problemática del embarazo precoz, cuya prevención demanda de la mancomunación de acciones de las familias, las comunidades y los sectores de salud y educación, principalmente. En este sentido, se institucionalizó el servicio de información permanente a través de la línea telefónica "Cuenta conmigo" (800-2244911) destinada al área de consejería a nivel confidencial, que recibe en promedio unas 450 consultas mensualmente.

A la luz del enfoque del adolescente como protagonista de procesos en 1996 se impulsó el Primer Congreso Nacional de Adoles-

centes Protagonistas a efectos de formar una Red Nacional de Adolescentes. Esta línea de trabajo se profundizó en 1997 con la convocatoria a ocho foros regionales y un Segundo Congreso Nacional en diciembre de 1997, cuyo tema central fue el de la salud reproductiva en la adolescencia.

En lo que respecta al proceso de formación en materia de población y desarrollo, en los nuevos programas de estudio aprobados durante la Administración Figueres Olsen, se introdujeron una serie de cambios tendientes a mejorar el proceso de aprendizaje sobre salud reproductiva, a partir de criterios científicos y valores que permitan fomentar una actitud responsable en el campo de la salud reproductiva.

En el futuro, sin embargo, para lograr la consolidación de una política nacional de población más armoniosa con la dinámica del desarrollo costarricense, se requiere vincular adecuadamente las políticas de salud reproductiva y planificación familiar, con estrategias visionarias y de largo plazo que permitan abordar una serie de temas de interés nacional que requieren todavía especial atención, tales como las migraciones internacionales, el desarrollo espacial y el ordenamiento territorial.

2. Modernización del Sistema Nacional de Salud

Todos los esfuerzos señalados, constituyen parte integral de un proceso de reforma y moderniza-

ción institucional, que busca redefinir el rol de los distintos agentes que intervienen y conforman el Sistema Nacional de Salud, particularmente del Ministerio de Salud y la CCSS. En este sentido, a continuación se presentan los aspectos generales más relevantes que han marcado este proceso de cambio.

2.1 Modernización del Ministerio de Salud. Aunque la legislación vigente desde 1973, atribuía al Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio de Salud, la definición de una política nacional de salud y la coordinación y dirección de los servicios de salud del país; por una serie de razones el Ministerio no contaba con la capacidad técnica y administrativa, ni con la presencia política suficiente, para ejercer esos mandatos. La estructura tradicional del Ministerio sólo era apta para el ejercicio de una gestión de carácter administrativo y no para la conducción estratégica del sector salud y de la producción social de salud⁽⁴²⁾.

a) Rectoría del Ministerio de Salud

Uno de los problemas centrales era la carencia de un sistema de gestión con condiciones de suficiencia, sostenibilidad y gobernabilidad en términos técnicos, gerenciales, de recursos humanos y financieros. Asimismo, no existía una instancia de planeamiento integral, control y evaluación, había falta de confiabilidad y oportunidad en el manejo de la información para la toma de decisiones, y

42 Véase, Price Waterhouse. Proyecto de Rectoría y Fortalecimiento del Ministerio de Salud. Fase II. Conceptualización de las funciones rectoras y definición de mecanismos e indicadores de control. Mayo, 1996, p.86.

no se contaba con una definición clara de políticas, normas y procedimientos para la gestión de los recursos humanos.⁽⁴³⁾

A lo anterior debe sumarse la disminución de la cobertura de los programas de atención primaria del Ministerio de Salud y las brechas en la cobertura de la CCSS. La transición epidemiológica, con una mayor demanda de servicios de salud por el incremento en las enfermedades crónicas y degenerativas, así como las limitaciones financieras, afectaron los servicios ambulatorios de la CCSS, generando el descontento de los usuarios por la lentitud de la atención.

Ante este conjunto de retos y debilidades del sector salud, el Gobierno impulsó un proceso de reforma integral, basado en el desarrollo y fortalecimiento de la función rectora del Ministerio de Salud, así como la modernización institucional de la CCSS. Dentro de la estrategia adoptada, el Ministerio de Salud asume funciones de conducción y dirección de la

política de salud, mientras que la atención directa de personas queda bajo el ámbito de acción de la CCSS.

Por ello, las acciones en materia de atención primaria, que eran ejecutadas por el Ministerio de Salud desde los años setenta a través de los Programas de Salud Rural y Salud Comunitaria, pasaron a formar parte del primer nivel del nuevo modelo de atención, bajo el esquema de los EBAIS. A partir de 1995 se comenzaron a transferir de manera progresiva los siguientes programas: atención primaria, inmunizaciones, cáncer, tuberculosis, dermatología sanitaria (lepra), tuberculosis, odontología sanitaria y control de enfermedades de transmisión sexual. Por su parte se han mantenido en el Ministerio de Salud, por su carácter específico, tres programas: Promoción y Protección de la Salud, Protección y Mejoramiento del Ambiente Humano, y Nutrición y Desarrollo Infantil.

La rectoría del Ministerio de Salud es inherente a la reforma,

pues se requiere direccionar el rumbo estratégico de las políticas y los servicios de salud del país, para afrontar los retos del perfil epidemiológico en transición, donde se combinan las problemas generados por las enfermedades emergentes y reemergentes y las nuevas patologías de tipo crónico y degenerativo, relacionadas con las condiciones ambientales y sociales de la población y los estilos de vida. Dentro de este enfoque renovador, la gestión de rectoría abarca cuatro funciones estratégicas:

- **Dirección y conducción:** se fundamenta en la formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de la Política Nacional de Salud, programas sectoriales y planes estratégicos en salud. Esta función implica el desarrollo de la planificación, coordinación e integración de las actividades relacionadas con la producción social de la salud y la promoción de la capacidad de respuesta de los actores sociales e institucionales que participan en este proceso.
- **Vigilancia de la salud:** consiste en el proceso de identificación, medición y seguimiento de las fortalezas y debilidades en salud de la población, que trasciende el tradicional concepto de vigilancia epidemiológica. El análisis de la situación de salud interrelaciona las varia-

“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.”

(PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1994-1998, p.92 Y 93)

bles de las dimensiones ecológica, biológica, social y de servicios.

- **Investigación y desarrollo tecnológico:** involucra la promoción y el desarrollo de investigaciones científicas para producir el conocimiento científico y las respuestas tecnológicas, de acuerdo con las prioridades en salud y que son necesarias para apoyar la dirección y conducción de la producción social de la salud.
- **Regulación y acreditación:** consiste en velar porque las normas, reglamentos técnicos y procedimientos jurídicos, administrativos y técnicos sean cumplidos por los actores sociales que realizan actividades relativas a la salud. Uno de los propósitos es la regulación del modelo de atención, especialmente de sus procesos y productos estratégicos como la calidad de la atención, la acreditación de establecimientos, el cumplimiento de las normas y procedimientos, así como de los principios de equidad, solidaridad y universalidad.

Al inicio de la Administración Figueres Olsen el proyecto de rectoría en salud contaba con algunas definiciones básicas en cuanto a la misión del Ministerio de Salud, así como la identificación de las funciones rectoras y de los programas estratégicos. Sin embargo, estaba pendiente no sólo un mayor nivel de análisis y discusión inter-

nas sobre las funciones rectoras, sino también el diseño de una nueva estructura orgánica del Ministerio.

Durante 1994 y 1995, el Ministerio de Salud centró sus esfuerzos en apoyar la readecuación del modelo de atención, así como atender la emergencia sanitaria que vivía el país por el dengue, el sarampión y la malaria principalmente, por lo cual el proyecto de rectoría sufrió un retraso en el inicio de su ejecución.

A partir de 1996, con base en los perfiles del proyecto de rectoría que se habían definido en el año 1993, los documentos de varias comisiones internas que trabajaron en 1995 sobre las funciones y programas del Ministerio, y los resultados de algunas consultorías adicionales, se trabajó en el diseño de las funciones estratégicas del Ministerio, la estructura organizacional, la readecuación del

lud, de manera que además de las tareas rutinarias, relacionadas con el control y registro de medicamentos, sustancias tóxicas, etc; se logró avanzar en el establecimiento de estándares mínimos que deben cumplir los servicios públicos y privados de salud, la evaluación de los servicios de salud sobre mortalidad materna y mortalidad infantil, el desarrollo de metodologías trazadoras para evaluar la calidad de la atención en determinadas condiciones o patologías a lo largo de la red de servicios, y el mejoramiento de las actividades de control de calidad de medicamentos y alimentos reorganizando los laboratorios en coordinación con otras instituciones y simplificando los trámites y regulaciones. Sin embargo, se trata de un área de acción en donde todavía queda mucho trabajo por realizar, en aras de asegurar un sistema transparente, con reglas del juego claras para todos.

“El Ministerio contará con un sistema nacional de información sectorial para la toma de decisiones y para el control y la evaluación de 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.”

(PROGRAMA DE GOBIERNO 1994-1998, P. 23)

modelo de financiamiento y el desarrollo de los recursos humanos.

En lo que respecta a la función de regulación y acreditación, el énfasis se puso en el rol proactivo que debe asumir el Ministerio de Sa-

Adicionalmente, han de subrayarse los esfuerzos realizados por el Ministerio para reconstituir los sistemas de información de apoyo a la toma de decisiones, los cuales decayeron sensiblemente en el primer cuatrienio de los noventa.

Destaca particularmente el diseño de NETSALUD como un medio de aprovechar los principales avances de la informática y la INTERNET en el acopio y disseminación de información de base en el terreno de la salud (vigilancia epidemiológica, morbimortalidad, servicios, etc.).

La transición hacia la rectoría del Ministerio de Salud es un proceso todavía inconcluso. Sin embargo, se han dado pasos significativos que deben ser apuntulados en el futuro inmediato, para consolidar la conducción del proceso de modernización del sector.

b) Promoción y Protección de la Salud

El Programa de promoción social responde al nuevo enfoque de salud, que exige una activa participación de los usuarios de ambos sexos y de las comunidades en el diagnóstico, control y evaluación de los programas de salud.

Para avanzar en esta dirección, el Ministerio de Salud ha promovido la participación de voluntarios y de grupos comunales, en coordinación con las instituciones públicas, en la promoción de actitudes, ambientes y estilos de vida saludables en la población. Destaca en este sentido la ejecución de tres proyectos específicos: Red de Cantones Saludables, Escuelas Saludables y Educadores Comunitarios en Salud, los cuales responden al paradigma de la salud como producto social, con una visión de mediano y largo plazo.

- **Red de Cantones Saludables:** este proyecto, de carácter intersectorial, tiene como objetivo mejorar el nivel de bienestar y desarrollo de la población, promoviendo una relación armoniosa con el medio ambiente físico, social y natural. El proyecto arrancó en 1996 impulsando acciones de promoción y divulgación que condujeron a la conformación de una red a la que se han adherido 32 municipios, el establecimiento de una Comisión Asesora de la Red y la ejecución de proyectos específicos en doce comunidades.
- **Escuelas Saludables:** que responde a la articulación de acciones intersectoriales e interinstitucionales a nivel del MEP y el Ministerio de Salud, a nivel local. Pretende fomentar en los centros educativos un enfoque integral de la salud escolar, que promueva conducta y estilos de vida saludables y por consiguiente, contribuya a la prevención de conductas y factores de riesgo para la salud. Un eje estratégico del proyecto lo constituye la creación de una Red Nacional de Escuelas Promotoras de la Salud, constituida por 69 escuelas y que se espera extender prácticamente hasta el centenario a lo largo de 1998. El Ministerio de Salud ha brindado asesorías y realizado actividades educativas en esos cen-

tros educativos, con el propósito de permear al personal docente y administrativo en temas relacionados con la promoción y educación en salud.

- **Educadores Comunitarios en Salud (ECOS):** es un componente para hacer efectiva la participación comunal en los procesos de producción de la salud. El proyecto consiste en un proceso permanente de educación en salud a nivel nacional, con la participación de voluntarios de la comunidad e instituciones de salud, con el fin de promover actitudes y prácticas saludables en la población. El objetivo general que persigue es contribuir al mejoramiento de las condiciones de salud del país, con la participación de los voluntarios en el desarrollo de acciones educativas, orientadas a la adopción de actitudes y prácticas saludables. Como parte integral de este esfuerzo, entre 1996 y 1997 fueron capacitados 6.136 educadores, de diferentes partes del país, incluyendo asentamientos campesinos y zonas indígenas. Paralelamente a la formación de educadores se hizo entrega de material didáctico, para inducir un efecto cascada que permita aprovechar al máximo la capacitación y la multiplicación de conocimientos. Seis de los

diferentes módulos de capacitación fueron traducidos a idiomas aborígenes como Bribí, Guaymí y Cabécar.

c) Protección y mejoramiento del ambiente humano

En Costa Rica en la década de los años setenta, a la par de la extensión de cobertura de los servicios de salud, se realizaron ingentes esfuerzos para mejorar la disponibilidad de agua intradomiciliar y la disposición de excretas. Estos hechos coincidieron con una espectacular caída en las tasas de mortalidad infantil y menores de 5 años por causas infecciosas, especialmente las diarreas.

Con el objetivo de reducir aún más la prevalencia de enfermedades de origen hídrico en comunidades rurales y urbano marginales, en 1995 el Ministerio de Salud decidió reactivar el Programa de Saneamiento Básico Rural (SANE-BAR), con el fin de apoyar los esfuerzos nacionales de cara a alcanzar la meta de cobertura universal de agua y saneamiento. El programa centró su atención en grupos rurales y urbano-marginales, en un marco de mayor participación y educación de la comunidad mediante la implantación de un sistema de vigilancia de calidad de agua y aumento de la cobertura de disposición de excretas.

Durante el primer semestre de 1995 se diseñó el proyecto y en el segundo semestre se realizó la Primera Encuesta Nacional de Saneamiento Básico, a fin de diag-

nosticar la situación de letrización y la calidad de agua en el territorio nacional.

En lo que respecta al componente de letrización, los estudios revelaron un déficit de sistemas sanitarios de disposición de excretas, estimado entre 8% y 10% de las viviendas⁽⁴⁴⁾, problemática que se agudiza principalmente en las regiones Pacífico Central, Chorote-ga y Brunca. Para enfrentar el problema identificado, entre 1996 y 1997 se distribuyeron un total de 24.000 letrinas. El segundo componente del Programa es la dotación de agua de calidad en aquellas comunidades que actualmente carecen del suministro continuo de agua y en las cuales se les dota de bombas manuales para extracción de agua. En el período de referencia, se entregaron 7.800 de estas bombas.

Finalmente, el Ministerio de Salud, por medio de la División de Desarrollo Ambiental, asumió un papel proactivo como rector en materia de salud ambiental. Al respecto, aunque el detalle de la información se presenta en el capítulo ambiental, conviene desta-

provocada por el manejo inadecuado de los desechos sólidos, así como las aguas residuales de los beneficios e ingenios, que por su ubicación geográfica afectan de manera especial la cueca del Río Tárcoles. No obstante, como se verá más adelante, la posibilidad de promover un ambiente más sano, supone un cambio de actitud a todo nivel.

d) Nutrición y Desarrollo Infantil

Si bien el tema de las políticas públicas en el terreno de la alimentación y la nutrición es por definición de carácter multisectorial, su rectoría tradicionalmente ha estado en manos del sector salud. Así, a mediados de los años setenta, se creó la Secretaría de la Política de Alimentación y Nutrición (SEPAN)⁽⁴⁵⁾, encargada de la formulación de políticas y estrategias sobre alimentación y nutrición. La reforma sectorial en salud reafirma esta situación, manteniendo el tema de nutrición dentro del ámbito de competencia del Ministerio, razón por la cual se procuró la reactivación y fortalecimiento de esa Secretaría.

“Rescataremos y reforzaremos las responsabilidades educacionales en cuanto a la definición de políticas curriculares, planes y programas de estudio, así como programas de nutrición y salud en los Centros de Atención Integral (CEN-CINAI)”.

(PROGRAMA DE GOBIERNO 1994-1998, p. 9)

car el trabajo realizado junto con el sector privado, con el objetivo de controlar la contaminación

En concordancia con la naturaleza de sus funciones, la SEPAN elaboró el Plan Nacional de Seguridad

44 Ministerio de Salud. Programa Saneamiento Básico Rural, Informe de Avance No. 3. 1997. p.3.

45 La SEPAN opera como un ente adscrito al Despacho del Ministro de Salud, cuya estructura y funcionamiento se rige por medio de Decretos Ejecutivos, tomando en cuenta la organización vigente del aparato estatal, de acuerdo con la Ley Orgánica del Ministerio de Salud. Por su naturaleza de carácter intersectorial se encuentra conformada por representantes de los Sectores Agricultura y Ganadería, Educación, Economía, Industria y Comercio, Salud, Trabajo y Seguridad Social.

Alimentaria - Nutricional (1997-2001), el cual toma en cuenta todas las acciones sobre alimentación y nutrición que deben desarrollar los sectores miembros, de acuerdo con los eslabones de la cadena alimentaria nutricional, a saber, disponibilidad, acceso y consumo y utilización biológica de los alimentos. La acción institucional se canaliza mediante el Programa Nacional de Nutrición y Desarrollo Infantil, dirigido fundamentalmente a los grupos nutricionales y socioeconómicamente más vulnerables de la población: niños menores de 7 años y mujeres embarazadas y en período de lactancia, que se encuentran por debajo de la línea de pobreza.

Algunas de las acciones más importantes en el área de Vigilancia Nutricional, son el diagnóstico nutricional de la población del país, el seguimiento nutricional de los niños con desnutrición severa y moderada, el monitoreo del proceso de yodación de la sal, el análisis del costo de la Canasta Básica Alimentaria, la elaboración de normas de vigilancia del crecimiento físico y asesoría a otras instituciones en la aplicación de sistemas de vigilancia nutricional.

En el campo de la alimentación complementaria, sobresale la normalización de las actividades de los programas ejecutados por medio de los CEN-CINAI, el monitoreo de la gestión del proceso a nivel del país, y la asesoría a otras instituciones que desarrollan pro-

gramas de alimentación infantil, todo ello en el marco del Plan Nacional de Combate a la Pobreza (PNCP), programa que se comenta más adelante.

En lo que se refiere a la Educación Nutricional y Desarrollo Integral del Niño, se ha propuesto el establecimiento de los contenidos y normas metodológicas para la enseñanza de la educación alimentario-nutricional a todo nivel, la promoción de la estrategia de estilos saludables de vida, asesoría a docentes y estudiantes de colegios y universidades, y capacitaciones específicas para el personal regional y local del programa.

El programa, a su vez, coordina con otras entidades la ejecución de los siguientes proyectos: la vigilancia nutricional de la mujer en edad fértil; la fortificación con hierro de la leche íntegra en polvo que se entrega a los beneficiarios del programa; y la promoción de las huertas hidropónicas, para mejorar la seguridad alimentaria en el hogar, con énfasis en el consumo de hortalizas fuentes de vitaminas y minerales, en aquellas familias que residen en asentamientos urbanos marginales, como parte de la estrategia del PNCP.

Finalmente, se ubican las acciones vinculadas al Proyecto Pro-Infancia y Desarrollo Rural Integral (PROINDER), el cual aborda en forma interinstitucional la problemática de seguridad alimentaria y de atención en salud que presenta la población materno-infantil re-

sidente en asentamientos campesinos, con la colaboración del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA).

El Gobierno otorgó especial atención al rescate de instrumentos de medición y de evaluación de impacto, que se fueron debilitando en los últimos años, esenciales para generar información actualizada para apoyar la formulación de políticas públicas en materia de nutrición.

En 1996 el Ministerio de Salud realizó una Encuesta Nacional de Nutrición⁴⁶, con el fin de actualizar los principales indicadores sanitarios y contribuir al seguimiento y a la evaluación de políticas públicas en esta materia. Los hallazgos de la encuesta revelan una tendencia hacia el mejoramiento de la situación nutricional del país, aunque advierten el problema del sobrepeso como un área que requiere especial atención.

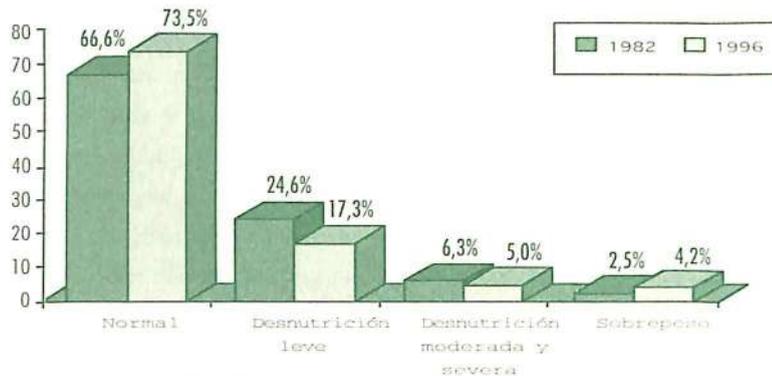
En el Gráfico 2.21 se compara la situación nutricional de los niños preescolares entre 1982 y 1996, destacando un aumento en el porcentaje de niños con peso normal de 66,6% a 73,5%, la disminución en el porcentaje de niños que presentan cuadros de desnutrición leve de 24,6% a 17,3% y con desnutrición moderada y severa de 6,3% a 5,0%. No obstante, se aprecia simultáneamente un mayor porcentaje de niños preescolares con sobrepeso, porcentaje que aumentó de 2,5% a 4,2%.

En lo que respecta al estado nutri-

46 Esta encuesta se realizó entre mayo y junio de 1996, en 1.197 hogares de todo el territorio nacional, y cubrió un total de 1.008 niños de 1 a 6 años, 934 mujeres de 15 a 44 años y 120 mujeres de 45 a 59 años. Su realización fue posible con el apoyo técnico y financiero de FODESAF, la CCSS, Estadística y Censos, el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP/OPS), FAO, el Proyecto Materno Infantil de la Comunidad Europea, UNICEF y de la empresa privada Grupo Numar.

Gráfico 2.21
Estado nutricional de los niños preescolares
1982 y 1996

(según peso para edad)



Fuente: Encuestas Nacionales de Nutrición, 1982 y 1996. Ministerio de Salud

cional de los niños preescolares, según talla para su peso, destaca el aumento que registró el porcentaje de niños con talla normal, que pasó de 68,4% a 77,0%. Como se observa en el Gráfico 2.22, se redujo simultáneamente la proporción de niños ubicados en la categoría de talla alta y talla baja, así como el porcentaje de niños con déficit o retardo en talla, que disminuyó de 7,6% a 6,1%.

Estos resultados, sin embargo, no constituyen un fin en sí mismo. Tampoco son producto del azar. Desde una perspectiva de largo plazo, las tendencias que caracterizan el estado nutricional de la población preescolar, así como el hecho de que hoy en día los niños sean en promedio dos centímetros más altos que hace 16 años, se explican por la presencia de una política social que marca el estilo del desarrollo costarricense, así como la extensión y cobertura de los programas de salud en todo el país, una mayor cobertura y mejo-

ramiento del sistema educativo y el impacto positivo que ha tenido los programas CEN-CINAI y los Comedores Escolares. Esta tendencia se presenta en el Gráfico 2.23.

Por ello, el Gobierno se propuso desde el inicio el rescate y fortalecimiento de los programas de nutrición y de los comedores escolares, pero desde una óptica integral y visionaria. Como se señaló en el

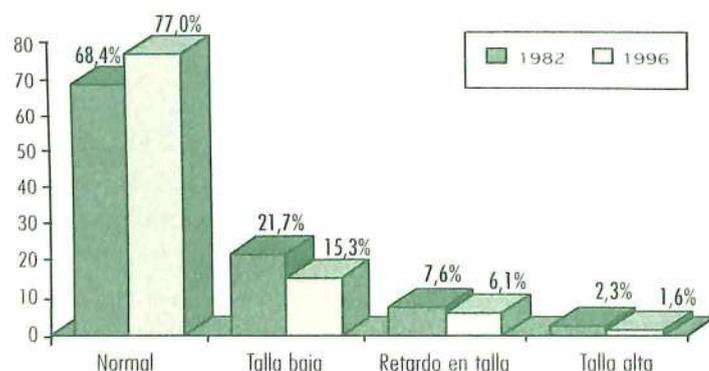
apartado sobre educación, la estrategia de política social en el aula busca precisamente vincular el proceso de educación con otros programas complementarios vinculados a la salud y la nutrición, de manera que la atención de los niños sea de carácter integral.

Adicionalmente, debido a la importancia que tiene para el Sistema Nacional de Vigilancia Nutricional, los Ministerios de Educación y Salud tomaron la decisión de volver a realizar la Encuesta Nacional de Peso y Talla a nivel escolar, discontinuado hacia varios años. La investigación, que se realizó a finales de 1997, cubrió un total de 300 escuelas: 267 de la zona rural y 33 de la zona urbana, y fue aplicada a 6.549 escolares de primer grado⁴⁷.

El estado nutricional de la población escolar de primer grado se determinó mediante los índices de talla para edad (desnutrición crónica) y de peso para talla (desnu-

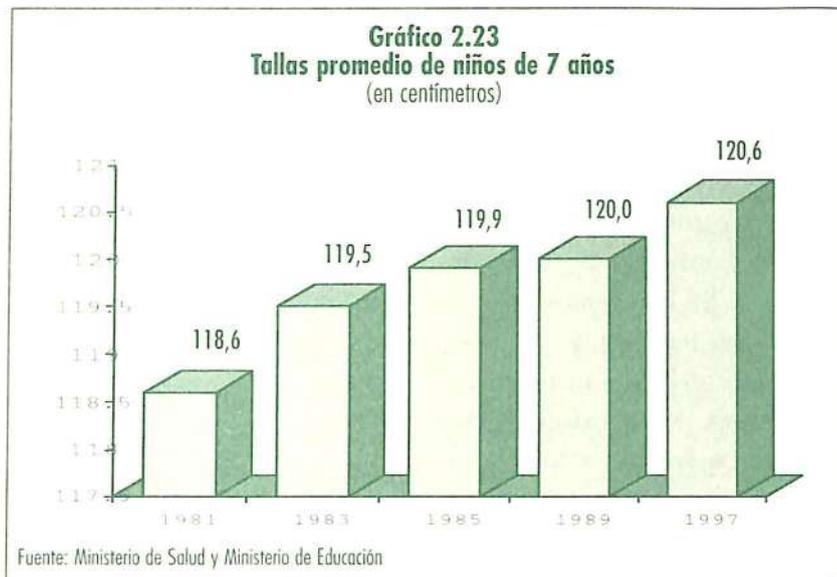
Gráfico 2.22
Estado nutricional de los niños preescolares
1982 y 1996

(según talla para edad)



Fuente: Encuestas Nacionales de Nutrición, 1982 y 1996. Ministerio de Salud

47 Sobre las características de la población cubierta tenemos: un 35% corresponde a la zona urbana y el 65% restante a la zona rural; 53,2% hombres y 46,8% mujeres; y 96,4% costarricenses y 3,6% de otras nacionalidades.



trición aguda), con base en el patrón de referencia del National Center for Health Statistics (NCHS).

En lo que respecta la medición de talla para edad en niños de primer grado, como se observa en el Gráfico 2.24, la tendencia de largo plazo evidencia muestra una disminución sistemática en el porcentaje de niños con déficit de talla, porcentaje que se redujo de 20,4% en 1979 a 7,0% en 1996. Los datos obtenidos revelan además que la diferencia detectada entre escolares de las zonas urbanas y rurales es relativamente pequeña: 5,6% contra 7,8% respectivamente; mientras que la “talla promedio” tampoco difiere significativamente: 120,9 cm en la zona urbana y 120,4 cm en la zona rural.

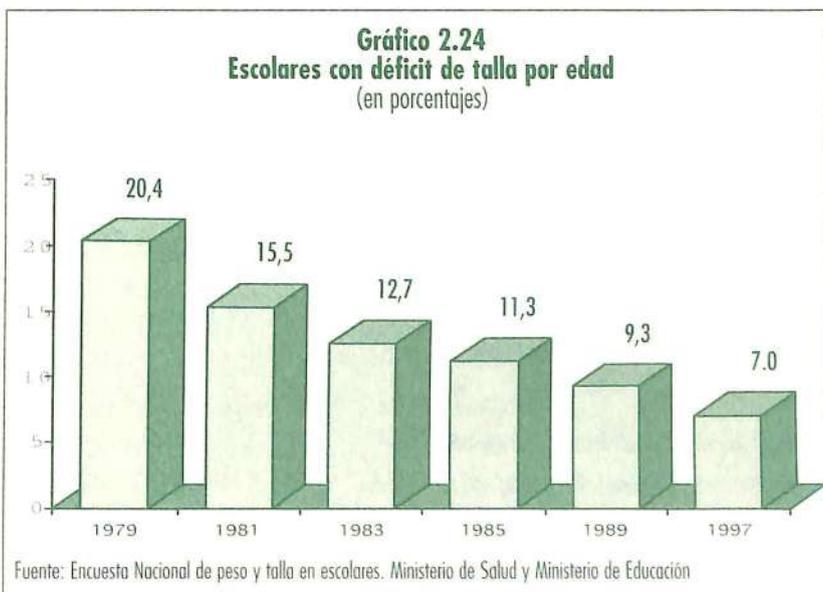
Por su parte, al considerar la medición de peso para talla en escolares de primer grado, no es posible comparar los resultados obte-

nidos, dado que este indicador se calculó por primera vez en 1997. De acuerdo con los resultados el 81% presentaron un estado nutricional normal, un 8,4% con sobrepeso y sólo un 1,8% presentó desnutrición moderada o severa. Así, el dato referido al sobrepeso en población escolar, confirma a la obesidad en la población infantil y en la población general, señalado en otros estudios.

A futuro, como un beneficio adicional de Encuesta Nacional de Peso y Talla en Escolares, un total de 3.800 escuelas públicas fueron dotadas por primera vez, con una balanza profesional y un tallímetro, con el propósito de institucionalizar el Sistema de Vigilancia Nutricional para toda la población escolar del país.

En general, el rescate de estos instrumentos de medición adquiere importancia considerando que permiten generar información oportuna para apoyar la formulación de políticas de salud, acordes con las necesidades de los distintos grupos analizados. En este sentido, los datos derivados de estas investigaciones advierten que el sector salud deberá brindar atención al problema del sobrepeso que afecta a la población costarricense.

2.2 Modernización de la Caja Costarricense de Seguro Social. En el caso de la modernización de la CCSS, el



proceso reforma estuvo orientado por los siguientes objetivos: primero, readecuar el modelo de atención de la salud; segundo, fortalecer la capacidad de gestión mediante la descentralización de los servicios en el primer nivel de atención y los hospitales nacionales; tercero, fortalecer la capacidad financiera de la CCSS en materia de recaudación y asignación de recursos; y cuarto, transformar el nivel de administración central como apoyo al proceso de descentralización.

reales del asegurado. Sin embargo, existen otras debilidades, asociados con el estilo de gestión, particularmente a los mecanismos de recaudación y las facilidades que tiene el patrono para pagar sus contribuciones. Estudios realizados por la CCSS han demostrado un costo financiero de ₡250 millones mensuales, debido a ineficiencias del sistema de recaudación. Por esa razón se apostó por soluciones creativas para mejorar los tiempos de recolección, con facilidades para el contribuyente, mediante la

buciones de los inspectores de leyes y reglamentos de la CCSS. Se espera que esta propuesta ingrese a la corriente legislativa durante 1998.

En materia de desconcentración y descentralización, en junio de 1997 la Junta Directiva de la CCSS tomó una decisión de promover un proceso de reorganización institucional, para consolidar los principios de los nuevos modelos de atención de salud y de asignación de recursos. Los principios orientadores son los siguientes:

“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 de 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.”

(PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1994-1998, P. 93)

Si bien las acciones relacionadas con los dos primeros objetivos fueron abordadas ampliamente en los apartados anteriores, es necesario señalar que las reformas institucionales en que se sustentan los otros dos objetivos, tanto en sus aspectos normativos como organizacionales, son esenciales para la consolidación del nuevo modelo de atención y, en general, para la transformación integral del Sistema Nacional de Salud.

El problema de la recaudación de recursos tiene varias facetas, algunas de ellas relacionadas con temas como la afiliación y la cotización de acuerdo con los ingresos

ejecución del Proyecto de Mejoramiento del Modelo de Facturación. Al respecto se crearon los Sistemas de Cambio Obrero Patronales (COP) y el de planillas por medios magnéticos.

Una solución más estructural se plasma en el proyecto de ley de Justicia Contributiva, presentado a la Asamblea Legislativa, por medio del cual se busca reformar Ley Constitutiva de la CCSS, con el fin de hacer obligatorios los seguros sociales a todos los trabajadores del país, actualizar las sanciones aplicables por evasión o morosidad, así como fortalecer las atri-

- La CCSS es una única organización encargada de proporcionar protección para la salud y atención de la enfermedad y dar pensiones bajo los principios de la seguridad social.
- Se dividirán las funciones de financiamiento, recaudación, compra y provisión.
- Se establecerá una relación entre el plan de financiamiento, compra y provisión, basada en la implantación de Compromisos de Gestión.
- Se facultará a las unidades para que asuman su gestión con autoridad y responsabilidad.
- Se promoverá el desarrollo de una organización orientada a resultados y a la satisfacción del cliente.
- Se promoverá la gestión coordinada de los centros proveedores de servicios de salud enmarcado dentro de una red de servicios.

- El proceso de cambio organizativo se hará con los recursos humanos disponibles.
- Se evolucionará hacia una cultura de rendición de cuentas.
- Se promoverá el fortalecimiento de los mecanismos de comunicación interna y externa, como para la sensibilización y divulgación del proceso de cambio.
- La utilización de los sistemas de información es clave en la planificación y el control de la gestión.
- La nueva organización facilita la participación social.
- La participación de los trabajadores de la CCSS en el proceso es imprescindible en proceso de cambio.

La propuesta preparada supone redefinir las funciones de las distintas Gerencias que integran la estructura organizativa de la CCSS. Así, la Gerencia Administrativa se hará cargo de las actividades correspondientes a la compra de servicios. La Gerencia Médica se responsabilizará de la provisión. La Gerencia Financiera lo relacionado con la recaudación y la comunicación con el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República. La Gerencia de Operaciones continuará con sus funciones de planificación de inversiones en infraestructura y la formulación de políticas para la adquisición tecnológica. Con ello, será necesario redefinir el funcionamiento de los servicios de apo-

yo, tales como informática, recursos humanos, entre otros.

Para la puesta en marcha de la descentralización se consideró necesario avanzar en el traslado de responsabilidades, inicialmente mediante la delegación y la desconcentración; acciones que son factibles dentro del marco legal vigente. Sin embargo una plena descentralización se conseguirá cuando las actividades de compra de servicios y de contratación de recursos humanos, sea competencia directa de los establecimientos locales, Hospitales y Áreas de Salud. Para ello, sin embargo, se requiere fortalecer la capacidad de gestión local que sirva de base para promover una nueva cultura institucional.

Dentro de este proceso de cambio, también debe fortalecerse el concepto de red de servicios. Esto permitirá continuar operando con diferentes niveles de complejidad, así como un sistema de referencia-contrareferencia de pacientes y de casos, en todo el sistema de salud. Como marco general para la operación de todo el sistema es necesario contar con un Plan de Salud en el que estén contemplados los principales problemas, las estrategias de abordaje y los planes y plazos de cumplimiento de logros. Así mismo se requiere que dicho plan sea institucionalizado como un instrumento de coordinación interinstitucional con la ubicación de responsables y de los recursos necesarios.

La modernización de la CCSS es una empresa de largo plazo y por ahora, una de las áreas de acción más conflictivas, pues exige un cambio de actitud a todo nivel. La reforma de la estructura organizativa, a nivel de la administración central, avanza a un ritmo lento y se requerirá de voluntad política para completar muchas de las medidas iniciadas por el Gobierno. La resistencia al cambio constituye el principal problema por resolver en este campo.

En términos generales, la reformas estructurales impulsadas, tendientes a transformar el funcionamiento del sector salud, avanzan en la dirección correcta. A la par de las medidas correctivas, que buscan readecuar el modelo de atención de la salud, se impulsaron acciones para reducir las filas y mejorar la prestación de los servicios de consulta externa y urgencias. Sin embargo, la calidad de los servicios sigue siendo un reto, así como la eliminación de prácticas corruptas del sistema, como es el caso de los conocidos "biombos", que por su naturaleza introduce desigualdades en cuanto al acceso real de la población a los servicios del Sistema Nacional de Salud.

IV. LA REFORMA DEL SISTEMA NACIONAL DE PENSIONES

Costa Rica es reconocido a nivel internacional por el vasto desarrollo en materia de seguridad social, aspecto clave para la convivencia social y personal en tanto se relaciona de manera directa con la

protección de los individuos frente a los riesgos de la invalidez, la vejez y la muerte

No obstante los logros alcanzados, el diagnóstico realizado en la preparación del Plan de Gobierno 1994-1998 revelaba que todavía había -y hay- un porcentaje importante de población no cubierta, especialmente los trabajadores independientes, además de enormes diferencias entre los diferentes regímenes, algunos de los cuales otorgaban privilegios a sus afiliados que no eran sostenibles financieramente y que se financiaban de una manera regresiva y poco solidaria mediante fondos públicos.

Desde principios de los noventa el país venía realizando diversas reformas para resolver los principales problemas de su sistema de pensiones. No obstante, la mayor parte de las reformas eran puntuales y fragmentadas, y no habían sido diseñadas como parte de una estrategia integral destinada a establecer un Sistema de Pensiones articulado, en el que se armonicen los diferentes programas y seguros y se establezca un marco común en que todos los costarricenses tengan obligaciones y derechos semejantes.

En este contexto, en el Programa de Gobierno y en el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998 se propuso la revisión de los regímenes de pensiones vigentes para garantizar racionalidad en su otorga-

Regímenes Especiales de Pensiones en Costa Rica

La lista de leyes y sectores beneficiados comprende una heterogénea realidad donde, en algunos casos, predomina la antigüedad del derecho, en otros, condiciones de extremo paternalismo y, en otros más, notorios privilegios a ciertos sectores de empleados públicos o demandantes de beneficios del Estado:

- Pensión vitalicia a Soldados de la Campaña Nacional (Ley 2 de 1929)
- Ley General de Pensiones (Ley 14 de 1933)
- Músicos de Bandas Militares (Ley 15 de 1935)
- Empleados de Ferrocarril Eléctrico al Pacífico (Ley 264 de 1939)
- Poder Judicial (Ley 34 de 1939)
- Secretarios de Estado o Ministros de Gobierno (Ley 264 de 1939)
- Empleados de Comunicaciones (Ley 4 de 1940)
- Empleados Municipales (Ley 197 de 1941)
- Funcionarios y empleados de la Asamblea Legislativa y otros (Ley 148 de 1943)
- Ministerio de Obras Públicas y Transportes (Ley 19 de 1944)
- Ley sobre casos que prevén las ordenanzas militares (Ley 1623 de 1953)
- Pensiones e Indemnizaciones de Guerra (Ley 1922 de 1955)
- Pensiones a Viudas e Hijos de los Guardias Fiscales, Civiles, Directores e Inspectores de Tránsito, Oficiales de Investigación y los del Servicio de Inteligencia (Ley 1988 de 1955)
- Magisterio Nacional (Ley 2248 de 1958)
- Participantes en acciones bélicas de Coto, Almirante, Guabito, Sixaola y Bocas del Toro (Ley 2377 de 1959)
- Servidores del Poder Ejecutivo no protegidos por el Seguro Social y Otros Regímenes de Jubilaciones y Pensiones (Ley 3607 de 1965)
- Ciudadanos de Honor y las Viudas de los Beneméritos de la Patria (Ley 3825 de 1966)
- Personas que han trabajado para el Ministerio de Seguridad Pública o alguna Institución de Salud Pública (Ley 5972 de 1976)
- Cuerpo de Bomberos (Ley 6170 de 1977)
- Servidores del Estado en el Registro Público (varias leyes)

Fuente: Misión Piloto del Programa de Reforma Social del BID. A la búsqueda del Siglo XXI: Nuevos caminos de desarrollo en Costa Rica. San José: BID, 1994, p. 174.

miento, eliminar los privilegios y asegurar su viabilidad financiera. en el Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional

“En este contexto, se revisarán los regímenes de pensiones vigente 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”.

(PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1994-1998, P. 93)

Es entonces hasta la Administración Figueres Olsen que se ha avanzado seriamente en el diseño de ese sistema, así como de una estrategia para implantarlo. Este diseño busca abordar de manera integral la reforma del Sistema Nacional de Pensiones y establecer una solución sostenible en cuatro áreas cruciales: la situación financiera y actuarial de largo plazo, la existencia de privilegios financiados de manera poco equitativa, la desprotección de trabajadores independientes y la gestión poco eficiente de sus distintos programas y seguros. Los cambios que se han introducido en el sistema de pensiones tienen consecuencias fiscales positivas, lo mismo que respecto al desarrollo del mercado de capitales; sin embargo, han estado pensadas principalmente para definir un sistema de pensiones mejor, más equitativo y más eficiente que el que existía previamente.

Como parte de esa estrategia integral de reforma, en los últimos cuatro años se han diseñado e implantado profundas reformas. En el rediseño de los programas, se aprobaron cambios estructurales

y en los regímenes especiales con cargo al presupuesto, se abolió el régimen de los Diputados, se hicieron cambios importantes al Régimen del Poder Judicial, se hizo el diseño de una profunda reforma del seguro de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) y de un programa de ahorro individual para financiar una pensión complementaria a la otorgada por el régimen de base correspondiente. En el campo de gestión, se han impulsado importantes procesos de modernización al interior de la CCSS y de la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Y en el campo financiero, se han emprendido acciones indispensables para el establecimiento del programa de ahorro complementario para el retiro: se constituyó la Superintendencia de Pensiones, se promulgó una nueva Ley Reguladora del Mercado de Valores, se mejoró el marco regulatorio de los fondos de inversión y de pensiones, y se inició el desarrollo de un moderno Sistema de Compensación y Liquidación de Valores.

1. Los desafíos de la reforma de pensiones

La primera área en que el país tenía necesidad de emprender acciones estructurales es la financiera y actuarial. En ninguno de los programas contributivos de protección básica existentes los ingresos corrientes eran capaces de financiar los beneficios prometidos. Los casos más graves eran el de los educadores y los llamados regímenes especiales con cargo al presupuesto, cuyo financiamiento costó al Estado un 6% de todo su gasto anual en 1995 y un 7% en 1996. El que se encontraba en la mejor situación, el de la Caja Costarricense de Seguro Social, empezaría a mostrar un déficit hacia el final de la próxima década. El diseño de acciones que corrijan o atenúen en el largo plazo estos problemas financieros constituyó, pues, un desafío básico de la reforma.

Una segunda área en que el Sistema requería que se redoblaran esfuerzos es la extensión de la cobertura de la población. Un 47% de la población no cuenta con un seguro de invalidez, vejez y muerte. Particularmente grave es la situación entre los trabajadores independientes, tanto del campo como de la ciudad, entre los cuales la población protegida ni siquiera llega al 10%. Por ello, el diseño de acciones y programas específicos para incorporar a la población desprotegida a los distintos programas de la seguri-

dad social constituyó un segundo desafío básico de la reforma.

La tercera área en que se requerían acciones profundas tiene que ver con la equidad del sistema. Una serie de circunstancias históricas hizo que se deteriorara la relación entre el esfuerzo contributivo realizado por los diversos grupos y los beneficios que se les otorgaban. En el caso de los regímenes especiales, se fueron generando privilegios financiados por el resto de la población, a través del gasto público; en el caso del régimen de la CCSS, diversos problemas de diseño han determinado que no siempre se reconozca adecuadamente el esfuerzo contributivo y que por ende disminuyen los incentivos a contribuir, al mismo tiempo que las transferencias entre grupos y entre generaciones son poco transparentes y contradictorias.

El diseño de acciones que hagan más uniforme la relación entre el esfuerzo contributivo y los beneficios entre los diferentes regímenes, y que garanticen un adecuado balance entre la solidaridad social y el interés individual, constituyó el tercer gran desafío de la reforma.

Una última área en la cual el país debe realizar ingentes esfuerzos es en la gestión del sistema. A pesar de que entre las instituciones de la seguridad social no se han presentado problemas de gestión tan severos como en otros países del continente, lo cierto es que podrían ser introducidas mejoras de

gestión que tendrían efectos positivos sobre la calidad de los servicios así como sobre los costos e ingresos de los diferentes programas.

Así, la reforma que se diseñó y empezó a ejecutar durante la Administración Figueres Olsen, tiene como objetivo central eliminar a mediano plazo la existencia de privilegios e inequidades en el Sistema Nacional de Pensiones y garantizar su sostenibilidad económica en los próximos 40 años. Adicionalmente, crear condiciones que faciliten la extensión de la cobertura y una gestión más eficiente del sistema.

2. Los Ejes de la Reforma

La reforma tiene cuatro ejes:

- a) la clausura de varios regímenes insostenibles financieramente y la articulación de los regímenes de protección básica en tres programas coherentes entre sí desde el punto de vista de las obligaciones y los derechos de sus afiliados;
- b) la racionalización de todos los regímenes de protección básica, en la perspectiva de garantizar su sostenibilidad en el largo plazo, de uniformar la relación entre las contribuciones y los beneficios de cada uno de ellos y de equilibrar la solidaridad y el interés individual;
- c) la constitución de un programa de ahorro para el retiro que reduzca la presión sobre los regímenes de protección

básica y promueva el ahorro; d) la mejora en la gestión de los diversos programas.

Que los diversos regímenes de protección básica estén articulados quiere decir dos cosas. En primer lugar, que los cambios en la situación laboral de la población no impliquen la pérdida de los derechos consolidados; esto es, que las cotizaciones y años de servicio de un trabajador de la educación que abandona el magisterio, por ejemplo, sean reconocidos de una u otra forma por el seguro al que se afilia en su nueva condición laboral. De esa forma, la afiliación a uno u otro régimen no introduce rigideces en el mercado de trabajo, ni la dinámica creciente del mercado laboral pone en peligro la seguridad social de la población. En segundo lugar, que haya una relación uniforme entre las obligaciones y los beneficios de sus afiliados. Ello no quiere decir que tanto unas como otros sean iguales en todos los regímenes, sino que la existencia de mayores beneficios en uno de ellos vaya acompañada de un esfuerzo contributivo mayor; o, dicho técnicamente, que la relación entre el valor actuarial de los beneficios y el valor actuarial de las contribuciones sea uniforme en todos los regímenes. Esto último está muy relacionado con la racionalización de los regímenes, ya que la mencionada relación entre beneficios y contribuciones tiene que ser tal que garantice tanto la sostenibilidad a largo plazo de los regímenes

como un adecuado equilibrio entre la solidaridad y el interés individual.

La situación de todos los regímenes de protección básica impone la necesidad de una profunda racionalización en todos ellos. No obstante, la gravedad de la situación varía de un régimen a otro. Como en algunos de ellos el desequilibrio era demasiado profundo, la racionalización no pudo ser completa y debió ser acompañada por la clausura de esos regímenes, de manera que el déficit de estos regímenes desaparecerá totalmente con el fallecimiento de sus últimos beneficiarios.

De esta forma, a mediano plazo sólo habrá tres regímenes contributivos de protección básica: el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social, el Régimen de Capitalización del Magisterio Nacional y el Régimen de Capitalización del Poder Judicial. La reforma considera a su vez la racionalización de estos tres regímenes, en dos etapas. La primera de ellas se encuentra muy avanzada: incluye un aumento en las contribuciones de los regímenes especiales y del régimen del magisterio, y una reducción de los beneficios otorgados por todos los regímenes de protección básica a un nivel acorde con sus ingresos. La segunda etapa sólo podrá ser completada con la constitución del programa de ahorro para el retiro.

Este programa de ahorro comple-

LOS MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO DE LOS REGÍMENES DE PENSIONES

“Las pensiones pueden financiarse por regímenes de reparto o de capitalización, y dentro de este último, hay diversas modalidades como plena y parcial, individual y colectiva. En el reparto simple (sin reservas), las contribuciones de los asegurados actuales financian las pensiones en curso, mientras que las generaciones futuras financian las pensiones de los asegurados actuales; las contribuciones deben aumentar a medida que madure el sistema y envejezca la población, y finalmente el Estado debe financiar déficits crecientes (una variación es el reparto con una pequeña reserva de contingencia para hacer frente a los problemas imprevistos en el corto plazo). En este sistema hay solidaridad entre generaciones y puede haberla también dentro de una misma generación, mediante transferencias de recursos de los asegurados de mayor ingreso a los de menor ingreso (pero la norma legal no siempre se ejecuta). La capitalización plena e individual (CPI) se basa en la prima (contribución) uniforme e indefinida, y el asegurado (presente y futuro) financia su propia pensión mediante la acumulación de sus contribuciones (y en ciertos casos las de su empleador) en una cuenta individual que se invierte y su rendimiento se añade a dicha cuenta. Este régimen carece de solidaridad ya que existe una relación estricta entre contribuciones y prestaciones”.

Fuente: Mesa-Lago, Carmelo. Las reformas de las pensiones en América Latina y la posición de los organismos internacionales. En: Revista de la CEPAL, Santiago: CEPAL. N^o 60, diciembre de 1996, p. 75 y 76.

mentario para el retiro constituye el medio de capitalizar el sistema. Dado que el valor actuarial de las contribuciones al seguro de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS es menor que el valor actuarial de los beneficios que otorga, debe corregirse la situación a través de una combinación de aumento en las cotizaciones y de una disminución en los beneficios. Las medidas serán tanto menos drásticas cuanto antes se tomen, ya que su resultado es un aumento de la ca-

pitalización del sistema, lo cual aumenta sus ingresos por concepto de la rentabilidad de las inversiones. Cuanto mayor sea la capitalización del sistema, mayor será la proporción de los beneficios financiados con esa rentabilidad en vez de serlo con contribuciones, y por lo tanto menor será a largo plazo la carga que soportará la planilla.

La pregunta que se plantea es cómo capitalizar el sistema. Posiblemente lo más sencillo desde el

punto de vista técnico sería aumentar la prima del seguro gestionado por la CCSS. No obstante, esa prima es percibida por el asegurado como un impuesto, en parte porque la relación entre la contribución y los beneficios no es directa debido a la existencia, en el perfil de beneficios de ese seguro, de una serie de mecanismos de redistribución. De allí que se haya considerado la idea de que en vez de aumentar esa prima, un ahorro obligatorio por ese monto sea destinado a la formación de cuentas individuales de ahorro destinadas a financiar una pensión complementaria de sus propietarios. Al momento de pensionarse, cada afiliado podrá obtener dos pensiones: la pensión otorgada por su régimen de base (la CCSS, el Fondo de Capitalización del Magisterio Nacional o el Poder Judicial) y una pensión complementaria financiada con los fondos acumulados en su cuenta individual.

La existencia de esta pensión complementaria permitirá culminar la racionalización y armonización de los diferentes regímenes. En la actualidad los dos principales regímenes muestran un desequilibrio entre el valor actuarial de los beneficios y el valor actuarial de las contribuciones. Para financiar el perfil que prometen, se requiere un aumento de su prima: de un 2% o 3% en el caso del Fondo de Capitalización del Magisterio Nacional, de un 5% o 6% en la CCSS. El desequilibrio es más importante en la CCSS, ya que a pe-

sar de que su perfil de beneficios es mucho más austero (sobre todo por lo que respecta a la edad de retiro), sus cotizaciones son mucho menores (7,5% contra 11,75% en el Magisterio).

La constitución del programa de ahorro para el retiro, financiado con un 3% o 5% de la planilla, permitirá resolver este desequilibrio, y armonizar la relación entre beneficios y contribuciones que existe en ambos regímenes. En el caso de la CCSS, la tasa de remplazo promedio con respecto al último salario podrá disminuir del 60%-65% al 45%-50%, y la diferencia será holgadamente cubierta por la pensión complementaria; gracias a la solidaridad interna del régimen, la tasa de remplazo sería más alta que el promedio para los afiliados de menores ingresos, y más baja para los afiliados de mayores ingresos. En el caso del Fondo de Capitalización, los fondos podrían integrarse al financiamiento del actual perfil de beneficios. Cabe igualmente la posibilidad de que los afiliados al Fondo puedan decidir individualmente si destinan esos recursos adicionales a financiar el perfil de beneficios definido o si los destinan al programa de ahorro complementario para el retiro; para aquellos que toman esta última decisión, la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, administradora del Fondo, establecería un segundo perfil de beneficios más austero —en consonancia con la menor cotización— que sería

complementado con los beneficios obtenidos en el programa de ahorro complementario. De esta manera, el sistema quedaría plenamente financiado para los próximos 40 años, sin que se haya reducido el perfil de beneficios otorgado a la población, uno de los más generosos del continente.

3. El Sistema de Pensiones propuesto

Tal y como fue diseñado, el Sistema de Pensiones propuesto quedaría estructurado en tres pilares o componentes programáticos:

3.1 Primer componente. Un primer componente estará formado por tres programas alternativos de protección básica: el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS, el Fondo de Capitalización del Magisterio Nacional y el Régimen de Pensiones y Jubilaciones Judiciales, y por un Programa No Contributivo. Se trata de programas públicos, administrados por la Caja Costarricense del Seguro Social, por la Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional y por el Consejo de Administración de las Pensiones y Jubilaciones Judiciales. De manera transitoria, el programa de protección básica estará igualmente compuesto por el Régimen de Reparto del Magisterio Nacional y por los Regímenes Especiales con cargo al Presupuesto, administrados por la Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Igualmente, estará formado por el Ré-

gimen No Contributivo por Monto Básico, administrado por la Caja Costarricense del Seguro Social y financiado por recursos del Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares (FODESAF) con el propósito de otorgar pensiones a la población que no esté cubierta por ninguno de los regímenes contributivos y aporte prueba de necesidad.

Es necesario destacar que tres de los cuatro programas que componen el primer pilar o componente del Sistema Nacional de Pensiones, son contributivos y tienen una fuerte relación entre los beneficios y el esfuerzo contributivo, de tal manera que los grupos de mayores ingresos tengan incentivos para participar del financiamiento del sistema y obtengan de él una pensión que les permita sustituir en un adecuado grado las rentas que obtuvieron durante su vida activa. Esto es fundamental para mantener la legitimidad social del sistema y para evitar que esos programas terminen convirtiéndose en programas para pobres: si los beneficios son demasiado uniformes y su cálculo no tiene adecuadamente en cuenta el esfuerzo contributivo realizado por los diferentes afiliados, los grupos de mayores ingresos carecerán de incentivos para participar del sistema y terminarán saliéndose de él. Los costarricenses de todas las clases sociales tienen muy claro que el éxito de la política social de Costa Rica se fundamenta en gran medida en este carácter pluricla-

sista de sus instituciones de seguridad social, tanto en educación y salud como en pensiones. Por ello su diseño debe combinar, en un equilibrio muy cuidadoso, los instrumentos de solidaridad -que dan lugar a transferencias transparentes y bien dimensionadas entre los grupos de ingreso- y los instrumentos de equidad individual -que garantizan un adecuado reconocimiento del esfuerzo individual y permitan a los beneficiarios alcanzar el objetivo de sustituir efectivamente sus rentas al momento de jubilarse.

3.2 Segundo componente. Un segundo componente estará formado por el programa de ahorro para el retiro, cuyos beneficios complementarán los obtenidos en el primer componente de protección general básica. Los afiliados a este programa deberán estar afiliados a uno de los tres programas contributivos de protección general del primer componente, de manera que al retirarse obtengan dos pensiones: una de beneficio definido y una segunda de contribución definida. Adicionalmente formarán parte de este segundo componente los planes ocupacionales que existen actualmente en seis instituciones públicas, pero deben crearse las condiciones para que estos planes puedan eventualmente ser asimilados por el programa de ahorro general. La recaudación de las contribuciones y el control contributivo deberán ser realizados centralmente por la Caja Costarricense de Seguro So-

cial, y el programa se financiará mediante una reasignación de las cargas sobre la planilla que no implique un aumento neto de éstas. La gestión de las inversiones será realizada de manera competitiva por el sector privado, bajo la supervisión de la Superintendencia de Pensiones. La gestión de este segundo componente deberá hacerse de tal manera que se minimicen los costos de gestión y se garantice una adecuada combinación de rentabilidad y riesgo.

3.3 Tercer componente. Un tercer componente del sistema será un programa de ahorro individual voluntario para el retiro, cuyos fondos gozarán de incentivos fiscales y serán administrados por operadoras de pensiones regidas por el derecho privado que serán elegidas libremente por el contribuyente. La actividad de ahorro para el retiro, tanto en su modalidad obligatoria como en la voluntaria, será supervisada por la Superintendencia General de Pensiones.

4. Ventajas de la Reforma.

Este diseño del Sistema tiene varias ventajas que lo hacen óptimo para Costa Rica, dadas su historia institucional, sus restricciones fiscales y la voluntad política de ofrecer una protección generosa a su población.

En primer lugar, se resuelven de manera permanente los problemas de financiamiento del sistema, sin que se reduzca el nivel de protección de la población asegurada. Mientras no se hayan acumulado

fondos suficientes en las cuentas individuales, los tres programas contributivos de protección básica garantizarán a la población los beneficios actuales, que se encuentran, según se vio, a niveles comparables con los de países desarrollados, a pesar de que los ingresos de esos programas son mucho menores. Con el paso de los años, los fondos de las cuentas individuales serán capaces de financiar pensiones complementarias sustanciales; gracias a ello, se podrá compensar los efectos del envejecimiento de la población sobre los costos del régimen general básico de la CCSS a través de algunos recortes en sus beneficios que serán compensados por las pensiones complementarias.

En segundo lugar, se establece una distribución más equitativa de la carga entre las generaciones. La tasa de cotización que soportan las generaciones actuales será incapaz de financiar sus propias pensiones; por ello, para financiar esas pensiones las generaciones futuras deberán soportar tasas de contribución mucho más altas, a cambio de lo cual esas futuras generaciones no tendrán derecho a mejores pensiones. La constitución de fondos complementarios financiados con una tasa de contribución adicional, permitirá la capitalización del sistema, y por ende la rentabilidad de las inversiones financiará una cierta proporción de la pensión de las actuales generaciones, con lo cual la carga sobre las generaciones futuras no será significa-

tivamente mayor que la soportada por las actuales.

En tercer lugar, se crean incentivos para que toda la población del país esté integrada al conjunto del Sistema. Las reformas de los programas de protección básica, que serán explicadas con más detalle en el próximo capítulo, redimensionan las transferencias entre grupos de ingreso y hacen que en el cálculo de la pensión se vea recompensado el mayor esfuerzo contributivo de los grupos de mayores ingresos y de los grupos con más antigüedad de cotización. De esta manera, en vez de fragmentar el sistema en regímenes para pobres y regímenes para grupos medios (como se ha hecho en muchas de las recientes reformas de pensiones de América Latina), se busca la permanencia de todos los grupos en el conjunto de los programas contributivos.

En cuarto lugar, y a diferencia con lo ocurrido en reformas de los sistemas de pensiones como la chilena, la implantación del sistema propuesto no tiene ningún costo fiscal. La transición de un régimen público de reparto a un régimen privado de contribución definida, tiene normalmente dos costos para el Estado: por una parte, el fisco debe asumir el financiamiento de las pensiones en curso de pago, pues al destinarse las cuotas de los trabajadores activos a sus propias cuentas individuales esas pensiones quedan desfinanciadas; por otra parte, el fisco debe reconocer

de una u otra forma el pasivo que tiene con esos trabajadores, ya sea a través de una liquidación actuarial o del reconocimiento de los créditos pasados. En Costa Rica, la transición no tendrá ninguno de esos costos para el Estado, ya que su costo será asumido por todas las generaciones que verán incrementadas sus cotizaciones para financiar sus cuentas individuales y que recibirán del régimen público una pensión menor que la recibida por las generaciones actuales de pensionados. Ello, sin embargo, no implicará una reducción de los beneficios recibidos, ya que el proceso de transición entre un sistema y otro se diseñó de manera que la disminución de unos beneficios (los del componente de beneficio definido) se compensan con el aumento de los otros (los del componente de contribución definida).

En quinto lugar, la importancia relativa del régimen de beneficio definido y del de contribución definida es flexible y puede ser revisada en el futuro. Si en el futuro el país decide que la experiencia de las cuentas individuales no ha resultado tan exitosa como se prevé, sus fondos pueden ser reincorporados en los regímenes de protección básica, y las prestaciones definidas ocuparán nuevamente todo el espacio de la seguridad social; si en cambio la experiencia demuestra que los recursos asignados a los planes de contribución definida permiten asegurar pensiones más altas y que el país ha conseguido

realizar una adecuada gestión del riesgo asociado a los mercados financieros, se podrá considerar la posibilidad de que una proporción mayor de los recursos destinados a la seguridad social se canalicen hacia los fondos de pensiones complementarias.

5. Resultados de las Reformas realizadas hasta el momento

En materia de rediseño, se aprobó la racionalización del Sistema de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional (Ley 7523 de 1995), una racionalización parcial del Régimen de Pensiones Jubilaciones y la abolición del régimen especial para Diputados (Ley...) y se aprobó la racionalización de los Regímenes Especiales con cargo al Presupuesto (Ley 7529 de 1995). En el curso del debate legislativo de esta última ley, se introdujeron modificaciones al proyecto original que tuvieron como consecuencia un aumento neto en el costo fiscal del programa, por lo cual el Poder Ejecutivo interpuso un veto parcial a la Ley que está pendiente de ser conocido por la Asamblea Legislativa. Finalmente, se hizo un rediseño del perfil de beneficios de la Caja Costarricense del Seguro Social que permite aumentar su equidad, los incentivos a la cotización y la solidez financiera y actuarial del régimen.

5.1 Reforma del Sistema de Pensiones del Magisterio Nacional. Las reformas que introdujo la Ley 7531 del 13 de julio de 1995, Ley de Reforma Integral del Sistema de Pensiones

y Jubilaciones del Magisterio Nacional, reglamentada por Decreto No. 25109-MP-H-MTSS del 10 de mayo de 1996 buscaban mejorar la sostenibilidad del régimen en el largo plazo y crear las condiciones para que en algún momento las pensiones de ningún grupo, salvo aquellas de la población menos favorecida, sean subsidiadas por los demás trabajadores costarricenses. Pueden clasificarse en tres grandes categorías: en primer lugar, se consolidó la separación del sistema en dos regímenes separados, el de reparto y el de capitalización; en segundo lugar, se trasladó a los trabajadores administrativos al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS y se abrió la posibilidad de que los demás trabajadores se trasladaran voluntariamente a ese régimen; en tercer lugar, finalmente, se racionalizó el sistema a través de un aumento de los ingresos de ambos regímenes -aumento de las cuotas y fijación de cuotas extraordinarias para las pensiones más altas- y una moderación del perfil de beneficios del régimen de reparto.

La cotización para los funcionarios cubiertos por el sistema reformado del Magisterio Nacional así como sus patronos sería de un 5.75% del salario devengado. El Estado, en esa calidad, cotizará un porcentaje de los salarios igual al establecido para el seguro obligatorio de invalidez, vejez y muerte (IVM) administrado por la CCSS. Al mismo tiempo, se establece una cotización especial solidaria del 2.25%

de los salarios devengados durante los diez años siguientes a la aprobación de la Ley, a efectos de cubrir las pensiones en curso provenientes del sistema de pensiones del Magisterio vigente hasta antes de la Ley No. 7531. Por el lado de los beneficios, la reforma fundamental gira alrededor de la modificación de la tasa de reemplazo para el régimen de reparto, la que se reduce a un 80% del salario de referencia (promedio de los mejores cuarenta y ocho salarios de los últimos sesenta meses cotizados) sobre la base de un mínimo de cuatrocientas cuotas mensuales.

La reforma no sólo logra garantizar la sostenibilidad futura del régimen, sino que produjo también un gran ahorro fiscal. Este ahorro se ha calculado de la siguiente manera: se ha calculado el valor presente de todos los ingresos y gastos del régimen de reparto antes de la reforma de aquí al año 2040, y lo mismo se ha hecho con ese régimen después de la reforma. El Régimen de Capitalización no ha sido considerado en el cálculo, ya que se supone que sus ingresos deben ser capaces de financiar completamente sus egresos, y que por lo tanto no representará para el Estado mayor carga que las contribuciones patronales y estatales correspondientes. El cuadro 2.2 muestra el resultado de esa estimación.

Como puede verse, en el caso más conservador de que ningún educador solicite su traslado al Régi-

Cuadro 2.2
Ahorro fiscal producido por la reforma del Sistema
de Pensiones del Magisterio Nacional para el periodo 1996-2040
 (millones de colones de 1996)

Valor presente	Sin reforma	Con reforma y sin traslado	Con reforma y con traslado
Ingresos	451.553	337.453	170.423
Gastos	3.208.386	1.766.541	1.353.921
Déficit	2.756.833	1.429.088	1.183.498
Transferencia estatal ⁽¹⁾	2.883.718	1.496.581	1.193.662

1/ La transferencia estatal es la suma de las contribuciones del Estado como patrono y como Estado, más el déficit.

Fuente: RODRÍGUEZ, Adolfo y Fabio Durán. Los desafíos de la vejez. San José: MIDEPLAN, 1998.

men IVM de la CCSS, el ahorro fiscal producido por la reforma es de casi 1,4 billones de colones a precios de 1996, es decir, dos veces la deuda interna de ese año. La tercera columna muestra esa misma estimación en el supuesto de que un 80% de los trabajadores de la educación se trasladen al Régimen de IVM. Como se ve, el ahorro sería aún mayor, ya que el costo de trasladar las cuotas correspondientes a ese régimen es mucho menor para el Estado que asumir el pago de las prestaciones correspondientes en el Régimen de Reparto. En pocas palabras, la reforma del Régimen de Pensiones del Magisterio viene a constituirse en uno de los más grandes aportes de la Administración Figueres Olsen a frenar el crecimiento de la deuda interna, tema tan en boga en los últimos años.

5.2 Reforma a los Regímenes Especiales con cargo al Presupuesto de la República. La reforma a los Regíme-

nes Especiales con cargo al Presupuesto de la República buscaba racionalizar los diferentes regímenes con cargo al presupuesto a través de una reducción de sus gastos y un aumento en sus ingresos, al mismo tiempo que uniformar una serie de criterios que hasta entonces habían sido divergentes entre los diferentes regímenes. Además, estableció la afiliación voluntaria a los regímenes, de manera que sus afiliados pueden solicitar su traslado al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense del Seguro Social. Al igual que en el caso del Magisterio Nacional, el Gobierno Central acreditará a la Caja el valor presente de las cuotas que habría recibido si desde un inicio el funcionario hubiera estado afiliado a esa institución. El excedente en la cuota obrera, no se le deposita al trabajador en una operadora de pensiones complementaria -como en el caso del Magisterio Nacional-, sino que se le devuelve en efectivo.

No obstante, en el debate legislativo el proyecto de ley sufrió varias modificaciones que encarecieron sensiblemente el sistema, tres de las cuales son especialmente onerosas. En primer lugar, se eliminó la cotización a los pensionados, cuyo propósito era reducir parcialmente las pensiones excesivamente altas. En segundo lugar, se estableció que los 30 años de cotización que constituyen uno de los requisitos para acceder a los beneficios, debía considerar no sólo las cotizaciones realizadas en la función pública sino igualmente aquellas realizadas en la empresa privada, con lo cual se extendió considerablemente el número de beneficiarios del sistema. En tercer lugar, finalmente, se introdujo un transitorio que garantizaba como derecho adquirido todas las condiciones y requisitos de la Ley original del Régimen de Hacienda para todos aquellos que estaban cotizando en ese Régimen antes de 1985. En razón de estas modificaciones, la Ley finalmente aprobada en julio de 1995, conocida como "Normalización y Sostenibilidad del Sistema de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional", habría aumentado el costo de los regímenes. El cuadro 2.3, preparado con la misma metodología que el anterior, muestra el costo fiscal que representan esos regímenes antes de la reforma, el costo que representan en el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo y el costo que representan en el proyecto finalmente aprobado por la Asamblea Legislativa:

Cuadro 2.3
Ahorro fiscal producido por la reforma del Sistema
de Regímenes Especiales con cargo al Presupuesto
período 1996-2040
 (millones de colones de 1996)

Valor presente	Ley Marco	Ley 7529 propuesta	Ley 7529 aprobada
Ingresos	73.149	75.780	12.031
Gastos	851.169	697.213	891.687
Déficit	778.020	621.433	879.656

Fuente: RODRÍGUEZ, Adolfo y Fabio Durán. Los desafíos de la vejez. San José: MIDEPLAN, 1998.

Como puede verse en el cuadro, la propuesta de ley reducía el déficit de los regímenes en los próximos 44 años, en más de 156.000 millones de colones a precios de 1996. Con las reformas introducidas por la Asamblea Legislativa, los ingresos del Régimen se reducen a un 16% de los estipulados en la Ley Marco y los gastos crecen en casi un 5%, con lo cual el déficit aumentaría, con respecto a la Ley Marco, en más de 100.000 millones de colones. Por esta razón el Presidente envió un veto parcial a la Ley aprobada, precisamente para que en esas tres modificaciones se establezcan nuevamente las condiciones del proyecto original enviado por el Poder Ejecutivo. En caso de que el veto sea aprobado, el costo de los Regímenes Especiales con cargo al Presupuesto sería aproximadamente el de la Ley 7529 propuesta, y el Estado se habría ahorrado alrededor de 150.000 millones de colones a precios de 1996.

5.3 Reforma del Régimen de Pensiones Judiciales y abolición del Régimen

de los Diputados. Continuando con un proceso de reforma que no sólo buscaba beneficios fiscales, sino la sostenibilidad financiera de los regímenes, y la eliminación o reducción de las inequidades y privilegios existentes, el 26 de junio de 1996, en lo que constituye un gesto histórico por parte del Congreso, se aprobó la Ley 7605, que derogó el llamado "Régimen de Pensiones de los Diputados", regido por la Ley 7302, y modificó la Ley 7333, que regula el "Régimen de Jubilaciones y Pensiones Judiciales".

Los parlamentarios habían adquirido el compromiso de derogar su propio régimen especial en el curso de las discusiones legislativas sobre las leyes 7529 y 7531, que un año antes reformaron los regímenes especiales de los maestros y de funcionarios públicos. En rigor, el llamado "Régimen de los Diputados" no era tal, sino que el título IV de la Ley Marco incluía a los parlamentarios dentro del Régimen de Hacienda. Ese título fue abolido, y los Diputados fueron

incorporados al Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social. La abolición de su Régimen, dio a los Diputados la oportunidad de introducir algunas reformas de cierta importancia al "Régimen de Jubilaciones y Pensiones Judiciales", que mejoraron la solidez financiera del régimen, mejoraron su equidad al imponer topes superiores a las pensiones y redujeron su costo fiscal para el Estado al uniformar la contribución estatal con la vigente para los otros regímenes públicos.

5.4 Diseño de la reforma del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS.

El rediseño del perfil de beneficios de la Caja Costarricense del Seguro Social busca aumentar su equidad, los incentivos a la cotización y la solidez financiera y actuarial del régimen. En su primera fase, esta racionalización tiene cuatro componentes básicos. En primer lugar, racionaliza las condiciones de acceso a la pensión de invalidez, ya que eran muy laxas y habían dado por resultado que más de un tercio de las pensiones pagadas por la Caja fueran de invalidez. En segundo lugar, modifica el salario de referencia, de manera que la pensión no se calcule sobre los últimos 48 salarios sino sobre el salario efectivo, corregido por inflación, de los últimos 20 años, de tal manera que se desestime la evasión y no se castigue a los trabajadores que en los últimos años sufren una caída en sus ingresos reales. En tercer

lugar, se crean instrumentos que permitan que la población se siga retirando a la edad en que se retira actualmente -alrededor de los 64 años- en vez de empezar a hacerlo a edades más tempranas. En cuarto lugar, finalmente, se modifica la fórmula de cálculo de la pensión: se fijan topes de cotización máxima y mínima y se introducen diversos instrumentos de solidaridad social.

Este rediseño tiene una segunda fase en el momento en que se establezca el programa de ahorro obligatorio para el retiro. Este programa, como se ha dicho, otorgará una pensión complementaria a la población, de tal manera que la Caja estará en capacidad de disminuir la tasa de remplazo que otorga sin que disminuya la pensión global recibida por los costarricenses. De esta forma, la Caja otorgará una pensión que corresponde en promedio al 45% del último salario (en vez del 65% actual), y el programa complementario alrededor de un 20% o 25%.

El cuadro 2.4 muestra el ahorro que permitiría a la Caja la aprobación de esa reforma.

Como se ve, el déficit del sistema se reduce de manera considerable, lo cual permitirá que las contribuciones no aumenten sensiblemente en los próximos años. Cabe aclarar que en este caso, a diferencia de las otras dos reformas analizadas, el ahorro producido no es en rigor un ahorro fiscal, ya que el déficit de este régimen no debe ser cubierto por el Estado sino por los mismos contribuyentes, ya sea a través de aumentos en sus contribuciones o de recortes en los beneficios.

5.5 Establecimiento del Programa de Ahorro para el Retiro. En junio de 1995 fue aprobada la Ley 7523, conocida como "Régimen Privado de Pensiones Complementarias y Reformas de la Ley Reguladora del Mercado de Valores y del Código de Comercio", que regula los planes de ahorro voluntario para la jubilación que venían funcionando en el país desde hacía varios años. La ley estableció una serie de incentivos fiscales para esta forma de ahorro y constituyó la Superintendencia de Pensiones como responsable de la supervisión del sector. No obstante, la

implementación de la ley reveló algunas deficiencias cuya corrección es necesaria para el desarrollo del sector, por lo cual en abril de 1997 se envió un nuevo proyecto de Ley a la Asamblea Legislativa que introducía varias mejoras, entre las que destacan las siguientes: la regulación del sector y no sólo de las operadoras inscritas, las posibilidades de planes de beneficio definido, el establecimiento requisitos de edad mínima y cotización, mejores condiciones de normativa prudencial y custodia de valores, la ampliación de las funciones del órgano regulador y un régimen más completo de medidas precautorias y sanciones.

En febrero 1998, cuando este proyecto empezó a ser discutido por la Asamblea Legislativa, a propuesta de la Asamblea de Trabajadores del Banco Popular se le introdujo una modificación de gran significación para la seguridad social costarricense: la transformación del ahorro obligatorio del Banco Popular en un fondo de pensiones complementarias. Las cuentas individuales correspondientes a este fondo serían registradas por el Banco Popular, y la gestión de las inversiones del fondo realizado por el sector privado. De ser aprobada, esta Ley sentaría las bases para el establecimiento del Programa Complementario de Ahorro para el Retiro, que vendría a completar el diseño del Sistema Nacional de Pensiones realizado por la Administración Figueres Olsen.

Cuadro 2.4
Ahorro producido por la reforma del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS para el período 1996-2040
(millones de colones de 1996)

	Sin reforma	Con reforma
Ingresos	2.250.236	3.035.483
Gastos	4.648.670	3.347.762
Déficit	2.398.434	312.279

Fuente: RODRÍGUEZ, Adolfo y Fabio Durán. Los desafíos de la vejez. San José: MIDEPLAN, 1998.

6. La agenda pendiente

A pesar de los importantes pasos que se dieron para establecimiento de un Sistema Nacional de Pensiones sostenible, equitativo y articulado, quedan pendientes acciones muy importantes que deberán ser enfrentadas por los próximos Gobiernos. A continuación se describen algunas de ellas:

6.1 En materia jurídica

- a) Fortalecer el Régimen No Contributivo: Asignar recursos adicionales al Régimen No Contributivo por Monto Básico debe ser una prioridad de los próximos Gobiernos, ya que las prestaciones actualmente otorgadas por ese programa son insuficientes para que la población pobre de mayor edad haga frente a sus necesidades básicas.
- b) Reforma de IVM: La reforma del reglamento de Invalidez, Vejez y Muerte debe ser aprobado por la Junta Directiva de la CCSS. En caso de no aprobarse, a partir del año 2003 empezarían a disminuir las reservas actuariales y para el año 2008 habrían desaparecido, con lo cual será necesario empezar a aumentar las contribuciones hasta llegar a aproximadamente un 11% en el año 2020 y el 15,5% en el 2030.
- c) Reforma a Regímenes Especiales: La Asamblea Legislativa debería conocer y aprobar el veto a la Ley 7529 "Nor-

malización y Sostenibilidad del Sistema de Pensiones con Cargo al Presupuesto Nacional", con lo cual el país podría ahorrarse de aquí al año 2040 alrededor de 156.000 millones de colones a precios de hoy.

- d) Reforma Ley Constitutiva de la CCSS: La CCSS ha venido negociando con los sindicatos y las cámaras patronales un proyecto para reformar su Ley Constitutiva, según el cual dispondría de instrumentos jurídicos para un mejor control de la evasión y la morosidad.
- e) Reforma de Poder Judicial: Tarde o temprano el país deberá impulsar una racionalización del Régimen de Pensiones Judiciales, con el fin de salvaguardar su sostenibilidad financiera y hacer que los beneficios que otorga se ajusten mejor al esfuerzo contributivo realizado por sus afiliados.
- f) Fortalecimiento del Programa Complementario de Ahorro para el Retiro: La reforma que se discute en la Asamblea Legislativa sólo contempla como recursos para financiar este programa el 1,5% de ahorro obligatorio del Banco Popular. Es necesario destinar recursos adicionales para el financiamiento de este programa, hasta llegar por lo menos al 5% del salario.
- g) Autonomía de la Dirección

Nacional de Pensiones: La medida administrativa de dotar a la Dirección Nacional de Pensiones de mayor autonomía a través del nombramiento de un Consejo Directivo de Pensiones, debería consolidarse jurídicamente a través de su transformación en un órgano de máxima desconcentración. Eventualmente podría considerarse la posibilidad de transferir sus competencias, su personal y su infraestructura tecnológica a la CCSS.

- h) Creación de un Tribunal de Seguridad Social: Las apelaciones de las resoluciones de la Dirección Nacional de Pensiones sobre el Régimen de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional, así como todos los procesos judiciales de los diversos regímenes de pensiones, son resueltos por los tribunales de trabajo. El establecimiento de una autoridad judicial especializada en seguridad social, podría evitar que muchas de las resoluciones judiciales obedezcan, como en la actualidad, al derecho laboral, lo cual ha tenido repercusiones negativas sobre diversos regímenes de pensiones.

6.2 En materia de gestión

- a) Dirección Nacional de Pensiones: Consolidar el proceso de modernización de la gestión llevado adelante en el último año de la Administra-

ción con el apoyo técnico de la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social. Esto incluye el traslado de la Dirección a un local más adecuado.

- b) Programas para trabajadores independientes: El Programa de Convenios Colectivos de la CCSS, a través del cual firma acuerdos de aseguramiento colectivo con los miembros de organizaciones populares, debe ser evaluado y mejorado para que se convierta en la punta de lanza de una agresiva política de extensión de la cobertura.
- c) Gestión de las inversiones de la CCSS: Avanzar hacia la integración del sector privado a la gestión de las inversiones del fondo de reservas de la Caja Costarricense de Seguro Social, con el propósito de garantizarle a éste una óptima combinación de rentabilidad y riesgo así como protegerlo de las presiones derivadas de las necesidades de financiamiento del Ministerio de Hacienda.
- d) Sistema de recaudación y control contributivo: Ejecutar el proyecto de modernización del sistema de facturación de la Caja Costarricense de Seguro Social y avanzar en la modernización de todo el proceso de recaudación, incluidos los procesos de cobro administrativo y judicial.
- e) Servicio al usuario: Implementar el sistema integrado

de pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social que permitirá resolver en menor tiempo las solicitudes de pensión y mejorar la gestión de los sistemas de información de la División de Pensiones de esa institución.

- f) Cuenta individual de los empleados públicos: Desarrollar una base de datos que permita disponer en soporte magnético el conjunto de la historia laboral de los funcionarios públicos, con el fin de realizar proyecciones del gasto en pensiones, agilizar los trámites de concesión de pensión y realizar un mejor control del gasto.
- g) Servicios sociales: Desarrollar un programa de servicios sociales a los pensionados en cuya gestión se incorpore la mayor cantidad posible de actores. Este programa, del cual el Programa "Ciudadano de Oro" constituye un embrión, podría mejorar sensiblemente la calidad de vida de los pensionados sin que represente un costo significativo para los regímenes de pensiones.
- h) Educación en seguridad social: Diseñar una serie de cursos de capacitación en seguridad social para los estudiantes de secundaria, que les permitan conocer sus derechos y obligaciones en los diferentes programas de seguridad social (pensiones, salud, riesgos profesionales).

V. LA VIVIENDA Y EL DESARROLLO COMUNITARIO

1. Antecedentes

1.1 La visión en el inicio. En la discusión sobre el problema de la vivienda que se expuso en el Programa de Gobierno 1994-1998, se llamó la atención sobre las causas que en los decenios anteriores habían profundizado una brecha entre dos tipos de comunidades dentro del territorio nacional. Por un lado, se decía, se encuentra 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. Y por otro lado, se recordaba, está la Costa Rica de la mayoría que vive en comunidades cada vez más deterioradas, empobrecidas, desintegradas y desorganizadas.

A partir de este diagnóstico, se explicaba el gran peso que tiene la comunidad sobre la calidad de vida de los individuos y las familias que viven en ella. Y se mostraba que la comunidad no es sólo un agregado de casas, sino la conjunción de muchos elementos: de la infraestructura común a las viviendas, de los servicios públicos que reciben los vecinos dentro de su territorio (como el transporte colectivo, el suministro de agua y electricidad, la educación y la salud), del ambiente natural (la existencia de zonas verdes bien cuidadas o en cambio, de lotes baldíos abandonados, los riesgos

de derrumbes o inundaciones, la existencia de fuentes de contaminación cercanas ...), y también de los tipos de organización que tengan los vecinos, de las relaciones que establezcan entre ellos y con las instituciones del Estado.

Se ponía además un especial énfasis en la fuerte incidencia que tienen todos esos elementos sobre las opciones que tengan los grupos de población más empobrecidos y vulnerables de la sociedad, para superar las situaciones de exclusión y desventaja social en las que están atrapados y abrirse camino hacia mejores niveles de vida. Cuando las comunidades reproducen el empobrecimiento, la ignorancia, la enfermedad, la violencia, el abandono, la desintegración de los vínculos de solidaridad entre vecinos, la desorganización ... entonces se erigen como verdaderas trampas que mantienen a sus habitantes sumidos en la pobreza y en niveles muy precarios de calidad de vida.

También era evidente el problema del financiamiento, en el sentido de que las condiciones financieras y la ausencia de programas sostenibles, impedían la formulación de políticas con visión de largo plazo, capaces de responder ante la demanda creciente, de acuerdo con las características y necesidades de los distintos estratos sociales.

1.2 La orientación de la política. Este diagnóstico condujo a establecer que la unidad básica de la política

de vivienda debía ser la comunidad misma, porque de lo que se trataba era de impulsar el potencial local para el mejoramiento de la calidad de vida. Y que en ese sentido, esa política debía ir más allá de la construcción de casas para generar otros efectos positivos, tales como la solidaridad y los valores de ayuda mutua entre parientes y vecinos, el arraigo familiar en los sitios de residencia tradicional para fomentar las formas permanentes de colaboración comunitaria, el desarrollo del control comunitario de la urbanización y del uso del suelo dentro del espacio de la comunidad, el mejoramiento de los servicios públicos que deben ser más asequibles y cercanos a la gente, y la erradicación del clientelismo que crea lazos de corrupción, dependencia y servilismo con respecto a los políticos locales y nacionales. Se trataba, como lo decía el Plan de Combate a la Pobreza, de "construir hogares en comunidades y construir comunidades en las que nos guste vivir".

Con esta visión, se asumió al Sector de Vivienda y Asentamientos

Humanos como uno de los sectores clave de la política social de la administración Figueres Olsen y como uno de los instrumentos principales para cerrar la brecha entre la Costa Rica de la minoría privilegiada y la Costa Rica de las mayorías empobrecidas.

Se adoptó entonces una estrategia de acción que fuera capaz de provocar un viraje gradual con respecto a la tradicional política de vivienda, para que su ámbito de acción no se restringiera a la resolución del faltante de vivienda en el país, y asumiera más bien la perspectiva del mejoramiento de la calidad de vida en las comunidades. Esta estrategia, según está planteada en el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998, contempla que los proyectos habitacionales se deben enmarcar en un programa general de desarrollo ambiental comunitario, con componentes de planificación del desarrollo urbano y regional.

Conviene expresar que con este enfoque no sólo se deseaba empezar a superar los obstáculos que convergen dentro del entorno de

"Por muchos años buena parte de la acción de gobierno se había centrado en la construcción de casas mínimas, pero no se ha propuesto superar la penuria de habitación que implica la integración del hogar y la comunidad. La casa es solo un elemento de la necesidad de habitación. Enfrentar el problema de habitación incluye el conjunto de 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".

(PROGRAMA DE GOBIERNO 1994-1998, p. 46 Y 47)

las comunidades para obstruir el ascenso social y la mejora de la calidad de vida de sus moradores, sino que además se buscaba empezar a enfrentar los profundos problemas sociales y ambientales derivados del mal uso del territorio que a menudo han hecho los proyectos de vivienda, los cuales afectan a toda la sociedad y también a las generaciones futuras de costarricenses.

La clave de los programas derivados de la nueva estrategia estaría en la participación directa en los proyectos de diversas organizaciones comunitarias, con el fin de respaldar el acceso de las familias a programas institucionales de vivienda, infraestructura y suelo donde habitar. También se preveía que las instituciones debían crear nuevas formas de organizarse para acercarse a las comunidades y también debían desarrollar nuevas capacidades para actuar en programas de intervención a escala local donde fuera posible la concentración de esfuerzos de distintas instituciones de manera coordinada, simultánea y planeada, para lograr saltos cualitativos en la calidad de vida de esas comunidades en períodos relativamente cortos.

Se tenía en cuenta que este cambio de estrategia, para que lograra concretarse en los hechos, debía enfrentar grandes limitaciones de carácter histórico y estructural que sólo podrían removerse sustancialmente si se mantenía la misma orientación estratégica en

el lapso de varios gobiernos. Entre esas limitaciones, destacan las tres siguientes:

- La debilidad operativa y legal de los entes estatales para planear y regular el uso del espacio urbano en resguardo del interés colectivo, ante el poder de los grupos económicos y sociales que tienden a privilegiar intereses particulares de corto plazo. Esas limitaciones son propias no sólo de Costa Rica sino de la mayoría de los países, y abarcan no sólo lo que tiene que ver con los proyectos de vivienda, sino con todos los tipos de uso del territorio.
- El fuerte sesgo sectorialista e individualista de las instituciones públicas que genera en ellas fuertes resistencias a la acción coordinada y multistitucional en proyectos a escala comunal, al cual se une la falta de experiencia de las instituciones en este tipo de intervención; y
- La ausencia de una experiencia y una capacidad organizativa adecuadas en las comunidades pobres para participar en la gestión de los proyectos de vivienda en conjunto con las instituciones públicas.

Teniendo presentes estas limitaciones, se operacionalizó la estrategia del sector vivienda en tres áreas de acción básicas. La primera es la de "Reforma Institucional", que estaría dedicada espe-

cialmente al fortalecimiento organizacional del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV), con la cual se busca que la asignación de recursos a los beneficiarios sea más equitativa, transparente y eficaz, que se amplíe la cobertura de familias atendidas, y que se mejoren los mecanismos de financiamiento de vivienda para sectores medios; además, en esta área se contempla el desarrollo de la capacidad institucional para promover la participación comunitaria y la iniciativa privada.

La segunda área es la de "Asentamientos Humanos", que contempla la atención integral a asentamientos humanos marginales, comunidades prioritarias, recuperación de barrios viejos, atención de emergencias provocadas por desastres naturales, comunidades de alto riesgo y vivienda rural. Y la tercera es la de "Desarrollo Urbano", en la cual se señalarían las directrices para orientar y coordinar la planificación urbana en lo que a vivienda se refiere.

Conforme avanzó la gestión de la Administración Figueres, fue cada vez más claro que la aplicación de la estrategia adoptada requería de formas de intervención de distinto tipo en cada una de las tres áreas mencionadas. Mientras resultaba cada vez más evidente que dentro del área de "Reforma Institucional" era posible y necesario que se avanzara con rapidez en la generación de cambios cualitativos y

profundos en la organización del SFNV, era también claro que en las otras áreas lo más apropiado era desarrollar un conjunto de proyectos piloto que permitieran a las instituciones ganar experiencia en las nuevas formas de intervención en comunidades que se quería impulsar, y que aprovecharan esas experiencias para provocar cambios organizacionales en su interior que las pusieran en condiciones de asumir tareas más ambiciosas en una etapa posterior. Sobre lo realizado en la primera de esas tres áreas se expondrá en la próxima sección; los avances en las otras dos áreas se discutirán en la tercera sección.

2. El fortalecimiento del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda

Al formular la política del sector, se reconoció el valor del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV) como el instrumento básico para materializarla. Para ponerlo en condiciones de jugar ese papel, era claro que el SFNV debía someterse a una profunda transformación, para superar las debilidades de su funcionamiento que había acumulado en los años anteriores, las cuales obstaculizaban la igualdad de oportunidades de la población más necesitada para acceder a una vivienda digna y dificultaban también el acceso de la clase media al crédito para vivienda.

Es importante reconocer que el SFNV ya había logrado impedir

que se siguiera acumulando progresivamente un faltante de vivienda en el país, pero en el marco de políticas claramente vivendistas, en las que el éxito de la gestión se medía en términos del número de “soluciones” y no de la calidad de los nuevos proyectos de vivienda como espacios de vida. Además, si bien se frenó el crecimiento del déficit de viviendas, el ritmo al que el mismo podía reducirse, hasta desaparecer, era muy lento.

Fortalecer el SFNV obligaba a enfrentar diversos tipos de problemas que estaba experimentando, entre los cuales destacaban los siguientes:

- la insuficiente canalización de recursos hacia el fondo del Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) que se dedica a financiar vivienda de interés social: el Fondo de Subsidios para la Vivienda (FOSUVI),
- el fortalecimiento del fondo del BANHVI que se dedica a crédito para clase media -que es el Fondo Nacional para la Vivienda (FONAVI)- y el aumento de las opciones de crédito para ese sector de la población,
- la ineficiencia institucional que incidía en los costos de operación y en la calidad del servicio a los usuarios,
- las imperfecciones en los procedimientos de asignación de recursos que derivaban en problemas de equidad, de

clientelismo y de corrupción, e) la desactualización del monto de los bonos,

- las rigideces en el uso del bono de vivienda que restringían innecesariamente las opciones de las familias beneficiarias para satisfacer sus necesidades, y
- los problemas que enfrentaba una cantidad considerable de antiguos beneficiarios de programas de vivienda, debido a que carecían de título de propiedad de la vivienda o a que mantenían deudas con el Estado para la compra de lotes, parcelas, viviendas y servicios que no podían pagar.

A continuación se explica sobre los cambios organizacionales a los que se sometió el SFNV con el fin de superar esos y otros problemas; posteriormente se hace una referencia sintética al impacto cualitativo y cuantitativo de esos cambios.

2.1 El Bono Tasa Real (BTR): Un salto extraordinario en la capacidad de financiar la vivienda de los más necesitados. Teniendo en cuenta que ya el Estado destinaba sumas muy elevadas de recursos a la vivienda de interés social, y que se vivía un período de contención del gasto público, la necesidad de canalizar más recursos para el sector vivienda planteaba un reto muy difícil. Para esto era necesario que el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI) asumiera un papel diferente, actuando no sólo como administrador de recursos sino co-

mo banco, con un mecanismo de traslado de recursos alternativos a las fuentes ordinarias.

Era fundamental promover esquemas que posibilitaran una mayor profundización de la actividad financiera, con el fin de que la propensión al ahorro nacional fuera estimulada y sirviera de calce para las actividades de inversión de largo plazo del SFNV.

El BANHVI puso en marcha en el último trimestre de 1996 el programa para la reactivación del Fondo de Subsidios para la Vivienda (FOSUVI), el cual establecía la emisión de títulos valores por parte del Fondo Nacional para la Vivienda (FONAVI), cuyos montos serían utilizados para la reactivación del FOSUVI.

El primer título valor se llamó Bono Tasa Real (BTR), el cual permitió duplicar los fondos asignados al FOSUVI sin depender de cargas impositivas ni del presupuesto nacional.

El BTR es un título a largo plazo que se vende en la Bolsa de Valores como cualquier otro producto financiero, con la diferencia de que presenta ventajas respecto a otros productos pues resuelve tres problemas típicos de las inversiones en valores del país: que generalmente se premia el corto plazo, el riesgo inflacionario y la falta de liquidez. En ese sentido, el BTR presenta características innovadoras como producto financiero que lo han hecho especialmente atractivo para los inversionistas. Un

elemento central en el esquema financiero que sustenta el BTR es que el Fondo de Asignaciones Familiares asume el pago de los intereses correspondiente a las familias más pobres que pertenecen al primero y segundo estrato de ingresos.

El BTR es también un logro trascendente en el financiamiento de la política social, pues con él se estableció el derecho al descuento de recursos disponibles en el mercado financiero para los sectores menos privilegiados. Esto lo convierte en un mecanismo innovador, no sólo en Costa Rica sino en el mundo, y con interesantes posibilidades de ser replicado en otros sectores de la política social.

El BTR salió al mercado en tres emisiones: la primera por diez mil millones de colones, la segunda por cinco mil ochocientos millones y la última por tres mil seiscientos cincuenta y nueve millones cien mil colones, las cuales se colocaron en el mercado en su totalidad con mucha rapidez. Los fondos captados permitieron pasar de un promedio de 1.108 operaciones mensuales de financiamiento de vivienda a un promedio de 2.485, así como también pagar los bonos formalizados hasta el 30 de setiembre de 1996 (limpiándose así la llamada "presa de bonos"), con lo cual se benefició a más de 20.000 familias. Se ha estimado que si se siguiera recurriendo a este título de forma responsable y sistemática, el país po-

dría liberarse de su déficit habitacional en los próximos 10 años; al ritmo anterior, conseguir esa meta tomaría un tiempo cuatro veces mayor.

Además a mediados de 1997, se introdujo al mercado bursátil una emisión de títulos con tasas ajustables denominada Bonos FONAVI- Serie A. El instrumento tuvo un gran éxito en el mercado y la emisión fue inmediatamente colocada por un monto poco superior a los tres mil millones de colones y posteriormente se colocaron $\$$ 2.066,5 millones más, para sumar un total de $\$$ 5.066,5 millones. Este instrumento posee características que lo hacen muy atractivo al mercado, como la periodicidad de pago trimestral y la rentabilidad ajustable, por encima de lo ofrecido por los bonos de Hacienda. Es necesario señalar, que entre las innovaciones de los Bonos FONAVI, estos fueron colocados únicamente en dos sesiones de la Bolsa, la última de ellas mediante un mecanismo de subasta conjunta estandarizada, lo cual convirtió al BANHVI en el primer emisor que coloca una oferta de documentos bajo este esquema.

A estos productos innovadores deben sumarse los Bonos de Mejoramiento Social (BMS) los cuales fueron creados especialmente para el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), con el fin de captar recursos que fueron canalizados hacia el financiamiento del Programa de Reac-

tivación del FOSUVI, y que alcanzaron el monto de 3 millones de dólares.

2.2 Se fortalece la capacidad de financiar vivienda para clase media. Para incrementar los fondos disponibles para créditos a la clase media se trató de incentivar el ahorro previo, promover la titularización de la cartera hipotecaria, hacer innovaciones en el redescuento de hipotecas y frenar la morosidad de las entidades autorizadas del BANHVI.

La captación de ahorro por libreta del Sistema Mutua de Ahorro y Préstamo venía creciendo a buen ritmo desde 1989. En 1995 las mutuales de ahorro y préstamo iniciaron una campaña para captar, mediante depósitos a plazo y participaciones hipotecarias, nuevos espacios de ahorro en el mercado. Los fondos captados representan dos terceras partes de las captaciones totales de estos entes. Sin embargo no se ha explotado todo el potencial que el ahorro contractual para la vivienda ofrece al SFNV. La única entidad autorizada que dispone de planes bien definidos de ahorro habitacional es el INVU, cuyo Sistema de Ahorro y Préstamo se fortaleció significativamente en número y monto de los contratos vendidos: de ¢29.346 millones en 1994 pasó a ¢49.497,3 millones en 1996. Además, en ese lapso se formalizaron 2498 créditos.

El programa para titularizar hipotecas del BANHVI pretende im-

pulsar un mercado ágil de hipotecas en el cual éstas se transen y tengan valor, lo que permitiría tener dinero para financiar más hipotecas, al comportarse la hipoteca como un título. Pero este mecanismo apenas se está iniciando pues presenta dos problemas: uno de índole legal, pues el banco no puede pagar comisiones por la administración de la cartera y otro de garantía, pues no existe un fondo que respalde al banco en caso de quiebra de las entidades autorizadas. Propuestas para superar ambos tipos de problemas están siendo estudiados y se espera tener alternativas planteadas antes del final de la Administración.

El redescuento de hipotecas son préstamos de último recurso, accesibles en casos en que las entidades autorizadas tengan problemas de liquidez. Fue sometido a una revisión en vista de que venía siendo mal utilizado por éstas, y se estaban generando problemas de

intermediación negativa para el BANHVI. Estuvo suspendido como mecanismo durante un tiempo mientras se reajustaban las tasas de interés y se recuperaban las pérdidas ocasionadas, pero en 1997 se reabrió, con condiciones de crédito que establecen una tasa de interés igual a la tasa promedio ponderado de captación más dos puntos. En este nuevo marco, el redescuento de hipotecas es un programa fundamental para la revitalización del FONAVI, pues se han estado negociando varias líneas de financiamiento a largo plazo.

Por otra parte, se trató de enfrentar el serio problema que ha enfrentado la clase media, que consiste en los altos intereses de los créditos y en su insuficiente proporción con respecto al costo total de la vivienda. Para ilustrar esa situación, el Gráfico 2.25 ilustra el necesario incremento del aporte familiar en relación con el crédito

Gráfico 2.25
Relación entre el aporte familiar y el crédito otorgado
1987-1993
(en porcentajes)



otorgado para poder cubrir los costos de la vivienda, entre 1987 y 1993.

Correspondía aquí definir nuevos instrumentos que permitieran el acceso de la clase media a fondos en condiciones adecuadas para resolver su problema habitacional. El primer problema a resolver era el de las tasas de interés, las cuales dependían de la situación macroeconómica. Se hicieron en este sentido importantes esfuerzos desde la política económica, que permitieron reducir las tasas de interés de los créditos de vivienda vigentes al inicio de la administración Figueres, en cerca de cuatro puntos porcentuales.

Pero siguen siendo tasas de interés fluctuantes, lo que plantea un problema serio para la mayoría de los asalariados. Para atender este problema se plantearon dos nuevos mecanismos:

- El programa cuota real, que consiste en que los solicitantes de crédito se comprometen a pagar el equivalente al 30% del salario, el cual se actualiza con base en los índices de incremento salarial oficiales del país, de manera que lo que queda variable es el tiempo otorgado para la cancelación del crédito. Este mecanismo topó con problemas por la reticencia de las entidades autorizadas a aplicarlo. El INVU y el Instituto Nacional de Seguros han sido las entidades que lo han aplicado, y bajo esta modalidad han

otorgado créditos por cerca de mil millones de colones.

- El préstamo con tasa fija por tres años, que consiste en que se asigna el préstamo a tasas de interés un 1% superiores a la normal, y se garantiza que no variará en tres años.

2.3 El BANHVI pasa a un nivel superior de eficiencia. Ante la necesidad de una mayor eficiencia operativa y administrativa en los procesos realizados por el BANHVI para abaratar los costos de los servicios brindados y mejorar la calidad de la atención a los beneficiarios, se impulsó un proceso de reestructuración que simplificara las tareas, redujera duplicaciones de funciones, eliminara labores redundantes y concediera mayor margen de maniobra a las entidades autorizadas. Este proceso fue parte de la estrategia general de modernización del Sistema Financiero Nacional.

Como resultado de la reestructuración, los gastos administrativos del BANHVI se redujeron en un 49% entre 1994 y 1995 y en un 14.3% adicional entre 1995 y 1996. En estos momentos el BANHVI se ubica en el primer lugar en eficiencia administrativa entre las instituciones que conforman el Sistema Bancario Nacional.

El BANHVI ha presentado una notable mejoría en su desempeño que se refleja en los principales indicadores: su liquidez mejoró y si bien la cartera morosa sigue siendo alta, se considera sana (a me-

nos de 30 días) en un 77.5%, lo cual contrasta con el 57.6% de 1994. Debe considerarse además que el porcentaje de morosidad sería mucho menor si se dejaran por fuera los proyectos no formalizados de la antigua Comisión Especial de Vivienda; así estimado, alcanza apenas el 15%.

Además la morosidad ha tendido a disminuir (en junio de 1996 era de un 39.2% y en junio de 1997 de 22.5%). También la rentabilidad ha mejorado y los gastos administrativos han disminuido como porcentaje de los activos productivos y la utilidad por colón de gasto administrativo aumentó al pasar de ¢1,51 en junio de 1994 a ¢2,16 en junio de 1997.

El banco ha pasado a ser una de las entidades financieras más rentables del sistema, lo cual fortalece su posición para la captación de recursos nacionales o externos de largo plazo a tasas aceptables. A pesar de que en los últimos 3 años el BANHVI ha tenido que provisionar más de 3.400 millones de colones para posibles incobrables derivados de los proyectos de la antigua Comisión Especial de Vivienda, sus utilidades llegan a casi 5.500 millones de colones, que representan el rendimiento sobre patrimonio más alto del sistema bancario del país.

Una muestra de que el aumento de la eficiencia del BANHVI buscó mejorar la calidad del servicio a la gente y no solamente reducir costos de operación, es el hecho de que en febrero de 1997 se creó una

Cuadro 2.5
Reservas y Utilidades del BANHVI
1994-1997

	1994	1995	1996	1997	Total
Reservas incobrables	866,1	956,9	692,9	901,2	3.417,1
Utilidades	266,2	1.736,2	1.500,5	1.973,0	5.475,9
Total	1.132,3	2.693,1	2.193,4	2.874,2	8.893,0

Fuente: BANHVI

nueva dependencia: la Oficialía de Supervisión de Entidades. Con ella se ha implantado un mejor sistema de supervisión con inspección in-situ de los proyectos de vivienda, que ha cubierto a más del 50% de las entidades. Se empezaron a generar informes mensuales de la situación financiera de todas las entidades, los cuales se analizan para ser considerados en el momento de la presentación de los dictámenes sobre solicitudes de financiamiento.

Además, se estableció una línea oficial con un número tipo "800" para brindar información diversa a los ciudadanos y recibir denuncias sobre abusos en la tramitación de bonos o créditos, y también en materia no estrictamente financiera, tales como defectos constructivos, retenciones o cuotas cuestionables y aspectos similares. Se tiene además una oficina que atiende sistemáticamente las de-

nuncias que remiten los beneficiarios, la Defensoría de los Habitantes, la Contraloría General de la República y la SUGEF.

2.4 Equidad en el acceso a los bonos y en el orden de pago: el control de las "filtraciones", el clientelismo y la corrupción. Antes de 1994, el SFNV presentaba problemas en la asignación de sus fondos, porque se registraba un volumen considerable de "filtraciones" en el otorgamiento de los subsidios. Esto es, que había una parte apreciable del subsidio que se estaba asignando a familias que estaban fuera de la población que por sus bajos ingresos, debía ser beneficiaria ("población meta"). Además, había cierta arbitrariedad en la forma de establecer las prioridades de atención.

Recuérdese que el Bono Familiar para la Vivienda (BFV) es un subsidio disponible para atender a los cuatro primeros estratos de la población (hasta cuatro salarios mí-

nimos de un obrero no calificado de la construcción). Cuanto sea mayor el ingreso de las familias, mayor su capacidad de endeudamiento y por ende, mayor el componente de crédito y menor el subsidio. El bono máximo se estableció como de hasta 30 veces el monto del salario mínimo mensual vigente y era otorgable sólo a las familias del primer estrato. A medida que aumentara el ingreso debía disminuir el subsidio, para que el BFV fuera realmente un instrumento progresivo.

La Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) de 1994 refleja con claridad el problema de las filtraciones y la inconsistencia con la realidad de los registros que hasta ese momento tenía el BANHVI.

Como muestran los datos de la EHPM, un 13% de las familias que recibieron bono de vivienda no lo debieron haber recibido porque sus ingresos eran superiores a 4 salarios mínimos; esto indica que el volumen de las filtraciones era considerable. Además, se muestra que en el segundo y en el tercer estrato hubo más familias que recibieron bono que en el primer estrato, que es precisamente el de las que perciben menores ingresos; este es también un indicador de que el bono no se estaba distribuyendo tan equitativamente como era debido. También se evidencia que los controles de declaración de ingresos para la calificación como aspirantes al subsi-

"Se deberá solventar las injusticias en la entrega de bonos e institucionalizar el cálculo de su monto y las formas de entrega, de manera que las comunidades no dependan de prácticas clientelistas para conseguirlos. Los bonos son un derecho adquirido que deberá independizarse de los políticos."

(PROGRAMA DE GOBIERNO 1994-1998, P. 47)

Cuadro 2.6
Distribución de BFV a 1994, según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM) y según BANHVI- en porcentajes de la población

Estrato de ingreso	% de familias con BFV		
	% de los hogares del país	según EHPM-1994	según BANHVI
hasta 1 salario mínimo (SM)	21%	14%	41%
más de 1 hasta 2 SM	31%	36%	32%
más de 2 hasta 3 SM	18%	27%	16%
más de 3 hasta 4 SM	11%	10%	10%
más de 4 SM	19%	13%	1%
TOTAL	100%	100%	100%

Fuente: Estudio de la Unidad Técnica de Desarrollo Social, con base en la EHPM de vivienda de 1994

dio no funcionaron de manera adecuada.

Por otro lado, el problema de la arbitrariedad en las prioridades para girar el monto del bono a quienes se les había asignado parecía difícil de subsanar, pues si bien el SFNV había logrado que el déficit de vivienda no siguiera aumentando, el faltante de recursos para atender bonos ya asignados era considerable. Si el sistema debía atender la demanda nueva y había una demanda vieja insatisfecha, ¿cuál demanda se iba a atender? Y dentro de los ciudadanos a quienes se les había asignado bono formalmente pero no se les había pagado y que eran los que conformaban esa demanda vieja insatisfecha, ¿a cuáles se les iba a girar primero el monto de su bono?, ¿a los que se les dio el derecho en gobiernos anteriores o a los que se les dio en el gobierno de turno?, ¿a los de tal comunidad o a los de tal otra? La falta de un procedimiento definido y transparen-

te que estableciera el orden de precedencia en el pago de los bonos creaba un caldo de cultivo favorable para los actos de injusticia, de corrupción o de intermediación indeseable.

Además, la alta prioridad nacional que había tenido el problema habitacional en las dos administraciones anteriores, facilitó que se diera poder a organizaciones de demandantes de vivienda de diversos tipos, con el fin de gestionar y ejecutar los proyectos, lo que había permitido que líderes no idóneos cobraran por su intermediación.

En el marco del programa de reactivación del FOSUVI, la salida al mercado de los BTR fue un mecanismo que tuvo gran impacto en la superación de esos problemas. Por un lado, generó fondos suficientes para eliminar la "presa de bonos" existente hasta ese momento, que se expresaba en los largos períodos de espera para los desembolsos de los montos de los

bonos aprobados. Y por otro lado, obligó a individualizar el beneficio del subsidio desde el inicio en las familias atendidas, y lo limitó al primero y segundo estratos de ingreso, lo cual era un requisito para poder pagar los intereses correspondientes con los recursos de FODESAF. Esto hizo el financiamiento más transparente. Para cuantificar en qué proporción se han reducido las filtraciones, se deben procesar los datos de la última encuesta de hogares. De momento, se tienen los datos del BANHVI según los cuales el 95% de los bonos otorgados por esta administración se concentran en el primero y segundo estrato de institución en 1994 (ver cuadro 2.6), según los cuales apenas un 73% de los bonos otorgados en ese año iban dirigidos a familias pertenecientes a esos estratos.

También se estableció oficialmente la fila de derechos adquiridos: una vez aprobados los trámites de ingreso, la atención se da según su fecha de ingreso al sistema. De esta manera se empezó a aplicar el principio de "el primero en tiempo, es el primero en derecho", y el BFV se asumió como un derecho adquirido y no como una regalía.

Además, como mecanismo de control de las demandas planteadas al SFNV, el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) inició la conformación de las Comisiones Cantonales de Vivienda desde junio de 1994. Estas comisiones fueron integradas por

Cuadro 2.7
Bonos formalizados por estrato durante la administración Figueres

	1994	1995	1996	1997	Total de la Administ.	
					Abs.	%
Total	6.424	15.708	17.423	20.195	59.750	100%
hasta 1 salario mínimo (SM)	2.903	9.157	11.846	15.146	39.052	65%
más de 1 hasta 2 SM	2.709	5.623	5.014	4.499	17.845	30%
más de 2 hasta 3 SM	623	799	498	484	2.404	4%
más de 3 hasta 4 SM	189	129	65	66	449	1%

Fuente: Centro de información del BANHVI

diferentes miembros de organizaciones de los municipios, tales como la iglesia, las municipalidades, las asociaciones de desarrollo, representantes de los partidos políticos y otras organizaciones. Se crearon en total 90 comisiones en los 81 cantones del país. Las demandas levantadas se incorporaron en un sistema de información, el cual en 1997 registraba más de 130000 solicitudes de subsidio, clasificadas por área geográfica, ingreso familiar, tipo de demanda de bono, composición familiar, etc. Con esta base de datos el MIVAH tiene ya un instrumento valioso para formular políticas de orientación del crédito de vivienda que articule la atención de la problemática habitacional con el desarrollo general del país. Pero es necesario que los integrantes de las comisiones cantonales de vivienda sean muy bien seleccionados para evitar que se llegue a formar un clientelismo de nuevo tipo.

2.5 Aumentos y reajustes en montos de los bonos: se asegura el impacto del subsidio en la obtención de vivienda.

Es evidente que el propósito del

bono de vivienda es permitirle a las familias necesitadas el acceso a una vivienda digna. No tiene sentido, por tanto, que se tienda a reducir el valor real de los bonos para aumentar la cantidad de ellos que se otorgue. Desafortunadamente, en el pasado reciente esta situación había estado ocurriendo. Como consecuencia, estaba ocurriendo que al reducirse el valor real del bono, la calidad de las viviendas disminuía y encima, las familias se veían obligadas a endeudarse para completar el monto necesario para construir. Además, cuando se trata de familias de muy escasos recursos, la obtención de esos créditos va aparejada de un porcentaje alto de morosidad, el cual no sólo pone en riesgo la posesión de la casa por parte de las familias sino que constituye un factor de desestabilización financiera del SFNV. En síntesis, que los bonos más pequeños implican soluciones de vivienda de calidad insatisfactoria, mayor endeudamiento familiar y mayor riesgo para el sistema. Esta situación fue enfrentada durante la administración Figueres Olsen con dos tipos de medidas:

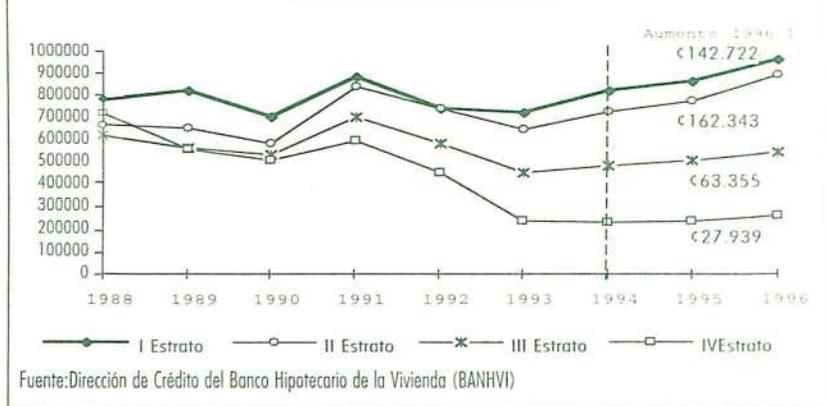
- La actualización del monto de los bonos para que recuperaran su valor real, y
- El reajuste del monto de los bonos que ya se habían asignado.

Está establecido por ley que el monto que la Junta Directiva del BANHVI asigne al BFV puede ser de hasta un máximo de 30 salarios mínimos, pero no se define su monto mínimo. En el pasado, este monto ha sido muy variable, como se observa en el Gráfico 2.26.

La pérdida de valor del BFV entre 1991 y 1993 no se había recuperado en 1994, lo cual afectaba seriamente a las familias beneficiarias. Ante esta situación, la Junta Directiva del BANHVI determinó actualizar sistemáticamente el monto del BFV, para garantizar que respondiera a las condiciones reales del mercado.

Además se acordó reajustar de manera retroactiva los bonos adjudicados en los años inmediatamente anteriores. El reajuste del bono favoreció a 13.415 familias, y las actualizaciones periódicas del BFV han logrado compensar el deterioro sufrido entre 1991 y

Gráfico 2.26
Monto del bono promedio otorgado por estrato
 1986-1996
 (en colones constantes de 1996)



1993. Además su impacto ha sido progresivo, pues los bonos que más aumentaron fueron precisamente los correspondientes a los estratos más pobres. Las proyecciones del BANHVI indican que 26.000 familias serán favorecidas con reajustes de bono antes de finalizar esta Administración. La medida es general, aplicada a todas las familias comprendidas en el rango determinado, sin ningún tipo de discriminación, e independientemente de cuál fue el gobierno en el que se otorgaron los bonos; de esta forma, se rompe de nuevo con las prácticas clientelistas del pasado (favorecer a grupos que podrían ser más cercanos al partido en el poder) que en ocasiones anteriores había teñido los criterios de asignación de subsidios.

2.6 El uso del bono se hace más flexible.

El SFNV había privilegiado la adquisición de vivienda en propiedad. Así, en el período de mayo de 1990 a marzo de 1993, de las 42.128 operaciones formalizadas,

15.527 fueron para lote y construcción de vivienda (36,8%), 14.075 para construcción de vivienda (33,4%), 12.097 para compra de vivienda (28,7%) y sólo 429 para ampliación y mejoras (1,02%). La compra de lote como alternativa, no se financiaba.

Esa situación había sido detectada durante la elaboración del Programa de Gobierno 1994-1998, en el cual se propuso la ampliación de las opciones de financiamiento a la compra de lote, para que las familias pudieran construir sus casas poco a poco; y también para el mejoramiento de viviendas, para ampliarlas o repararlas y evitar así el aumento del déficit por la pérdida de lo ya construido.

Con esa misma orientación, la Junta Directiva del BANHVI autorizó en 1995 el uso del BFV para compra de lote, con la condición de que se guardara en una libreta el remanente del monto del bono una vez cancelado el importe de la compra, que sería un aho-

ro a ser usado en la construcción de la vivienda cuando la familia lo pudiera hacer. También se incentivó la reparación de vivienda, abriéndose así la posibilidad de mejoramiento de las condiciones habitacionales en los barrios viejos deteriorados. Los resultados de esta política se observan en el Cuadro 2.8.

Destaca el incremento en relación con las cifras del cuatrienio anterior, de cerca del 4% en la aplicación del BFV para ampliación y mejora de vivienda y el uso del 10% de los bonos asignados para el programa de compra de lote. Hay también un incremento significativo en los bonos aplicados a la construcción de nuevas viviendas de familias que ya poseían lote.

2.7 Titulación y Compensación: Eliminación de viejos obstáculos a antiguos beneficiarios.

Tal y como se analizó en el diagnóstico previo la elaboración del Programa de Gobierno 1994-1998, el problema de la gran cantidad de beneficiarios de programas estatales de vivienda popular que no tenían el título de propiedad del terreno y la vivienda que habían construido con la ayuda recibida era muy serio. En 1995 se reportó que 21.523 beneficiarios de programas de vivienda del INVU y el IMAS no tenían títulos de propiedad. Y a ese dato había que agregarle el número de casos de la Comisión Especial de Vivienda (CEV), la cual fue responsable desde 1986 hasta su cierre en 1994, de los programas de

Cuadro 2.8
Operaciones formalizadas por el BANHVI con subsidio en la Administración Figueres Olsen
 al 17 de diciembre de 1997

Línea de Financiamiento	1994	1995	1996	1997	Total de la Administración	
					Abs.	%
Total	6.424	15.708	17.423	20.094	59.649	100
Ampliación, reparación y mejoras	63	184	1.205	1.353	2.805	5
Compra de lote	-	575	2.693	2.813	6.081	10
Construcción	3.036	9.045	8.313	10.554	30.948	52
Lote y construcción	2.032	3.763	3.420	3.773	12.988	22
Vivienda existente	1.293	2.141	1.792	1.601	6.827	11

Fuente: Centro de Información del BANHVI

atención a precarios. Esta ausencia de títulos de propiedad en viviendas financiadas por las instituciones estatales del sector, impedía a su vez que las familias beneficiarias tuvieran acceso a otros créditos para seguir mejorando su situación. El número de títulos pendientes se incrementaba si se le sumaban los casos del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA). El Plan Nacional de Combate a la Pobreza menciona 52.102 títulos pendientes incluyendo los del IDA y sin contar todavía con los de la CEV.

to en el área urbana como en la rural, así como beneficiarios de proyectos del IDA y familias con derechos adquiridos en zonas especiales del territorio nacional. El programa estuvo coordinado por la Comisión Especial de Titulación, creada y coordinada por la Segunda Vicepresidencia. En la Comisión participaron además el INVU, el IDA, el IMAS, así como la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF) como proveedora de los recursos de financiamiento del programa.

nes respectivas, con lo cual se alcanzó un 61% del cumplimiento de la meta de 45.000 titulaciones propuesta por el Plan de Combate a la Pobreza. Esto a su vez corresponde al 53% del total de titulaciones que se estimaba como pendientes al inicio de la Administración, y seguir avanzando en esto constituye un reto importante para el país.

Por otro lado, el programa de compensación social brindó apoyo económico a familias de escasos recursos (primero y segundo estratos), que por varios años habían contraído deudas con el Estado para la compra de lotes, parcelas, viviendas y servicios y que no habían podido pagarlas. Ello además constituía un problema para las instituciones que mantenían una cartera de créditos incobrables. El programa saneaba las deudas y refinanciaba con recursos frescos a las instituciones acreedoras que podían reinvertirse en nuevos programas sociales.

“Se acelerará un programa de asignación de títulos de propiedad a poseedores consolidados, quienes residen en los barrios, poblados y parcelas desde hace muchos años, pero carecen de los derechos elementales de la propiedad legal de la tierra y sus inmuebles”.

(PROGRAMA DE GOBIERNO 1994-1998, P. 48)

El programa de titulación consistió en el otorgamiento masivo de títulos de propiedad a las familias que habían sido beneficiarias con subsidios para la construcción de viviendas de interés social, tan-

Los datos disponibles indican que se han realizado un total de 27.586 titulaciones de las cuales un 21% corresponden a la Comisión Nacional y 79% a las titulaciones internas de las institucio-

Este programa se aplicó interinstitucionalmente, por medio de una comisión creada por decreto, para recibir y estudiar las solicitudes recogidas por las dependencias regionales y centrales de las propias instituciones participantes, al igual que las del programa de titulación. Esa comisión se integró con representantes de la Segunda Vicepresidencia, el IMAS, el INVU, el IDA y la DESAF, y además participó el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA).

El programa funcionó a partir de las solicitudes presentadas por cada institución. Los niveles de ejecución hasta el momento muestran que se ha atendido a casi 52.000 familias.

2.8 Impacto cuantitativo y cualitativo de los cambios en el SFNV. Para referir a los logros cuantitativos, hay que recordar en primer lugar, que el Programa de Gobierno 1994-1998 estableció la meta de 200.000 soluciones de vivienda, distribuidas en cinco programas básicos, los cuales se mencionan en el recuadro adjunto. Esta orientación constituye el referente para valorar lo avanzado por el sector en la reducción del déficit de vivienda.

El número total de bonos otorgados es sin duda el mayor de todas las Administraciones desde que se instauró el SFNV, ya que la Administración Arias tramitó 27.060 bonos, la Administración Calderón 59.568 y la Administración

“La meta del gobierno de José María Figueres es atender a 200.000 familias por medio de la acción conjunta de cinco programas básicos:

1. *El programa de construcción de viviendas nuevas con énfasis en familias con jefes solos que son en su inmensa mayoría mujeres.*
2. *El programa de financiamiento para la compra de lotes, para que las familias puedan construir sus casas poco a poco con su propio esfuerzo, ayuda mutua u otras fuentes de financiamiento.*
3. *El programa para la compra y mejoramiento de la vivienda de alquiler, que permitiría convertir en propietarios a los inquilinos que lo deseen. Con ello se evitará el deterioro de las casas de alquiler y pérdida progresiva, y se incrementará la calidad de las viviendas disponibles en el país.*
4. *El programa de financiamiento para el mejoramiento de viviendas, para ampliarlas y repararlas y así evitar el aumento del déficit por la pérdida de lo ya construido.*
5. *Se acelerará un programa de asignación de títulos de propiedad a poseedores consolidados, quienes residen en sus barrios, poblados y parcelas desde hace años, pero carecen de los derechos elementales de la propiedad legal de la tierra y sus inmuebles.*

(PROGRAMA DE GOBIERNO 1994-1998, P. 48)

Figueres al 22 de febrero de 1998 ya había otorgado 61.454, y aún le quedaban dos meses de gestión. Los bonos otorgados fueron además debidamente actualizados, por lo que el monto girado, de ₡58.586 millones de colones ha sido superior al de la Administración Calderón de ₡ 46.020 millones de colones (montos en colones constantes) en casi un 30%. El incremento logrado en el monto invertido en bonos se refleja en el Gráfico 2.27.

Cabe destacar que, coherente con el énfasis de la política social en su conjunto, del total de bonos, el 31,5% corresponde a áreas urba-

nas y el 68,5% restante a áreas rurales. El Gráfico 2.28 ilustra el incremento de esta inversión en las áreas rurales, el cual fue propuesto por el Programa de Vivienda de la Administración Figueres como una forma de disminuir las brechas existentes entre el campo y la ciudad y como medio para evitar el desarraigo de las familias.

A las mujeres jefas de hogar les fueron asignados 18.315 bonos a febrero de 1998 (30% del total), lo que corresponde al 43% de todos los bonos asignados a mujeres desde 1987, cuando el SFNV inició su funcionamiento.



En cuanto a proyectos y acciones de erradicación de precarios que corresponden a los recursos de corto plazo de FOSUVI contemplados en el artículo 59 de la Ley del SFNV, hay 1.153 casos formalizados, y 3.967 que están pendientes de formalizar y en los cuales se han invertido 2.166 millones de colones en “recursos puente” para compra de tierra y infraestructura, para que los proyectos habitacionales lleguen a estar en condiciones de segregar los lotes y financiar la construcción de viviendas con bonos. El hecho de que no se hayan podido formalizar todos los casos identificados refleja la dificultad real de la ejecución de este tipo de proyectos, lo que lamentablemente dejará el cumplimiento de la meta prevista de atención a 18.000 familias, sustancialmente reducida (42% de la meta fijada en el mejor de los casos) y como uno de los retos que, como país, debemos afrontar.

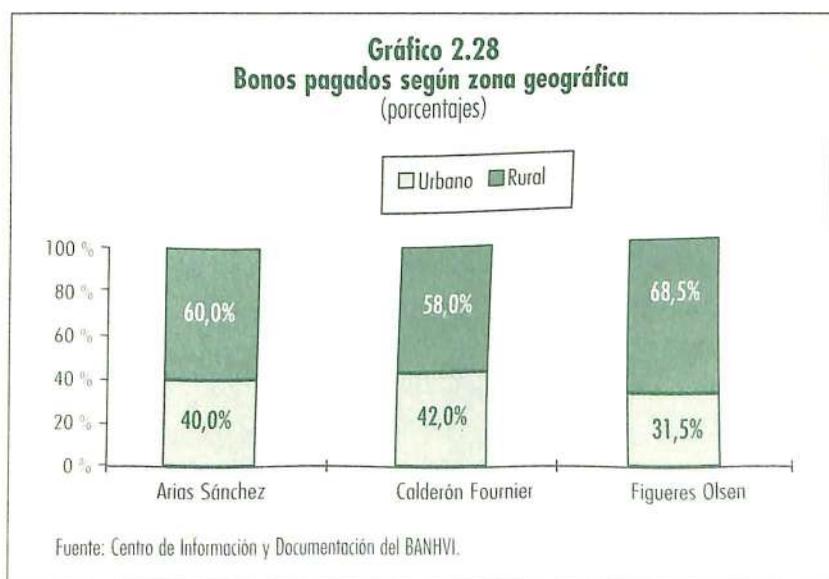
Si a los casos del bono reportados por el BANHVI a febrero de 1998 se suman los 51.950 reportados

por el programa de compensación social y los 27.586 atendidos por el programa de titulación a marzo de 1997, se estarían sumando 139.286 familias atendidas por el SFNV con algún tipo de subsidio. Si a esto añadimos los 10.890 casos sin BFV a diciembre de 1997, más los 26.000 casos con reajuste de bono, se habría alcanzado un total de 177.880 familias beneficiadas, que representan un cumplimiento del 89% de la meta de 200.000 familias prevista en el Programa de Gobierno, lo cual es particularmente meritorio dadas

las dificultades fiscales, financieras e institucionales que se enfrentaron. Las proyecciones permiten esperar que en abril de 1998 se habrá cumplido la totalidad de la meta.

Más importantes fueron los logros cualitativos. Las reformas al Sistema Financiero Nacional para la Vivienda han sido avances de calidad de gran importancia para el futuro del sistema. Los mecanismos financieros establecidos, así como los principios de control al funcionamiento del sistema, han incrementado su cobertura, su sostenibilidad, su eficiencia y su transparencia. Además, la campaña del MIVAH para combatir la intermediación y la corrupción, y el trabajo de las Comisiones Cantonales de Vivienda, son pasos básicos para garantizar a futuro el real acceso a la vivienda de la población, como derecho.

Por otra parte, los programas de compensación social y titulación iniciaron sin duda un proceso de



regularización importante que afectaba tanto a instituciones del Estado como a familias de los estratos más bajos. Es muy importante terminar esta labor que realmente enfrenta un obstáculo serio al desarrollo equitativo y sostenible de las comunidades del país.

Finalmente, se desea destacar que lo avanzado en la reforma del SFNV allana el camino para reformas sucesivas que articulen mejor las políticas de vivienda con las que persigan un uso más adecuado del territorio. A los futuros gobiernos les queda la tarea de emprender cambios organizativos y legales que permitan que la asignación de créditos y subsidios para vivienda pueda ser empleada como un instrumento poderoso para inducir usos del territorio más racionales desde el punto de vista del interés general de la sociedad en el largo plazo, y también desde el punto de vista de los intereses de las comunidades.

3. El uso del territorio y la política de vivienda

Se ha explicado anteriormente cómo la nueva estrategia del sector vivienda ha buscado separarse del sesgo viviendista y asumir un enfoque más comprensivo del fenómeno habitacional que estuviera centrado en el desarrollo de las comunidades, y que para operacionalizar ese enfoque ha combinado el fortalecimiento del sistema financiero para la vivienda, con acciones que aborden la dimensión territorial del fenómeno

de la vivienda. Estas últimas acciones, que abarcan tanto el desarrollo de nuevas modalidades de intervención en asentamientos específicos, como el uso más intenso del planeamiento urbano, son discutidas en esta sección.

3.1 La estrategia adoptada: experiencias piloto para forzar el cambio.

Con el trabajo sobre la dimensión territorial, de lo que se trataba era de amortiguar los grandes y serios impactos negativos que los programas viviendistas del pasado habían tenido en el ambiente; y además, se buscaba contrarrestar más efectivamente la segregación social en el espacio urbano, generada por la profundización de las diferencias entre las condiciones de vida en las comunidades más pobres y la que disfrutaban los barrios de las minorías privilegiadas. Con ese fin, se plantearon los siguientes tipos de acciones:

- restablecer el equilibrio de la estructura urbana, mejorando y regularizando las redes de servicios y los centros de servicios urbanos en los asentamientos generados por programas de vivienda anteriores que seguían siendo asentamientos irregulares, además de reubicar las viviendas en áreas de riesgo y áreas públicas, y regular la propiedad y los servicios públicos.
- establecer los lineamientos que debían regir la construcción de nuevos asentamientos para los sectores de menores ingresos, de mane-

ra que los problemas no se repitieran.

- impulsar proyectos de mejoramiento habitacional y urbano en aquellos sectores pobres y deteriorados de las áreas urbanas.
- definir las nuevas áreas habitacionales a habilitar para sectores medios y más acomodados de la sociedad, controlando su impacto en el territorio.

Como se explicó en la primera sección, la profundidad y antigüedad de los problemas que se enfrentaban, junto con la tradicional debilidad del Estado y la escasa experiencia de las instituciones públicas en el enfrentamiento integral de los problemas urbanos, condujeron a las autoridades del sector vivienda a adoptar una estrategia basada en intervenciones piloto en áreas seleccionadas, que permitieran ganar experiencia institucional y establecer procesos que pudieran luego ser replicables. Esos proyectos son los siguientes:

- Asentamientos vulnerables creados por programas de vivienda anteriores: se planearon las intervenciones en Tejarillos, Rincón Grande de Pavas, Los Guido y Guararí.
- Nuevos lineamientos para asentamientos futuros: las experiencias piloto dentro del modelo "Bosque Urbano".
- Mejoramiento de sectores urbanos pobres y deteriorados: los proyectos de Recuperación Ambiental y Desarrollo

Sostenible del Parque Metropolitano del Sur y Áreas Circunvecinas, y el convenio para el Parque Arqueológico de Moravia.

- Planeamiento urbano en nuevas áreas habitacionales: el apoyo a la formulación de Planes de Desarrollo Estratégico en Desamparados y Limón, los proyectos de planeamiento urbano en los sectores noreste y sur de la GAM y en el cantón central de Limón que ayudaron a elaborar los planes reguladores urbanos de esas zonas, y la zonificación de áreas restringidas y a reubicar por exposición a amenazas naturales en la Zona Sur del país afectada por el huracán César.

A continuación se expone sobre la acción del gobierno en cada una de esas áreas.

3.2 La intervención en comunidades vulnerables. Estas comunidades fueron atendidas por la Unidad Técnica de Desarrollo Local (UTDL), en el marco del Plan Nacional de Combate a la Pobreza. Se conformaron equipos técnicos interinstitucionales que promovieron la elaboración de los “planes de desarrollo local” en cada una de las comunidades en las cuales se intervino. Los planes incluyeron obras de infraestructura comunitaria, renovación urbana, protección ambiental y programas dirigidos a la población meta del PNCP (niños, adolescentes, mujeres y adultos mayores). Además de las

comunidades que estaban directamente bajo la responsabilidad de la UTDL, se conformaron equipos interinstitucionales con metodologías similares en Upala, Barranca y Sarapiquí. Para la elaboración de los planes se desarrolló una metodología innovadora, tanto para las instituciones y para las organizaciones, como para el estilo de interlocución tradicional entre Estado y organizaciones.

Los equipos técnicos interinstitucionales promovieron espacios de discusión y de elaboración de diagnósticos y propuestas, en los cuales participaron funcionarios de las instituciones y representantes de las comunidades. El resultado fueron los planes de desarrollo, los cuales son el primer intento realizado hasta la fecha por:

- involucrar a las comunidades en la identificación y definición de prioridades de necesidades y respuestas;
- promover que estos planes se conviertan en instrumentos de gestión de las comunidades en tanto tales, y no de los líderes afines a uno u otro partido;
- desarrollar diagnósticos integrales que atiendan a la multiplicidad de problemas y posibles soluciones que se enfrentan localmente; y
- sentar a funcionarios de las diferentes instituciones a discutir y programar acciones conjuntamente.

El proceso fue lento, pues implicó cambios de actitudes y aprendizaje

de todos los involucrados. Los funcionarios debieron entender y respetar la lógica comunal, y las comunidades aprender las limitaciones prácticas de las instituciones, cómo trabajar con ellas y cómo superar los problemas de clientelismo político, mientras centraban su atención en las necesidades comunales y valoraban su posible aporte y su capacidad de gestión.

Terminada la etapa de formulación del plan integral de desarrollo local en 1995, los equipos técnicos se constituyeron en unidades ejecutoras del programa. La comunidad a su vez conformó comisiones (una por cada componente del PNCP) para la ejecución. Como parte de la estrategia de relación con el Estado, los representantes comunales tuvieron reuniones con las autoridades de las instituciones que se deberían involucrar en la ejecución de las acciones, a las cuales se les presentó el plan, y surgieron entonces ciertos compromisos. El mayor logro para las comunidades fue el contar con un plan que les fuera propio. Su mayor problema fue la discontinuidad de la intervención institucional, la cual a menudo tendió a realizarse en forma independiente por parte de cada una de las instituciones y no con un carácter interinstitucional.

Los planes de desarrollo local de las comunidades vulnerables que fueron intervenidas contaron con diseños de sitio elaborados por un equipo de profesionales en la Di-

rección de Urbanismo del INVU, y en el caso particular de Pavas, con planos elaborados por la Dirección de Desarrollo Urbano de la Municipalidad de San José. Si bien hay un indudable mejoramiento en las condiciones generales de vida de los asentamientos, continúa pendiente la reubicación o sustitución de todas las áreas de tugurios anexas. Este proceso está en ejecución.

Quedó también pendiente la definición y aprobación de la reglamentación urbana específica que debiera seguir rigiendo las futuras construcciones en estos asentamientos, como parte de los planes reguladores de los respectivos municipios. Es preciso que esa reglamentación llegue a ser parte de los planes de los municipios, pues sólo así se contaría con mecanismos que garanticen que la situación urbana en ellos no vuelva a empeorar, y que lo nuevo que se haga tenga una visión de sostenibilidad urbana en lugar de simple mejoramiento inmediato y parcial de algunos de los problemas urbanos que los acosan.

Para continuar esas tareas, se tiene por primera vez en Costa Rica, la experiencia acumulada durante la Administración Figueres en atención integral a comunidades vulnerables y en riesgo. Ella ha permitido establecer precedentes metodológicos muy valiosos y sentar bases para el trabajo conjunto de las instituciones nacionales sectoriales, las comunidades y los

municipios. No es posible aún medir cuánto haya calado este nuevo enfoque en la cultura de los funcionarios estatales y municipales y en las mismas comunidades, pero se puede afirmar que la situación actual es mucho más propicia para que el aparato institucional interiorice las nuevas modalidades de intervención a escala comunal.

3.3 Los nuevos modelos de asentamiento. En este componente se formuló el modelo de asentamiento bautizado como "Bosque Urbano", en cuya concepción original participaron profesionales del Centro de Investigación en Vivienda y Construcción (CIVCO) del Instituto Tecnológico de Costa Rica y posteriormente profesionales de la Dirección de Vivienda del MIVAH y del MINAE en conjunto con miembros de la UTDL. "Bosque Urbano" está inspirado en una visión integral de los asentamientos humanos que busca resolver la problemática de vivienda, infraestructura y servicios urbanos (educación, salud y recreación), junto con la preservación y utilización adecuada de las zonas de reserva de recursos naturales y culturales importantes. Implica directrices generales de diseño físico y de procesos de educación y participación comunal pues requiere para su implantación de un cambio claro en la cultura de consumo en general y en la forma de utilización del medio, para lo cual establece prioridades en el control social del espacio y las relaciones co-

munales.

Con las directrices generales de diseño se construyó un asentamiento piloto: Entebe, para trasladar a las familias afectadas por inundaciones en Quebrada del Fierro, en la Unión de Tres Ríos. Pero su concepción global, que incluye el cambio en las relaciones internas de la comunidad y de ésta con el medio, sólo se incorporó en el proyecto Orowe, desarrollado por el INVU y que cuenta con el financiamiento complementario para instalaciones comunales y actividades educativas de la Cooperación Española. También CIVCO formuló diseños siguiendo estos principios, con financiamiento del Convenio Bilateral Costa Rica-Holanda.

Quedó pendiente el objetivo de crear un nuevo reglamento urbano entre los reglamentos oficiales para fraccionamiento y urbanización de la Ley de Construcciones. Ello es esencial para que un proceso de este tipo quede debidamente institucionalizado. Para concluir esta tarea, es de gran valor la experiencia acumulada en la Administración Figueres Olsen. Los principios que se establecieron para evaluar la idoneidad de los terrenos propuestos para nuevos proyectos y para el diseño de nuevos conjuntos habitacionales abren una discusión importante sobre el cuidado que se debe tener si se desea que el país construya para crear comunidades sanas y prósperas.

3.4 El mejoramiento en asentamientos deteriorados.

Los dos proyectos que se perfilaron en esta categoría tienen su eje en el rescate y apropiación por organizaciones de las comunidades, de espacios vitales para la recreación de la población y para la vida comunitaria. Por consiguiente son en sí mismos elementos básicos para la rearticulación de la vida de la comunidad. Ambos centran su atención en espacios recreativos importantes para la zona en la que se ubican, e incluyen elementos de cuidado ambiental y actividades productivas conexas.

El Parque del Sur, ubicado entre Sagrada Familia, Cristo Rey y Barrio Cuba, fue rediseñado luego de estudios sobre su estabilidad y papel en la ecología de la zona y la Municipalidad de San José aprobó un presupuesto para su rehabilitación. Se ha generado toda una organización de grupos de niños, jóvenes y otras organizaciones para el cuidado y administración del parque. Simultáneamente se hicieron estudios para proponer y realizar proyectos de producción y reciclamiento de desechos, articulados a las actividades programadas del parque. Y se hizo un levantamiento de las condiciones físicas de los tres asentamientos que circundan el parque para proponer un proyecto comunal importante en cada una de ellas, que extienda los beneficios de este espacio a las comunidades.

El proyecto ha sido fruto del esfuerzo conjunto de la Asociación

Vecinos, la Unidad Técnica de Desarrollo Local del Plan Nacional de Combate a la Pobreza y la Municipalidad de San José, y ha sido financiado en el marco del Convenio Bilateral Costa Rica-Holanda.

El Parque Eco-Arqueológico de Los Sitios de Moravia implicó el rescate de una área arqueológica en la cual se había reubicado en verde, en 1993, un grupo de familias. Ese asentamiento amenazaba con convertirse en un asentamiento precario una área culturalmente muy importante para la zona y para la ciudad. Las familias allí asentadas fueron reubicadas por el INVU en el asentamiento André Challé, el cual queda cerca del lugar, y las tierras del parque fueron traspasadas a la Municipalidad de Moravia, la cual firmó con una asociación de vecinos interesada en el rescate del área, un convenio especial con la venia y asesoría del Ministerio de Cultura Juventud y Deportes. El área ya fue limpiada y se encuentra en etapa de puesta en valor, con el apoyo de una universidad canadiense. Se construyeron en ella espacios para la administración y cuidado del sitio.

Ambas experiencias han sido importantes proyectos demostrativos de lo que se puede lograr en pro del mejoramiento de las condiciones de vida de las comunidades más allá del aspecto habitacional, con el trabajo conjunto de instancias estatales, municipales y co-

munes y apoyo de la cooperación externa. El reto que se presenta en ambas experiencias es el de institucionalizar nuevas formas de administración de bienes públicos por asociaciones comunales interesadas, para el beneficio de amplios sectores de las comunidades menos favorecidas.

3.5 Las condiciones urbanas para los nuevos asentamientos.

El instrumento que existe en la legislación del país para definir las áreas de expansión residencial es el plan regulador. En un recuento realizado en 1995, sólo 23 de los 81 municipios del país los tenían, y de éstos 8 estaban situados en la Gran Área Metropolitana.

La Dirección de Urbanismo del INVU hizo un esfuerzo excepcional para apoyar a los municipios en la formulación de sus planes reguladores, aprovechando el interés de éstos por regular el uso del suelo en su territorio, que fue estimulado por el traspaso legal que se les hizo del cobro directo del impuesto territorial. Se aprobaron 33 nuevos planes reguladores en la Administración Figueres Olsen.

Hasta ahora, los planes reguladores costarricenses siguen siendo instrumentos de ordenamiento del territorio poco eficientes porque carecen de presupuestos para la ejecución de propuestas de desarrollo, y se limitan a establecer regulaciones de uso, que son sólo aplicables en los trámites de permisos de construcción. Las innovaciones en su formulación, para

que incorporaran estrategias de desarrollo participativas, se promovieron en las experiencias piloto de Desamparados y Limón. Éstas fueron útiles en la medida en que permitieron detectar las deficiencias institucionales y legales que deberían solventarse.

A partir de esas experiencias, se formularon dos proyectos de preinversión para la formulación de planes estratégicos de desarrollo para los sectores críticos de la Gran Área Metropolitana (GAM) y para Limón. Los proyectos de preinversión aprobados, son la semilla que queda para los nuevos esquemas de funcionamiento urbano. Pretenden definir la forma en que las autoridades nacionales y locales deben trabajar para tener una visión más sostenible del desarrollo en la cual se logre enmarcar una mejor política de vivienda. De esta forma, se avanzará en el sentido de definir e institucionalizar la participación de la población en el uso del territorio, con sus derechos y deberes.

Problemas surgidos en la formulación de términos de referencia para ese tipo de proyectos y la tramitación de las contrataciones, impidieron que se pudiera avanzar más en este proceso durante la Administración. Sin embargo, a partir de los resultados de estos estudios, se espera que se planteen varias innovaciones importantes sobre la regulación del impacto del crecimiento urbano, y sobre las formas de trabajo conjunto

entre las dependencias del sector vivienda (Dirección de Urbanismo del INVU, Sistema de Información del Sector Vivienda y Dirección de Vivienda del MIVAH), las municipalidades y las organizaciones comunales.

La Dirección de Urbanismo del INVU, junto con varias organizaciones no gubernamentales y municipalidades, realizó un extenso trabajo de planeamiento territorial en 12 cantones afectados por el huracán César. Se hicieron levantamientos topográficos, determinaciones de zonas de inundación y planes parciales de ordenamiento territorial. Con base en esos estudios, se determinó el traslado de sitio de varias comunidades en riesgo de inundación y para ellas se diseñaron los nuevos sitios. El importante esfuerzo realizado en las zonas sujetas a inundaciones recurrentes que se hizo en los municipios afectados por el huracán César, fue la comprobación de que los costos y el tiempo que implica la elaboración de planes reguladores no son excusa para obviar la definición de las áreas en las cuales no se debe permitir la construcción de edificaciones para actividades que estarán bajo riesgo permanente. Considerando que el territorio nacional posee condiciones naturales que lo hacen vulnerable a diversos fenómenos naturales, sigue siendo necesaria una acción conjunta de la Comisión Nacional de Emergencias con la Dirección de Urbanismo del INVU y las municipalida-

des del país, para delimitar estas áreas. Lo hecho en la Zona Sur es un valioso antecedente en ese sentido.

3.6 El nuevo papel de los municipios en el planeamiento territorial. El traspaso de la administración del impuesto territorial a los municipios en 1995, ha sido un paso trascendental para el desarrollo de las políticas de ordenamiento urbano, reforzado aún más por el eventual cierre del IFAM como un ente dependiente del Poder Ejecutivo, y el traslado de sus funciones y recursos a los propios gobiernos locales. Con ese cambio, se estimuló un gran esfuerzo por la actualización de los catastros municipales de parte de los municipios y del Catastro Nacional, lo que sin duda será importante a mediano plazo para el planeamiento territorial.

La participación activa de los municipios en la solución de la problemática habitacional y en la regulación de su impacto territorial es muy importante, si se pretende realmente generar soluciones que conduzcan a contar con comunidades sanas y prósperas. Hasta ahora, y con excepción de la participación de las municipalidades en las Comisiones Cantonales de Vivienda, y de su acción en la donación de terrenos para resolver problemas urgentes en las áreas afectadas por desastres naturales, los municipios no han tenido un papel importante en la formulación de programas de vivienda en sus territorios. Este es un campo

de gran importancia para la acción gubernamental futura.

Es por ello que tienen un valor especial los avances en esa dirección durante la Administración Figueres Olsen. Entre ellos, se cuenta lo realizado en el marco del subprograma de áreas urbanas del Programa de Desarrollo Social que se financia con fondos del BID. En ese subprograma, se esbozaron varios esquemas para involucrar a las municipalidades en tareas de planeamiento urbano; los resultados se recogieron en el informe del proyecto Urbe. Allí se expresa que el mejoramiento de los recursos técnicos y tecnológicos con que cuentan los municipios es indispensable para incrementar sus posibilidades de gestión.

Pero el avance más notable que han dado las municipalidades en el campo del desarrollo urbano ha sido generado desde el programa PROMUNI. Este es un programa del BCIE que ha sido concebido y puesto en marcha por su oficina en Costa Rica, y ejecutado en conjunto con la Agencia de Cooperación para el Desarrollo Internacional del Gobierno de los Estados Unidos de América (AID). En sus orígenes estuvo motivado por el interés compartido con la Segunda Vicepresidencia por crear mecanismos financieros innovadores que estimularan el potencial de las comunidades para resolver sus problemas comunes. El resultado fue un programa que

hasta donde se sabe es único en los países en desarrollo, y que también ha sido ejecutado por el BCIE en Guatemala con mucho éxito. En muy poco tiempo, PROMUNI ha logrado romper los mitos de que las municipalidades no pueden generar la confianza necesaria para que los bancos les presten dinero para hacer obras, y de que para concederles créditos primero habría que someterlas a largos y complejos procesos de modernización.

El PROMUNI es básicamente un programa de financiamiento de infraestructura municipal, dentro de la cual se cuentan los acueductos, los sistemas de disposición de aguas negras y pluviales, los proyectos de desarrollo urbano, la construcción y reparación de calles y caminos, y el manejo de desechos sólidos. Los recursos provenientes del programa son canalizados por medio de bancos estatales o privados. Los créditos son a tasas de interés de mercado y variables, y entre los requisitos para otorgarlos se encuentran los estudios de factibilidad de los proyectos, un perfil socioeconómico de la población beneficiaria, y la evidencia de que la comunidad aprueba el proyecto y está dispuesta a pagar por él.

Para convertir al PROMUNI en un virtual instrumento institucional para el desarrollo comunal, diversas entidades públicas han participado de formas distintas. El BANHVI, por ejemplo, aprobó

un reglamento en abril de 1994 mediante el cual se permite a las entidades autorizadas del SFNV a participar como prestatarias de PROMUNI en proyectos de suministro y mejoramiento de obras complementarias a las viviendas; además, se establece la participación del mismo BANHVI dentro del programa. Por otra parte, el Ministerio de Salud ha coordinado los procesos de aprobación de rellenos sanitarios. Además, el ICE y el ICAA han coordinado para hacer posible la ejecución de proyectos de esas instituciones con la participación financiera de PROMUNI, lo que de hecho ha ocurrido en numerosas ocasiones. La Contraloría General de la República (CGR) también ha coordinado con el programa al agilizar y modificar ligeramente sus procedimientos de refrendo de créditos y de autorización de tarifas de servicios municipales. Además, se debe mencionar que la mayoría de los proyectos y los recursos del programa han sido o están siendo canalizados por los bancos estatales, y específicamente por tres de ellos: el Banco Nacional, el Banco de Costa Rica y el BANHVI. Se trata, como se puede notar, de un programa que tiene un hondo arraigo institucional.

Un problema básico que se debió resolver para dar existencia al programa consistió en lograr que las municipalidades o las organizaciones comunales se constituyeran en sujetos de crédito. Hasta ahora, eso era algo impensable para la

“El BCIE llega a una municipalidad y le dice: ¿quiere crédito para ese proyecto ?. Y ellos dicen “sí claro, pero nosotros no somos sujeto de crédito”. Y les decimos: “nosotros les prestamos con fondos de PROMUNI por medio de un banco local”. Y la municipalidad descubre que el banco está de acuerdo en prestarles, porque nosotros ya le habíamos explicado al banco que si los créditos van refrendados por la Contraloría y forman parte del Presupuesto Nacional, entonces el banco tiene una garantía de primera mano. Y los bancos se dan cuenta de que con las municipalidades pueden hacer buenos negocios. Y, claro, empezaron a prestarle a las municipalidades ... Y luego vamos y le decimos a la municipalidad: ustedes son muy malos cobrando y además les sale muy caro tener toda esa organización para cobrar; ¿por qué no dejan que los bancos cobren por ustedes ?, ellos hacen eso bien y a la gente le resulta más fácil ir a pagar ahí. Generalmente los bancos cobran un 1% de comisión por este servicio, que es muchísimo menos de lo que le costaría a la municipalidad hacerlo directamente y además le entregan todos los recibos y reportes ya hechos ... Y el paso siguiente es que los bancos les manejen esos recursos productivamente para sacarles el máximo de rentabilidad, no como ahora, que muchas municipalidades pierden millones de colones porque tienen sus dineros en cuentas corrientes ... También pedimos una prueba de que la comunidad apoya el proyecto, porque ellos son los que van a pagar el crédito, y esto obliga a que la municipalidad se relacione con la comunidad y lleguen a un acuerdo, y así se promueve la participación comunal ...”

(FRAGMENTOS DE UNA ENTREVISTA A CARLOS ESPINACH P., DIRECTOR POR COSTA RICA DEL BCIE DURANTE LA ADMINISTRACIÓN FIGUERES OLSEN, DICIEMBRE DE 1997)

gran mayoría de los especialistas en el tema municipal. Esa aparente imposibilidad se logró superar en buena medida, cuando se revalorizó el hecho de que los créditos asumidos por las municipalidades deben ser refrendados por la CGR, para lo cual esa entidad debe constatar que la situación financiera de la municipalidad le permite pagar la deuda. Y en el caso hipotético de que una municipalidad dejara de honrar una deuda, el banco podría informar a la CGR de esa situación y ella procedería a suspender la ejecución del presupuesto asignado a esa municipalidad hasta que volviera a ponerse al día con sus pagos. De esta forma, el refrendo de la CGR es una garantía muy fuerte que brinda confianza a los bancos. En los casos de las asociacio-

nes de desarrollo, se han logrado conformar varias modalidades mediante las cuales los vecinos beneficiarios del crédito aportan las garantías. Una de esas modalidades es cuando se trata de proyectos de agua o electricidad, que permiten un crédito fiduciario contra el flujo que generan los mismos recursos del proyecto.

En algunos proyectos, las municipalidades han abierto concursos para asignar los servicios de recolección de basura, de administración de rellenos sanitarios o de reparación de vías a pequeñas o micro empresas comunales. En esos casos, PROMUNI financia a esas empresas bajo reglas explícitas y transparentes. De esta forma, se estimula que las municipalidades se concentren en su función esen-

cial de orientación política y de toma de decisiones estratégicas para el bienestar de la comunidad, y que para ello se desprendan de tareas de ejecución de servicios que podrían ser realizadas más eficientemente si se las contrata.

Ha habido otros proyectos en los cuales las comunidades aportan recursos de contrapartida con recursos de PROMUNI para que el ICE, el ICAA, o empresas locales de servicios ejecuten proyectos de electrificación o de suministro de agua para esas comunidades. En esos casos es factible que los pagos de los créditos sean deducidos por medio del recibo telefónico o de agua.

El acercamiento entre las municipalidades y los bancos ha conducido en algunos casos a que estos les

brinden a aquellas los servicios de cobro de tarifas e impuestos, y también a que les administren sus recursos de la forma más productiva posible. Se estimula así la cultura financiera en las municipalidades, y además para los bancos esos servicios constituyen una garantía adicional, porque pueden descontar los pagos de los créditos de las cuentas que las municipalidades tienen en ellos.

El hecho de que los recursos de PROMUNI tengan un costo de mercado, lejos de lo que algunos podrían suponer, ha consistido en una de las principales fortalezas del programa. Ello obliga a que las comunidades escojan cuidadosamente los proyectos que verdaderamente ameritan el crédito, a que se organicen para aportar recursos propios o gestionar otros más baratos de forma tal que el crédito sea lo más pequeño posible, y a que los proyectos estén bien planeados para que la inversión pueda recuperarse sin problemas. Y es evidente, por lo demás, que los proyectos financiados con ese programa generan beneficios económicos y sociales que justifiquen con creces las inversiones hechas por las comunidades.

Conviene agregar que PROMUNI ha servido como una especie de imán para que las comunidades atraigan recursos cuantiosos de otras fuentes. En la medida en que el programa resuelva la necesidad de fondos de contrapartida para proyectos institucionales en las

comunidades, es posible entonces que las instituciones públicas puedan invertir recursos propios en proyectos comunales que de otra forma no habrían podido ejecutar. Además, se ha estimulado el aumento de la cooperación internacional a las comunidades pues los organismos cooperantes perciben ahora que apoyar a proyectos fi-

de 2.166 millones de colones. Además, hay 43 proyectos en proceso de formalización, que comprenden créditos de PROMUNI por más de 4.285 millones de colones; entre estos proyectos se encuentran 11 de acueductos, 9 de caminos, 8 de consolidación urbana, 7 de rellenos sanitarios, y 7 de electrificación.

Cuadro 2.9
PROMUNI Costa Rica:
Proyectos Desembolsados o en proceso de Desembolso
(a febrero de 1998)

Tipo de obra	Nº de proyectos	Monto (mills. de colones)	% del monto total
Caminos	7	927,8	42,8
Un mercado	1	473,4	21,9
Acueductos	5	383,9	17,7
Consolidación urbana	2	182,1	8,4
Recolección basura	3	122,4	5,6
Relleno sanitario	4	71,2	3,3
Electrificación	1	5,4	0,3
Total	23	2.166,2	100,0

Fuente: Banco Centroamericano de Integración Económica

nanciados por PROMUNI significa apoyar proyectos de alta probabilidad de éxito y de fuerte impacto social.

Los resultados del programa han sido excepcionales, considerando las históricas dificultades del crédito municipal y el corto tiempo transcurrido desde que empezó en 1994. Como se muestra en el Cuadro 2.9, a febrero de 1998 había 23 proyectos desembolsados o en proceso de desembolso, para los cuales se dio crédito por un monto total de más

VI. SEGURIDAD PÚBLICA: BASE DE LA CONVIVENCIA CIVILIZADA

Desde hace mucho tiempo, la inseguridad ciudadana ha sido sentida como uno de los problemas sociales más angustiantes para la población costarricense. Las estadísticas mostraban un aumento persistente en las tasas de criminalidad, y en especial, en los delitos contra la persona.

En contraste con la situación mencionada, las fuerzas policiales se encontraban en un estado de lamentable deterioro que se había

venido acentuando durante los últimos gobiernos. En el personal policial, prevalecían un bajísimo nivel de capacitación, la ausencia de un sistema de formación profesional de la policía, la elevada rotación de personal, la fuerte presencia del clientelismo político en la contratación de nuevos policías, salarios muy bajos, una pobre dotación de uniformes, armamento y vehículos de transporte, un bajo nivel de motivación y una incidencia alta de hechos de corrupción. En la gestión de los recursos de las organizaciones policiales, prevalecían los procedimientos artesanales de una administración desgastada, la falta de sistemas de información, limitados controles para garantizar el uso racional de los recursos disponibles, y la carencia de personal administrativo con formación adecuada. En la acción policial, prevalecía la falta de planificación en la organización de las fuerzas policiales, en particular de la Guardia Rural y la Guardia Civil, la cual se expresaba en la inadecuada distribución de los efectivos en el territorio nacional y en una pobre capacidad de respuesta ante los hechos delictivos. También era evidente el deficiente control de los puestos fronterizos, que favorecía las masivas y constantes inmigraciones en la frontera norte, los contrabandos y el trasiego de drogas en ambas fronteras. Y en el mar territorial, la falta de vigilancia adecuada promovía la constante transgresión de los límites territoriales

y la explotación ilegal de los recursos naturales del país.

da, el desempleo, el analfabetismo, la pérdida de valores y la au-

“El reto fundamental que enfrentamos en este campo es el de recuperar y consolidar el derecho de la ciudadanía a una vida segura y tranquila. El reto se puede dividir en dos grandes vertientes: una, la de enfrentar la inseguridad en sus fuentes, reduciendo las causas sociales del delito; otra, la de prevenir y combatir efectivamente los delitos que día a día acechan a la población.”

(PROGRAMA DE GOBIERNO 1994-1998, p. 32).

Cuando el Gobierno inició sus funciones, en mayo de 1994, tenía perfilada una política de seguridad ciudadana en su Programa de Gobierno que buscaba aumentar la capacidad estatal para enfrentar ese problema.

El desafío de combatir la inseguridad en sus causas tiene que ver con todas aquellas decisiones que se pueden tomar desde la política económica y desde la política social, para atacar las causas profundas de la desigualdad social. En ese sentido, el Programa de Gobierno reconoce que “...la desigualdad social, el bajo nivel de vi-

sencia de oportunidades sanas, tanto para ganarse la vida como para disfrutarla, son causas fundamentales del delito”⁴⁸). El segundo desafío, el de aumentar la eficiencia del sistema de seguridad y justicia penal, es el que constituye la política de seguridad propiamente dicha.

Por ello, las acciones impulsadas en el campo de la seguridad ciudadana, deben ser abordadas dentro del marco general de una política social integral, que centra su atención en la generación de oportunidades, enfrentando las causas estructurales que explican la po-

“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. El Gobierno de José María Figueres realizará una fuerte campaña para combatir las causas de la criminalidad (marginalización, desempleo, violencia familiar, drogas, niños y niñas en situaciones de riesgo social, etc.), sin que eso signifique descuidar las manifestaciones de la delincuencia y sus efectos sobre la población. Se impulsará la acción conjunta Comunidad-Estado con el afán de potenciar los esfuerzos de las distintas instituciones y orientar debidamente a los ciudadanos”.

(PROGRAMA DE GOBIERNO 1994-1998, p. 35).

breza extrema, las brechas geográficas y la desigualdad social. Por ello, las acciones concretas vinculadas al Plan Nacional de Combate a la Pobreza (PNCP), así como los programas sectoriales en educación, salud, vivienda, entre otros; constituyen parte de engranaje complejo de políticas públicas que contribuyen al desarrollo de comunidades renovadas, más solidarias y más seguras.

La estrategia ejecutada por el Gobierno se articuló mediante medidas específicas en cuatro áreas de acción: a) la prevención del delito en las comunidades, b) el fortalecimiento de la policía, c) la modernización del marco legal y de los tribunales, y d) la transformación del sistema penitenciario. A continuación se presentan las principales acciones impulsadas.

1. La prevención del delito en las comunidades

En el Programa de Gobierno se delineó una estrategia de prevención del delito en las comunidades, que incluye la creación de comités locales, integrados por representantes del municipio, las asociaciones de desarrollo, las organizaciones voluntarias y otras instituciones, y que realizarían acciones preventivas diversas, como identificación de posibles delincuentes, patrullas de barrio, boletines informativos, programas culturales, y programas de prevención de la violencia doméstica y del consumo de drogas. Dentro de esta estrategia, el “policía comuni-

“Se desarrollarán comités locales de prevención del delito, con el apoyo 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 enfatizen en la prevención del delito y en la incorporación y participación de la sociedad civil como agente activo”.

(PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1994-1998, p. 184)

tario” o “policía de barrio” tiene un papel bien definido, caracterizado por una fuerte relación con el vecindario⁽⁴⁹⁾.

A este componente de la estrategia se le denominó “Programa de Policía Comunitaria” y se inició con una experiencia piloto en Hatillo, que ha sido muy exitosa y cuyos detalles se presentan en el siguiente recuadro inserto. Un dato interesante, derivado de la consulta realizada en marzo de 1997, se relaciona con el hecho

de que mientras a nivel nacional el 70% afirmaba que la criminalidad había aumentado en Costa Rica, en Hatillo sólo el 38% afirmaba lo mismo.

Con distintos grados de avance en su implantación, el Programa de Policía Comunitaria existe ahora en 217 comunidades del país. Para ello, se ha dado capacitación especial a 517 policías. Entre las que ha habido un mejor desempeño, se encuentran las comunidades de San Isidro de Heredia, La Lía, va-

Policía Comunitaria: experiencia piloto en Hatillo

Para probar y mejorar el modelo de policía comunitaria antes de reproducirlo por todo el país, se desarrolló una experiencia piloto en Hatillo desde 1995. La organización básica de esta modalidad es el Comité de Vigilancia y Seguridad, que es presidido por el jefe de la comisaría y está integrado además por representantes de la comunidad, el comité de deportes, los educadores, las instituciones de salud y la iglesia católica. Los vecinos participan en el diagnóstico, la prevención y el seguimiento de los problemas de seguridad que enfrentan a diario. Y en la comandancia se coordinan programas con otras instituciones, sobre prevención del consumo de drogas, violencia doméstica y aplicación de la ley penal juvenil. El resultado ha sido excepcional; en 1996, se redujeron los robos en 55.7%, los robos de vehículos en 50.9% y los asaltos en un 35 por ciento. Y en el vecindario, ha aumentado la sensación de seguridad; en un año el porcentaje de vecinos que afirman tener temor a ser robados se redujo de 53,7% en 1996 a 21,6% en 1997.

Fuente: Ministerio de Seguridad Pública

rios barrios del centro de Tibás, y en San José el vecindario de calle 8 y la ciudadela La Carpio.

Dado el éxito de estos programas, y dado que la inseguridad sigue siendo uno de los principales problemas y preocupaciones de la población, es necesario promover la consolidación y extensión de este modelo de seguridad comunitaria a todo el país.

2. El fortalecimiento de la policía

Con el objetivo de aumentar la eficiencia y eficacia de la acción policial, el Gobierno impulsó importantes acciones tendientes a transformar el marco institucional que se encontraba vigente, tanto en sus aspectos normativos, organizacionales, como de gestión de recursos humanos, de manera consistente con lo propuesto en el Programa de Gobierno y en el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998.

Sin embargo, como se verá al abordar las diferentes áreas de acción, muchos de los esfuerzos realizados marcan del inicio de un proceso de cambio, cuya consolidación exige el apoyo decidido de próximos gobiernos, como elemento esencial para garantizar la continuidad y la sostenibilidad financiera de los programas impulsados. Para ello, además, se deben fortalecer los mecanismos de participación social, de manera que el trabajo conjunto Estado-Comunidad se convierta en un factor integrador de las acciones en el

“...se impulsarán las siguientes acciones: dignificación de la función policial, mejorando sus condiciones laborales, y brindándoles incentivos para profesionalizar su trabajo; fortalecimiento de la capacitación policial en aspectos técnicos como derechos procesales, derechos humanos, relaciones públicas y manejo de situaciones de crisis, para obtener una policía de perfil civilista y no militar; aplicación efectiva de mecanismos de control civil sobre la actuación de los cuerpos policiales para garantizar el adecuado respecto de los derechos humanos y regular, mediante sanción, los problemas de corrupción; y racionalización de la actual organización policial mediante una estructura que responda mejor a las distintas áreas de especialización (seguridad ciudadana, fronteras, narcotráfico, etc.) y a las características de la delincuencia en las distintas regiones del país”

(PROGRAMA DE GOBIERNO 1994-1998, p. 38).

campo de la seguridad ciudadana, con el fin de evitar la duplicidad y la ejecución de programas aislados y ensimismados.

2.1 Modificación del marco legal de los servicios de seguridad pública.

En 1994 entró en vigencia la Ley General de Policía⁽⁵²⁾, producto de un proceso coordinado por el Ministerio de Seguridad con asesoría del Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD), y expertos nacionales y extranjeros. Con ella, se sentaron las bases de una moderna legislación que regula las actuaciones de los órganos de policía con un claro perfil comunitario, profesional y científico. Entre sus disposiciones principales, destacan la integración de las fuerzas policiales, la creación del Consejo Nacional de Seguridad como órgano rector en materia de seguridad, y la regulación de los cuerpos policiales privados.

2.2 Creación de la Carrera Policial. Entre las acciones de mayor sentido estratégico para la seguridad pública del país, sobresale el diseño y ejecución del Plan Nacional de Capacitación en Seguridad Ciudadana. Por primera vez, se institucionalizó un modelo de adiestramiento, cuya doctrina y técnica permiten generar una policía profesional, civilista y de servicio a la comunidad. Dentro de este marco general, se implantó la Carrera Policial, paso fundamental para iniciar la profesionalización gradual, pero sistemática, de la Fuerza Pública. Con ello, Costa Rica dispone actualmente de un poderoso instrumento para erradicar el clientelismo político, uno de los principales obstáculos que impedía el desarrollo de una policía moderna y renovada.

A pesar de las restricciones presupuestarias, el Ministerio de Seguridad Pública logró dar los primeros pasos en esta dirección. Al fi-

nalizar el mes de febrero de 1998, se habían graduado 512 efectivos del Curso Básico Profesional y 174 efectivos de los cursos para Oficiales y Sub-oficiales. Además, se avanzó en la implantación de una serie de acciones, que constituyen la esencia de la reforma estructural impulsada: se estableció un nuevo escalafón salarial, se revisó y renovó el contenidos de los cursos de formación básica, se creó y entró en funcionamiento la Escuela de Policía y algo muy importante, se establecieron los requisitos académicos para las nuevas contrataciones de policías⁵¹.

2.3 Dignificación de la policía. Para lograr la dignificación de la policía, se tomaron decisiones dirigidas a mejorar las condiciones salariales y de trabajo de los policías. En lo que respecta al ingreso, como se aprecia en el Gráfico 2.29, el esfuerzo realizado fue realmente significativo. El salario base del policía raso más que se duplicó, pasando de ₡28.750 a ₡59.959, mientras que un comportamiento similar experimentó el salario base del guardia rural, que aumentó de ₡29,250 en 1994 a ₡60.650 en 1997. Lo anterior implica que el salario base, en términos reales aumentó alrededor del 34%.

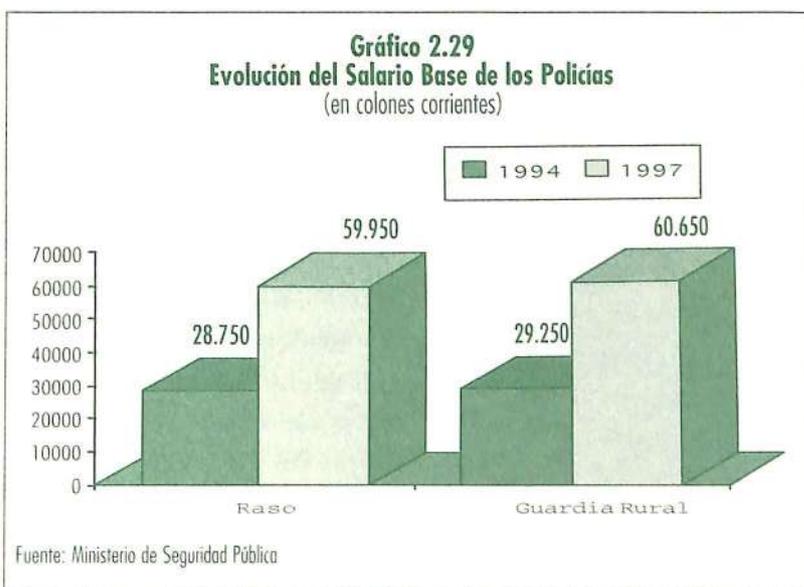
Sin embargo, la mejora en el salario base marca tan sólo el inicio de una política salarial integral, que reconoce beneficios adicionales dependiendo del nivel de capaci-

tación y profesionalización de los policías. En este sentido, durante el Gobierno se logró la incorporación de aproximadamente 400 efectivos al Estatuto Policial. De acuerdo con el nuevo sistema de incentivos salariales, quienes ingresan al Estatuto y adquieren con ello estabilidad laboral, reciben un sobresueldo de 25% del salario base, sin contar los aumentos adicionales por concepto de capacitación en la Escuela de Policía. Al considerar lo avanzado, se puede afirmar que si en los próximos gobiernos persiste la firme voluntad de continuar por este camino, el proceso de modernización de la policía será irreversible.

A la par de las mejoras salariales, se invirtieron más de ₡500 millones en infraestructura para comisarías, comandos y destacamentos. Y en 1996 se hizo la primera distribución de uniformes en varios

años; se repartieron entre el personal 12.906 camisas, 13.000 pantalones, 10.000 trajes de fatiga, y 8.500 pares de botas.

2.4 El equipamiento volvió a ser prioridad. Cuando inició el Gobierno en 1994, se encontró una fuerza pública que tenía un gran déficit de armas de reglamento y en cuanto a medios de transporte, sólo había 9 radiopatrullas funcionando. A pesar de las limitaciones de recursos, se logró hacer una compra significativa de armas. En 1996 se repartió entre el personal 925 pistolas, 866 revólveres, y 322 sub ametralladoras. También se adquirió una importante cantidad de munición. En cuanto al transporte, se adquirieron 27 radiopatrullas, 17 camionetas, 3 buses y 9 microbuses. Adicionalmente se incorporaron a la flotilla del Ministerio de Seguridad los automóviles provenientes del antiguo Banco Anglo,



51 A partir de 1994, de acuerdo con lo establecido en el artículo 49 de Ley General de Policía, se establecen los siguientes requisitos para el servicio de las fuerzas de policía: a) ser costarricense, b) mayor de 18 años y ciudadano en el ejercicio pleno de sus derechos, c) jurar fidelidad a la Constitución Política y a la leyes, d) poseer aptitud física y moral para el desempeño idóneo del cargo, e) someterse a las pruebas que la ley y su reglamento exija, f) ser escogido de las listas confeccionadas mediante los procedimientos establecidos en el Estatuto Policial y sus reglamentos, g) haber concluido el tercer ciclo de la enseñanza general básica, h) pasar satisfactoriamente el período de prueba previsto en la ley e i) cumplir con cualquier otro requisito que establezca la Ley General de Policía, sus reglamentos y demás disposiciones aplicables.

y las 50 patrullas que ingresaron como producto del canje de los vehículos de lujo del Poder Ejecutivo.

2.5 Acciones enfocadas en áreas críticas para la seguridad. En la Administración Figueres, se buscó desarrollar formas especializadas de combatir la delincuencia, según las características propias de sus distintas manifestaciones. Entre ese tipo de iniciativas, se encuentran las siguientes:

- El "Plan Verano Seguro", iniciado en 1995, junto con el Instituto Costarricense de Turismo y la Cámara Nacional de Turismo, diseñado para garantizar la seguridad y protección de nacionales y extranjeros en playas y lugares turísticos.
- El "Plan Piloto de Colegios Nocturnos", el cual se inició con colaboración del Ministerio de Educación Pública y la Asociación de Educadores de Segunda Enseñanza, para enfrentar el problema de delincuencia que aqueja a los estudiantes y profesores de esos centros.
- El nuevo esquema de vigilancia en la zona norte del país, en conjunto con las autoridades de Nicaragua, que ha conseguido reducir sustancialmente la migración ilegal proveniente de ese país.

2.6 Avances en la modernización del Ministerio de Seguridad. Se aprovechó la fusión de los ministerios de Seguridad y Gobernación, para

implantar una estructura organizativa unificada que fuera más eficiente. En esa labor de reestructuración, se desarrolló un nuevo sistema de administración de recursos humanos que supera las prácticas artesanales y propensas al clientelismo y a la corrupción que había en el pasado; ello también permitió eliminar el viejo problema de los "policías fantasmas". Con la misma visión, se modernizaron los sistemas de control de activos. Se creó además la Contraloría de Servicios.

Aún así, se trata de un área en que se requieren acciones adicionales para avanzar hacia una estructura organizacional mucho más sencilla, flexible y funcional. A futuro, urge simplificar aún más la estructura administrativa, mejorar los sistemas de información y automatizar procesos sustantivos para la toma de decisiones.

2.7 Regulación de los servicios privados de seguridad y la tenencia de armas. Se fortaleció el poder regulador del Gobierno, en respuesta a la expansión de la oferta privada de vigilancia en los últimos años. Según cifras del Ministerio de Seguridad, se pasó de 20 empresas prestatarias de ese tipo de servicios en 1994 a 139 a finales de 1996, y el número de guardas privados registrados aumentó de 1.200 a 3.420 en el mismo periodo. Este fenómeno condujo al Gobierno a asumir estrictas labores de inspección y a exigir requisitos básicos en cuanto a idoneidad, capacidad, y uso de armas de fuego.

La Ley General de Policía establece una serie de mecanismos y requisitos para regular adecuadamente los servicios privados de seguridad, pero se requiere de esfuerzos adicionales para consolidar la aplicación plena de la nueva normativa.

Ante el aumento en la tenencia privada de armas, el Gobierno también fortaleció su acción reguladora. Como ejemplo de esa tendencia, se puede mencionar que sólo en 1996 se otorgaron y renovaron 9.849 permisos de portación de armas. Como respuesta a esta situación, se aprobó en 1995 la Ley de Armas y Explosivos⁽⁵²⁾ y en junio de 1996 se publicó su reglamento, que contempla controles más estrictos sobre la tenencia, comercio y portación de armas.

2.8 Lucha contra el narcotráfico. Durante el último año de la Administración Figueres se dismantelaron dos de las más importantes estructuras de narcotraficantes en la zona sur del país, se produjo un importante decomiso de heroína para consumo interno y se aniquiló la primera organización de este tipo, además de los constantes decomisos de marihuana y destrucción de los plantíos. De hecho, 1997 fue el año más exitoso en la lucha del país contra los carteles internacionales de la droga.

Este aumento de la eficacia en la lucha contra el narcotráfico obedece a una mejor utilización de los métodos de control y no a un in-

crecimiento en el número de agentes policiales. En esos logros contribuyó una mayor coordinación entre los cuerpos policiales del país, y también la cooperación con las policías antinarcóticos de Panamá, Guatemala, Estados Unidos y Europa. Es necesario señalar que el aumento en la eficiencia de la acción antidrogas, también se debe a la capacitación recibida del Servicio de Aduanas de los Estados Unidos, y a la mejora de los equipos.

3. La reforma en la legislación penal y la organización de los tribunales

En el Programa de Gobierno, se incluyó una orientación sobre la reforma de la legislación penal. En ella se definió la voluntad de apoyar los esfuerzos de revisión del sistema de sanciones para readecuarlos según el nivel de perjuicio que cada tipo de delito le provoca a la ciudadanía. En ese sentido, se sentó el compromiso de colaborar en la aprobación legislativa de los códigos penal y de procedimientos penales. También se estableció el deseo de apoyar los programas de modernización de la Corte Suprema de Justicia para lograr una justicia pronta y cumplida.

Una vez empezado el Gobierno, los tres poderes de la República desplegaron una notable acción conjunta, que produjo la aprobación legislativa de la reforma de la normativa penal más profunda de las últimas décadas. El Poder Eje-

“En el plano de la legislación ambiental 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”

(PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1994-1998, p. 185)

cutivo asumió ese proceso de reforma con una alta prioridad, y desde el ámbito de sus potestades, lo promovió intensamente. Se aprobaron las siguientes leyes: 1) la Ley de Justicia Penal Juvenil⁵³, que sustituye a una ley sobre jurisdicción tutelar de menores que tenía un enfoque obsoleto, muy restringido y poco apropiado para normar las cuestiones de tipo penal relacionadas con la población infantil y juvenil; 2) el Código de Procedimientos Penales⁵⁴, que permite modernizar y hacer más eficientes los procesos de la Corte en materia penal; 3) la Ley de Notificaciones, Citaciones y otras Comunicaciones Judiciales⁵⁵, que moderniza y hace más eficientes los procedimientos relacionados con esa temática.

El Gobierno también apoyó la vigente necesidad de modernizar el Poder Judicial, para que éste pueda también estar a la altura de los retos que enfrentamos. Así, se participó en las gestiones y los trabajos preparatorios de un ambicioso programa que busca aumentar la eficiencia y reducir el retraso y la congestión en el sistema jurídico. El Gobierno destinó recursos adi-

cionales, procedentes del Presupuesto Nacional, para financiar la contrapartida del préstamo que financia ese programa, que fue otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

4. Reconocer y enfrentar el problema de las cárceles

De las crisis que experimentan las instituciones costarricenses, la del sistema penitenciario ha sido una de las más evadidas y postergadas por la sociedad y por los gobiernos. Esta es una situación común con muchos países en desarrollo; independientemente de las causas que operen en ese sentido, lo cierto es que los gobiernos suelen tener urgencias más apremiantes que la de atender el problema de las cárceles. Desde antes de su inicio, cuando se redactó el Programa de Gobierno, se recordó que el objetivo principal del Sistema Penitenciario debe ser el de contribuir a la protección de la sociedad y a la vez, ayudar al infractor a reivindicarse y a convertirse en un ciudadano respetuoso de las leyes, pero asegurando un control razonable de su persona⁵⁶. Para revalorizar este objetivo, el Programa

53 Ley N° 7576, publicada en La Gaceta N°82 del 30 de abril de 1996.

54 Ley N° 7398, que reforma el Código Penal y amplía el Código de Procedimientos Penales, publicada en La Gaceta N° 89 del 10 de mayo de 1994.

55 Ley N° 7637, publicada en La Gaceta N° 211 del 4 de noviembre de 1996.

56 Véase, Programa de Gobierno, p. 38.

definió una orientación en el sentido de hacer un nuevo diseño penitenciario que evitara la reproducción institucional de la cultura delictiva. También se dio orientación en el sentido de asumir la reparación y modernización de las construcciones penitenciarias, para evitar el hacinamiento y hacer posibles las reformas del sistema.

Las serias restricciones financieras por las que atravesó la Administración Figueres hicieron muy difícil que el problema penitenciario tuviera la prioridad deseada. Sin embargo, en medio de esas limitaciones, se llevó adelante un plan de construcciones que es la punta de lanza de un conjunto de cambios en el sistema penitenciario. Los primeros años del Gobierno se dedicaron a las etapas de diseño y licitación, y hacia el final de su período ha empezado la etapa de ejecución. Se trata de 7 instalaciones carcelarias cuyo costo es de 1.556 millones de colones, el cual equivale a 12 veces más que el monto destinado a ese tipo de obras en el cuatrienio anterior. Esas instalaciones corresponden a los centros penitenciarios de Liberia, San Carlos, Pococí, Pérez Zedón y Puntarenas, al Centro Penal Juvenil de San José, y el Puesto 9 del Centro La Reforma.

Estas obras, junto con los programas educativos y productivos que se han desarrollado, permitirán humanizar las condiciones de vida de los reclusos. Con las nuevas cárceles, se reducirá sustancial-

mente el hacinamiento, y se podrá avanzar más rápidamente en la reparación de los internos según su condición jurídica, pues actualmente conviven indiciados con sentenciados. Además, el carácter regional del programa de construcciones facilitará el traslado paulatino de muchos de los reclusos a sus localidades de origen, con lo cual se propiciará una relación más cercana con su núcleo familiar y se crearán mejores condiciones para la reinserción en sociedad de los sentenciados.

Sin embargo, en materia de seguridad ciudadana, es necesario reconocer que si bien estos avances apuntan en la dirección correcta, la magnitud y la complejidad del problema trasciende los esfuerzos realizados. El país debe estar dispuesto a asumir el costo que implica un mejor sistema de seguridad, dentro del esquema solidario que caracteriza otras áreas de interés nacional, como son la salud y la educación. El país no puede seguir avanzando hacia una sociedad en la que los delincuentes cuentan con más recursos que la policía, y en el que sólo tienen verdadera o supuesta protección, quienes pueden pagar por ella en forma privada. Es preciso aprender tanto de los esfuerzos realizados en este

campo, como de su insuficiencia para manejar el problema plenamente.

VII. GRUPOS PRIORITARIOS: POLÍTICAS, PROGRAMAS Y ACCIONES

La política social de la Administración Figueres se sustentó en la articulación de las programas universales, dirigidos al conjunto de la población, y los programas selectivos diseñados para atender las necesidades de sectores específicos. En ambos tipos de políticas subyace la preocupación por la equidad, la movilidad social y la integración del conjunto de la población a las principales corrientes del desarrollo.

La población tiene un carácter heterogéneo. Hay en ella diversidad de situaciones, necesidades y carencias que tienen relación con aspectos tales como el género, la edad, la discapacidad y la pertenencia a minorías étnicas, entre otros. En este sentido, la política social impulsada por el Gobierno incluye programas y proyectos específicos, que centran su atención en la promoción humana de manera integral.

A continuación, se examinan las principales acciones ejecutadas en pro del desarrollo de la mujer y la

“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”.

(PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1994-1998, p. 107)

equidad de género; el mejoramiento de la calidad de vida de la niñez y la juventud; los adultos mayores y la población con discapacidad. Estos esfuerzos se relacionan estrechamente con las políticas aplicadas para combatir la pobreza, mediante mecanismos renovados que buscan superar las limitaciones que el medio social y familiar impone sobre estos grupos, así como asegurar su acceso a los programas de cobertura universal.

1. Promoción de la mujer y la equidad de género

La equidad entre los géneros es un aspecto clave para avanzar de manera efectiva por la senda del desarrollo sostenible. Esto incluye la participación de mujeres y hombres en igualdad de condiciones en la vida productiva y reproductiva, considerando la división de labores y la responsabilidad compartida en lo que respecta a la crianza de los hijos y la manutención del hogar. Las tradicionales condiciones adversas a las que se han enfrentado las mujeres en cuanto a acceder a los distintos ámbitos del quehacer sociocultural, económico y político, determinan la necesidad de impulsar medidas permanentes y acciones afirmativas en su favor, orientadas explícitamente a superar condiciones discriminantes y abrir amplias oportunidades educativas, laborales, de salud, etc.

La sociedad costarricense cuenta con un marco jurídico moderno y

apropiado para promover el desarrollo integral de las mujeres, dentro del cual destaca la ratificación de las principales convenciones internacionales y la aprobación de la Ley de Promoción de la Igualdad Social de la Mujer promulgada a principios de 1990, entre otros. En el ámbito institucional, la rectoría y coordinación de las políticas públicas en esta materia, así como la inclusión del enfoque de género en el conjunto de las entidades estatales, le corresponde al Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia (CMF).

En este contexto, el Gobierno ejecutó un conjunto de planes y programas complementarios, consistentes con los lineamientos generales incluidos en el Programa de Gobierno y el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998, así como con los compromisos adquiridos posteriormente, derivados de la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer, realizada en Beijing, China, en setiembre de 1995. Los planes y programas referidos son los siguientes:

- Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (PIOMH).
- Plan para la Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar (PLANOVI).
- Eje Mujeres del Plan Nacional de Combate a la Pobreza.
- Programa de Promoción de la

Ciudadanía Activa de las Mujeres (PROCAM)

- Programa de Coordinación de las Oficinas Ministeriales y Sectoriales de la Mujer (OMM/OSM).
- Programa de Oficinas Municipales de Promoción Activa de los Derechos de las Mujeres.
- Programa Mujeres Adolescentes.

A continuación se presenta un balance de los principales acciones impulsadas en cada caso.

1.1 Plan para la Igualdad de Oportunidades de Mujeres y Hombres. El Plan

de Igualdad de Oportunidades de Mujeres y Hombres (PIOMH) es un Acuerdo Marco, que propone un proceso de formulación e implantación de políticas concretas, orientado por imágenes de más largo plazo; que busca prever los desequilibrios y conflictos, así como anticipar las negociaciones que el proceso requiere.

En Costa Rica, el PIOMH, fue diseñado bajo la coordinación del CMF, en estrecha coordinación con instituciones del sector público, organismos no gubernamentales, agencias internacionales y especialistas en los diversos temas; y constituye el primer instrumento de política pública de esta naturaleza aplicado en el país. Este plan incorpora las acciones estratégicas de carácter sectorial e institucional que ha de cumplir Costa Rica, para el logro efectivo de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

El PIOMH introduce acciones concretas en las áreas de legislación, familia, educación y empleo. Su ejecución se inició en marzo de 1996 y para ello se activó una red compuesta por las Oficinas Ministeriales y Sectoriales de la Mujer y de los Enlaces Institucionales, y le correspondió al Consejo Social de Gobierno el seguimiento de los compromisos y acciones.

Dentro de las realizaciones del primer PIOMH impulsado a nivel nacional destacan las siguientes:

- La incorporación de la visión de género en instituciones claves de Gobierno, que se tradujo en la revisión de instrumentos jurídicos y normativa vigente así como de los sistemas de recolección y procesamiento de información.
- Sensibilización y capacitación de 1.500 funcionarios públicos de 34 instituciones.
- Creación de la Comisión Asesora para el Registro Estadístico con Enfoque de Género, que revisó instrumentos claves de registro estadístico, como los censos y encuestas nacionales para asegurar la visión de género.
- Preparación de material didáctico para la formación y capacitación del personal docente y para uso escolar, cuyo contenido brinda las pautas para la eliminación de estereotipos y roles tradicionales asignados a los géneros.
- Institucionalización de un amplio conjunto de políticas

sectoriales en las áreas agropecuaria y ambiental, al oficializar un addendum al PIOMH con acciones específicas para promover la igualdad de oportunidades para la mujer rural, en ámbitos como el crédito, la tierra, la asistencia técnica, que estarán a cargo del CNP, el IDA, el MAG y el MINAE.

- Addendum al PIOMH para el sector salud, incluyendo nuevas acciones en materia de seguridad social, bajo responsabilidad de la CCSS.

1.2 Plan Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar.

En las sociedades contemporáneas, la violencia intrafamiliar se ha convertido en uno de los principales problemas de salud pública. Por tanto, la transformación de los patrones socioculturales que la originan y la perpetúan, constituyen una prioridad en los planes y programas de protección y fortalecimiento de los derechos humanos en el mundo. En el caso de Costa Rica, un indicador ilustrativo de la magnitud del problema lo ofrece el promedio diario de denuncias interpuestas ante la Delegación de la Mujer Agredida, que sobrepasa los diez casos.

El Plan Nacional para la Atención y Prevención de la Violencia Intrafamiliar (PLANNOVI) fue diseñado con el objetivo de poner en funcionamiento un sistema interinstitucional e intersectorial, que permita la detección de casos de violencia intrafamiliar, la acción

oportuna para interrumpir la tendencia observada y brindar a la víctima la atención que requiere, tanto durante la fase de emergencia como para posibilitar la reconstrucción de una vida sin violencia. Asimismo, busca proponer acciones que modifiquen los patrones culturales y sociales que alientan las conductas violentas, para propiciar un estilo de relaciones humanas pacífico, basado en el respeto a la individualidad y las diferencias.

La inclusión de este problema social dentro de la agenda política y el ofrecer una ruta para mitigarlo y avanzar hacia su extinción en el largo plazo, constituye uno de los principales aportes del Gobierno. Por ello, aunque se trata de un fenómeno social cuya solución exige el esfuerzo de distintos gobiernos, la Administración Figueres Olsen logró impulsar una serie de acciones estratégicas, entre las cuales sobresalen las siguientes:

- **Sensibilización social:** El principal mecanismo utilizado fue la campaña "Por una vida sin violencia", ejecutada por el CMF y el Despacho de la Primera Dama, con el apoyo de la empresa privada y de los medios de comunicación social. La campaña se orientó a la transmisión de mensajes informativos y educativos a la población sobre la naturaleza del problema y la responsabilidad que tienen los diferentes actores sociales en términos de su atención y preven-

ción. Un efecto colateral de la campaña fue el incremento del número de denuncias por casos de violencia contra la mujer y otros miembros de la familia, hecho que dejó al descubierto la magnitud del problema y confirmó la importancia de ofrecer a la población instrumentos y alternativas, para no dejar en silencio y la impunidad situaciones que conspiran contra la convivencia pacífica en el seno de las familias, las comunidades y la nación.

- **Legislación:** El fortalecimiento de los mecanismos legales de protección para las personas afectadas por la violencia intrafamiliar constituye uno de los avances más importantes. Al respecto, destacan la ratificación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)⁵⁷, así como la aprobación de la Ley contra el Hostigamiento o Acoso Sexual en el Empleo y la Docencia⁵⁸ y la Ley Contra la Violencia Doméstica⁵⁹. No obstante, se requiere promover un cambio cultural e institucional mucho mayor, para garantizar el uso pleno de las facultades que le otorga al Estado este nuevo marco legal.
- **Servicios y programas para la orientación y atención in-**

tegral de las personas afectadas por la violencia intrafamiliar: Este eje constituye el corazón del PLANOSVI y se lograron avances significativos en la institucionalización del sistema, sobresaliendo las siguientes acciones:

- * La implantación de un modelo de atención integral para las personas afectadas por la violencia intrafamiliar (VIF) y su operacionalización en tres comunidades: Goicoechea, San Ramón y Limón centro. Su aplicación significó la creación de una red institucional y comunitaria (mayoritariamente en el sistema de salud), con personal capacitado para brindar atención adecuada a las personas afectadas por la violencia doméstica en sus distintas manifestaciones.
- * La descentralización de la atención, a través de la creación de nueve Oficinas de la Mujer, como espacios de información y difusión general de derechos, contención y orientación en el área legal y psicológica para las mujeres afectadas por la VIF.
- * La ampliación de la red de albergues temporales para la atención especia-

lizada de la mujer agredida en el Valle Central, en la provincia de Limón y uno en proceso en la provincia de Puntarenas.

- * La apertura y operacionalización de una línea de acceso gratuito (800-3003000) para la información, orientación y referencia de casos de maltrato en las familias.
- * La elaboración, publicación y distribución de un Directorio de Servicios sobre Violencia Intrafamiliar que reúne información básica sobre las instituciones públicas y privadas que en el país realizan actividades relacionadas con la problemática de la VIF.
- **Formación del recurso humano:** La capacitación del personal de las instituciones públicas, organizaciones no gubernamentales y otras entidades privadas responsables de la aplicación del PLANOSVI, constituye una condición necesaria para asegurar la operación y consolidación del mismo. En esta dirección, sobresalen los siguientes aspectos: la construcción de un modelo pedagógico alternativo para el interaprendizaje de la violencia con participación interdisciplinaria e intersectorial; el diseño y desa-

57 Ley N° 7499, publicada en La Gaceta N° 123 del 28 de junio de 1995

58 Ley N° 7476, publicada en La Gaceta N° 45 del 3 de marzo de 1995.

59 Ley N° 7586, publicada en La Gaceta N° 83 del 2 de mayo de 1996.

rollo de 5 módulos de interacción y el primer módulo de lecturas complementarias, que abarcan desde la sensibilización general hasta los aspectos básicos de la atención especializada; la preparación y publicación de un folleto de sensibilización sobre violencia intrafamiliar, dirigido a grupos comunitarios, incluyendo un módulo para facilitadores del proceso; y finalmente, la capacitación de más de 1.000 profesionales y funcionarios de las distintas instituciones y organizaciones que ejecutan las acciones del PLANNOVI

1.3 Programa de Promoción de la Ciudadanía Activa de las Mujeres. El Programa de Promoción de la Ciudadanía Activa de las Mujeres (PROCAM) fue diseñado con el propósito de contribuir a fortalecer el liderazgo político de las mujeres y garantizar su acceso a la toma de decisiones y los espacios de poder en la vida pública y política del país. Como principios generales del PROCAM se plantea que éste debe ser pluralista, trabajar de manera coordinada y concertada con los distintos sectores de mujeres, y partir de un respeto absoluto a las organizaciones de base e intermedias. Sus áreas de trabajo estratégicas son la investigación, la creación de consensos, la capacitación y la divulgación.

Por su naturaleza, el PROCAM se ha constituido en una experiencia pionera en América Latina que

sienta un precedente importante en la región al traducir en acciones concretas el compromiso y la obligación del Estado costarricense de velar por el cumplimiento efectivo de los derechos políticos de las mujeres. Las principales acciones impulsadas en el marco del PROCAM se detallan a continuación:

- Capacitación política a mujeres dirigentes de partidos políticos y de organizaciones sociales y comunales con el fin de contribuir a desarrollar y fortalecer sus habilidades y destrezas para su liderazgo efectivo, género sensitivo y transformador.
- El impulso de mecanismos de acción afirmativa en la legislación para asegurar el acceso de las mujeres a puestos de decisión política en los partidos políticos y en las papeletas para los puestos de elección popular, entre ellos la introducción del sistema de cuotas en el Código Electoral.
- Foros de discusión, publicaciones y otros mecanismos de divulgación que permitieron -junto con iniciativas surgidas de otras personas y sectores de la sociedad- colocar el problema del restringido acceso de las mujeres a puestos de decisión política en la agenda pública.
- La difusión de datos sobre la participación de las mujeres en puestos de decisión en los

diferentes espacios del Estado y de la sociedad civil.

- La realización de una campaña pública en los medios de comunicación escrita, radial y televisiva, sobre el derecho de las mujeres a compartir las decisiones políticas de cara al proceso electoral correspondiente al período 1998-2002.

1.4 Programa Mujeres Adolescentes.

El trabajo realizado con este grupo fue abordado desde una doble perspectiva, por un lado introduciendo en forma transversal la temática en cada uno de los planes institucionales y por otro, focalizando el trabajo por medio del Programa Mujeres Adolescentes, cuya ejecución se inició en el año 1996. El programa estuvo orientado a impactar en dos niveles; primero, la formulación de políticas públicas para promover la igualdad de oportunidades y derechos de las mujeres adolescentes y segundo, el fortalecimiento de la capacidad de instituciones y organizaciones que dirigen acciones hacia este sector, a fin de propiciar enfoques y respuestas integrales que coloquen a las adolescentes en condiciones de mayor igualdad y equidad social.

El tema del hostigamiento sexual fue ampliamente abordado desde el programa. Así, se ejecutó una campaña radial para la prevención, la denuncia y la sanción del hostigamiento sexual, que se complementó con un proceso de capacitación que cubrió, en una pri-

mera etapa, a 341 personas de Centros Educativos y 736 estudiantes de secundaria y universitarios.

Asimismo, el programa impulsó la realización de varios estudios entre los que destacan dos encuestas nacionales: "Hostigamiento Sexual en Población Adolescente Escolarizada" y "Sexualidad y Embarazo Adolescente", tendientes a captar las percepciones de la población sujeto y objeto de la intervención del programa sobre estos tópicos, así como establecer lineamientos programáticos para impulsar acciones específicas. En este sentido, destaca la producción y publicación de dos libros sobre Sexualidad, Embarazo, Maternidad Adolescente y Paternidad, y de la Serie Didáctica Género y Adolescencia, que profundiza en contenidos considerados claves para la educación y capacitación con adolescentes.

También se impulsó un proceso de sensibilización y asesoría directa a seis organismos nacionales de reconocida trayectoria en trabajo con adolescentes y jóvenes, para concebir y aplicar estrategias sensibles al género que puedan ofrecer una atención diferenciada a las necesidades de las y los adolescentes y jóvenes. Simultáneamente se dio apoyo a la Comisión Nacional de Atención Integral a la Adolescencia, para la formulación y promoción de una propuesta y plan de trabajo interinstitucional e intersectorial sobre el tema em-

barazo, maternidad adolescente y paternidad, que parte de una lectura diferente de los factores tradicionalmente considerados de riesgo y ubica la condición de género como factor de riesgo primordial. Este proceso arrancó con la realización del Foro: "Adolescencia y Embarazo: Una Discusión Impos-tergable", en setiembre de 1996.

1.5 Desafíos. La experiencia desarrollada durante la gestión de la Administración Figueres Olsen advierte la necesidad de darle continuidad a una serie de acciones estratégicas, mientras se corrigen las causas estructurales que explican las inequidades de género. Entre las tareas que se vislumbran como prioritarias se encuentran las siguientes:

- Consolidar la responsabilidad del Estado de cara al diseño y puesta en práctica de políticas públicas de género en Costa Rica, incluyendo el reto de enfrentar la dispersión institucional que todavía prevalece.
- Ampliar la política de acciones afirmativas para el acceso de las mujeres a puestos de responsabilidad y de decisión política en los partidos políticos, la Administración Pública, la empresa privada y las organizaciones de la sociedad civil.
- Articular los Programas desarrollados por el CMF y coordinar sus objetivos y acciones con otras iniciativas gubernamentales, con el fin de que

desde distintos espacios institucionales se promuevan medidas de política coherentes que permitan la distribución equitativa de las responsabilidades domésticas y familiares y estimulen el protagonismo de las mujeres en la vida política.

- Promover acciones para asegurar que los Poderes Legislativo y Judicial incorporen la atención diferencial de género en la prestación de sus servicios, a fin de convertir las políticas de género gubernamentales en verdaderas políticas de Estado.
- Fortalecer las Oficinas Ministeriales y Sectoriales de la Mujer, como instancias responsables de coordinar internamente la aplicación de las políticas de género en sus respectivas instituciones, con prioridad en el MEP, el MTSS y el Ministerio de Salud, por tratarse de instancias estratégicas para lograr cambios estructurales que eleven la condición y posición de las mujeres.
- Concretar los esfuerzos iniciados a fin de que se establezcan e institucionalicen en todas las entidades públicas, los mecanismos necesarios para la recolección y divulgación de información sobre el acceso de las mujeres a bienes y servicios del Estado así como a puestos de decisión política en sector público.

co, la empresa privada y las organizaciones de la sociedad civil

- Continuar la sensibilización y capacitación de género en el sector público, como condición necesaria para avanzar en la institucionalización de la perspectiva de género, y extender a las otras instituciones del Gobierno Central que no se han vinculado hasta hoy a los planes estratégicos del CME.
- Desarrollar de manera sostenida en el tiempo, campañas dirigidas a diferentes sectores de la población para la promoción de los derechos políticos de las mujeres (políticas a la no violencia, etc.).

2. Políticas sociales según eje programático de edad

2.1 Infancia y Juventud. La política social en Costa Rica considera a la población infantil y adolescente como prioritaria para la ejecución de programas tanto de corte universal como selectivo, lo cual ha permitido alcanzar indicadores de bienestar social cercanos a los que caracterizan a los países desarrollados. No obstante lo anterior, persisten brechas en materia de equidad a nivel de áreas geográficas y sectores sociales que hacen relevante redoblar esfuerzos en pro de su superación.

A la par de los programas impulsados en educación, salud, vivienda y combate a la pobreza, que por su naturaleza se traducen en mejoras

“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.

(PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1994-1998, p. 108)

sustantivas en la situación de la infancia y juventud, se impulsaron una serie de reformas al legales e institucionales, esenciales para ampliar las oportunidades de los niños y jóvenes del país.

a. Código de la Niñez y la Adolescencia

En materia legal, el hito más sobresaliente lo marca la aprobación del Código de Infancia y Adolescencia⁶⁰. Mediante este instrumento se pretende armonizar toda la legislación nacional con la

Convención sobre los Derechos del Niño aprobada por la Asamblea de las Naciones Unidas en el año 1990, la cual se inspira en la moderna Doctrina de la Protección Integral e implica un cambio sustantivo en la visión que había prevalecido hasta ese entonces. La aprobación del Código es el producto final de un proceso de diálogo y concertación de varios años, que involucró la participación y el aporte de distintos grupos y sectores sociales del país.

Principios orientadores del Código de la Niñez y la Adolescencia

- El Interés Superior del Niño: entendido como aquel que procure a los niños adolescentes un ambiente de felicidad, amor y comprensión, que le permitan prepararse para una vida independiente y responsable.
- La infancia y la adolescencia como Sujeto Social de Derecho: en el que se “...sustituye la concepción de niña, niño y adolescente como simple objeto de protección, por la doctrina que reconoce la infancia y la adolescencia como sujetos sociales y activos de derechos.
- Derechos y autoridad parental: establece que la autoridad parental es el poder legítimo de los adultos sobre los niños y adolescentes, que debe ser ejercido para asegurarles protección y cuidados necesarios para su bienestar.

Fuente: Patronato Nacional de la Infancia

60 Ley N° 7739, publicado en La Gaceta N° del de 1998.

El Código refleja un nuevo marco jurídico que establece las normas que garantizan el cumplimiento de los derechos e intereses, así como las obligaciones de las personas menores de 18 años. En él se concreta un modelo de relaciones sociales armoniosas entre los niños, niñas, adolescentes y la familia, la sociedad y el Estado, donde prevalece el respeto por el interés superior del niño, su subjetividad y pleno desarrollo para crecer libre y responsablemente.

Como elementos organizativos para apoyar el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia el Código se basa en la participación de la comunidad en la formulación y ejecución de políticas y programas, la desconcentración en la toma de decisiones y la democratización de la gestión pública, así como la asignación de responsabilidades comunales y la articulación intersectorial e intrasistémica para maximizar el uso de los recursos públicos.

El Código tiene importantes repercusiones para la institucionalidad del área social del Estado Costarricense, pues se postula la creación de un Sistema de Protección Integral de la Infancia, que permita la articulación y coordinación de todas las políticas, programas y acciones dirigidas a la niñez y la adolescencia.

b. Reforma a la Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia.

En noviembre de 1996 fue aproba-

da por la Asamblea Legislativa la nueva Ley Orgánica del Patronato Nacional de la Infancia⁽⁶¹⁾ (PANI), la cual introduce modificaciones sustantivas, tanto en la filosofía institucional como en la estructura orgánica. Los cambios están orientados a proporcionar al PANI un marco legal acorde con la realidad actual y que le permita velar por el cumplimiento de los derechos de los niños y adolescentes. Sobresale en este sentido, el establecimiento de bases sólidas para superar la concepción de un trabajo centrado en la atención en los menores en situación irregular y sustituirlo por la Doctrina de la Protección Integral.

Posterior a la aprobación de su nueva Ley Orgánica, el PANI impulsó un proceso de reestructuración, con el fin de consolidarse como entidad rectora de los derechos de la infancia y fortalecer su posición como institución protectora de las personas menores de edad. Ello implica un cambio sustancial en su quehacer, procurando convertirse en un ente de movilización social, reduciendo su labor asistencialista para fortalecer la prevención social y la defensa de los derechos del niño.

En este contexto, la institución asumió la responsabilidad de dar seguimiento y auditar el cumplimiento de los derechos de todos los niños y en especial de aquellas personas menores de edad que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad psicológica y social.

Para ello definieron cuatro ámbitos de acción: a) promoción de los derechos; b) defensa y garantía; c) mejoramiento de las condiciones de atención de los niños a quien se está posponiendo sus derechos; y d) protección integral del cumplimiento de los derechos del niño.

En lo que corresponde al ámbito de atención, se produce un cambio de concepción en la estrategia, de una atención selectiva a una donde el PANI busca las situaciones donde se violan los derechos de los niños. Se privilegia el modelo de atención en la calle y atención en la comunidad y la negociación como forma de resolución de conflictos.

En el proceso de desconcentración que enfrenta la institución, el nivel local adquiere relevancia tanto en las acciones de promoción como en las de ejecución. Se impulsan dos estructuras básicas, la estructura administrativa local y las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia. Estas Juntas de Protección son organizaciones que mediante la participación de los diversos actores sociales, procuran promover, fomentar y fortalecer la solidaridad ciudadana y el sentido de responsabilidad colectiva hacia la garantía y defensa de los derechos de la niñez y de la adolescencia. Son Juntas paritarias con tres miembros gubernamentales y tres no gubernamentales de elección popular. También contempla la in-

61 Ley N° 7648, publicada en La Gaceta N° 245 del 20 de octubre de 1996.

corporación de un estudiante que sea miembro de los gobiernos estudiantiles del cantón.

El proceso de conformación de las Juntas se inició en 1997 y al mes de diciembre se encontraban en operación 12 organizaciones, distribuidas en los siguientes lugares: Desamparados, Cartago, Tibás, Naranjo, Coto Brus, Puntarenas, Limón, Puriscal, San Ramón, Alajuela, San Carlos y Pérez Zeledón. A su vez, se impulsó una amplia campaña de difusión para convocar a la ciudadanía a integrarse a estas novedosas instancias.

La consolidación de estas transformaciones requiere del cambio en la cultura institucional del PANI, así como de la adecuada dotación de los recursos humanos y financieros necesarios para obrar en consecuencia con su espíritu. Por tanto, es uno de los grandes retos que Costa Rica tiene en este campo.

c. Ley de Justicia Penal Juvenil

También se promulgó la nueva Ley de Justicia Penal Juvenil⁽⁶²⁾, la cual procura desarrollar un marco normativo para promover la reeducación y reinserción en la sociedad del menor infractor, garantizándole el debido proceso, así como la definición de mecanismos que le proporcionen a la sociedad medidas de contención de este sector de población.

Hasta entonces, la ausencia de legislación especializada en este campo provocó abusos a los dere-

chos fundamentales de los menores infractores, dado que Costa Rica se regía por la Ley Orgánica de la Jurisdicción Tutelar de Menores, que formaba parte del anexo al Código Penal. Así, el juez era quien resolvía y ejecutaba todas aquellas medidas tutelares que se aplicaban a los adolescentes mayores de 12 y menores de 18 años de edad responsables de la comisión de un delito. Este derecho tutelar resultaba inadecuado para realizar acciones preventivas, pero sí fue ampliamente utilizado como un derecho penal represivo que hacia caso omiso en muchas ocasiones a las garantías que determina el Derecho Penal.

La nueva Ley aplica al menor infractor un derecho penal que le brinda las garantías adecuadas; para su ejecución se crea una jurisdicción, con magistraturas y procedimientos especializados en la materia. También prevé la exigencia de capacitación especial para jueces, fiscales, defensores y miembros de la policía, creación de órganos especializados tanto a nivel investigación como del proceso mismo y en la ejecución de la sanción. Ahora bien, por el clima de opinión pública prevaleciente al momento de su aprobación, la Ley plantea un gran nivel de severidad en términos de penas impuestas, que pueden tener una duración máxima de 15 años para los jóvenes entre 15 y 18 años y de 10 para los de 12 a 15 años de edad.

En relación con los órganos espe-

cializados señalados en la Ley, sólo San José tiene un Tribunal de esta naturaleza: dos jueces y un Tribunal Juvenil; en el resto del país lo asume el Juzgado de Familia. Para solventar las limitaciones que esto implica se ha brindado capacitación a los funcionarios de las oficinas regionales.

La aplicación plena de la Ley ha topado con obstáculos en la medida que no hay uniformidad en la aplicación de criterios para las sanciones. Adicionalmente, se señala un período máximo de detención antes de ser juzgado, lo que ha provocado que al quedar en libertad el menor evada la justicia. Este es un importante vacío que se debe resolver cuanto antes, pero con adecuado balance entre los derechos del infractor y sus responsabilidades.

A nivel operativo, el Ministerio de Justicia desarrolla el Programa de Menores en Conflicto con la Ley Penal, mediante el cual se impulsan los cambios que señala la Ley. El programa está integrado por sanciones alternativas, que constituyen modalidades de pena que no implican supresión de libertad, y la operación del Centro de Niñas Amparo Zeledón y el Centro Rositer Carballo para menores hombres. En tales establecimientos a los menores se les atiende mediante acciones interinstitucionales, que procuran lograr una adecuada reinserción en la sociedad. A futuro, y de cara a la consolidación de estos esfuerzos, debe

62 Ley N° 7576, publicada en La Gaceta N° 82 del 30 de abril de 1996.

concederse particular atención a la mejora de la infraestructura disponible en esos establecimientos, que constituye un factor que limita la ejecución plena de la nueva normativa.

La Secretaría Técnica de PROINFANCIA puso en ejecución durante 1997 un proyecto piloto de carácter interinstitucional que ofrece un soporte efectivo a la aplicación de las sanciones socioeducativas contempladas en la Ley Penal Juvenil en las comunidades de Pavas y Turrialba, en la perspectiva de extenderlo a otras zonas y comunidades del país en el futuro inmediato.

d. Trabajo Infantil

En Costa Rica, el tema del trabajo infantil ha adquirido relevancia ante la creciente participación de menores de edad en actividades generadoras de ingreso, estimada en 13% en el año 1995.

Como respuesta a esa problemática, se impulsaron acciones de corto plazo en pro para regular la participación de menores en actividades laborales de alto riesgo y promover la gradual supresión del trabajo infante juvenil en el mediano y largo plazo. Este movimiento dio lugar a la constitución del Comité Directivo Nacional de Lucha contra el Trabajo Infantil conformado por el MTSS, el PANI, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, que elaboró un amplio plan de acción que

busca incorporar a los diferentes sectores en la ejecución de las acciones requeridas para enfrentar ese flagelo social.

El Plan Nacional de Prevención y Eliminación Progresiva del Trabajo Infante-Juvenil tiene como objetivo principal el prevenir, rehabilitar, eliminar y proteger a los niños, niñas y adolescentes de aquellos trabajos nocivos, alusivos y en condiciones de explotación que amenacen su seguridad, salud, educación, moralidad, dignidad, autoestima y su pleno desarrollo social, físico, espiritual y psicológico. Por lo tanto, busca aunar esfuerzos gubernamentales y de la sociedad civil en acciones tendientes a luchar contra toda forma de trabajo infantil y juvenil explotador dando prioridad a los niños, niñas y adolescentes en riesgo social.

El enfoque estratégico del Plan señala que el trabajo infantil debe enfrentarse privilegiando la opción educativa como el principal mecanismo de prevención y eliminación progresiva del trabajo infante juvenil. Complementariamente a este eje supone acciones en cinco áreas prioritarias: jurídica, socioeconómica, cultural, laboral y salud. Dentro de los lineamientos generales que orientan este proceso, destacan las siguientes aspiraciones:

- Prevenir por todos los medios posibles que los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años de edad se vean obliga-

dos a realizar trabajos explotadores, nocivos, intolerables y peligrosos.

- Eliminar con el apoyo de la comunidad nacional el trabajo explotador que esté afectando a los menores de 18 años.
- Rehabilitar a los niños, niñas y adolescentes menores de 15 años de edad que por alguna circunstancia están siendo explotados laboralmente, facilitando su reingreso, permanencia y éxito en escuelas y colegios, ayudándoles a recuperar su salud, física, mental y moral que pudiera haber sido afectada por el trabajo y apoyando a sus familias.
- Proteger a la niñez y adolescencia trabajadora entre 15 y 17 años de edad, a los cuales la ley les permite trabajar, con medidas tendentes a que se cumpla la normativa laboral promoviendo el predominio de los trabajos formativos sobre los de carácter productivo.

Para fortalecer y dar seguimiento al trabajo del Comité Directivo Nacional de Lucha contra el Trabajo Infantil, se creó en el mes de agosto de 1997 una red nacional de apoyo al comité, integrada por instituciones y organizaciones no gubernamentales vinculadas al tema.

Asimismo, con el fin de regular o erradicar el trabajo infantil, se elevó a conocimiento del Poder Le-

gislativo en 1997, una reforma al artículo 89 del Código de Trabajo en donde se prohíbe el trabajo para la población menor de 15 años, el cual representará un significativo apoyo legal a las acciones por regular y erradicar el trabajo infantil. Sin embargo, es claro que se trata de un problema complejo, cuya solución requerirá el apoyo de distintos gobiernos, proceso en el que el combate a la pobreza y la generación de oportunidades, constituye un aspecto esencial para revertir la situación que se enfrenta en este campo.

“Se buscará asegurar una vida digna a todos aquellos que tras una vida productiva no cuentan con los beneficios de la seguridad social y 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.”

(PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1994-1998, p. 110)

2.2 Adultos Mayores. La población mayor de 65 años en Costa Rica representa alrededor del 6,0% de la población total, de los cuales un 10% son mayores de 80 años, constituyendo un grupo de alto riesgo que requiere de servicios especializados. El 24% no tienen escolaridad; un 38,5% se encuentran en situación de pobreza, incluyendo un 20% que no satisface sus necesidades básicas; la mitad no tienen vivienda propia y el resto vive con familiares o amigos o no cuenta con vivienda. Como grupo etéreo utilizan el 14,5% de las consultas médicas y representan el 12,5% de las hospitalizacio-

nes brindadas por la CCSS. Además, dado el proceso de transición demográfica del país, se prevé que la importancia relativa de este grupo seguirá aumentando, situación que exige el fortalecimiento de las políticas del Estado en este campo.

Las políticas dirigidas a los adultos mayores se retomaron en el país en el primer lustro de los ochenta, a nivel del sector trabajo y seguridad social, procurando la atención de la población por medio de las comunidades y sin desligarla de su familia, mediante la creación de

Centros Diurnos de Atención financiados con el aporte del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF).

Unido al fortalecimiento de los programas universales en salud, educación y vivienda, que brindan especial atención a los adultos mayores, la Administración Figueres Olsen renovó el enfoque de la política para este grupo de población, mediante el diseño y ejecución del Programa Ciudadano de Oro. A su vez, se fortalecieron y racionalizaron los programas asistenciales, especialmente los dirigidos a adultos mayores pobres

y con problemas de discapacidad. Con ello, se avanza en la dirección trazada por el Programa de Gobierno y en el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998.

El Programa inició sus operaciones en abril de 1997, teniendo como población meta a las personas mayores de 65 años. Pretende promover una cultura de dignificación hacia las personas mayores, brindándoles beneficios complementarios, que le permitan mejorar su calidad de vida y aumentar su capacidad adquisitiva de bienes y servicios. La ejecución, seguimiento y supervisión del Programa está bajo la responsabilidad del Departamento de Prestaciones Sociales de la CCSS, que dispone de una línea telefónica gratuita para dar información a los interesados. Para identificar a los beneficiarios, se les entrega un carné con su nombre y número de cédula, documento que les garantizará el acceso y disfrute de los beneficios contemplados.

La comunidad nacional organizada ha realizado importantes contribuciones en el campo de atención al adulto mayor, mediante la operación de los Centros Diurnos de Atención a ciudadanos de la tercera edad, Hogares Comunitarios de Ancianos, Clubes de la tercera edad y la Atención Domiciliaria. Aproximadamente 5.000 personas mayores son cubiertas por los servicios brindados en hogares y centros diurnos. La asistencia institucionalizada a las per-

Programa Ciudadano de Oro: áreas y servicios contemplados

- Atención preferencial en salud: A partir del año 1998 la CCSS inicia a nivel nacional un programa de atención integral para el adulto mayor, coordinado por un equipo de siete geriatras, uno por cada región cuyo objetivo es facilitar la atención ágil y oportuna de las personas adultas mayores en los Centros de Salud de la CCSS a nivel nacional en lo referente a citas, medicamentos, especialistas y desconcentración de la atención geriátrica en diferentes regiones.
- Transporte público: se prevé la concesión del pasaje gratuito en el servicio de autobús público para los adultos mayores, mediante una negociación con los transportistas para la asignación de toquetes, de acuerdo con la estimación de sus viajes y a criterio de los empresarios. A nivel provincial se realizan negociaciones para lograr un porcentaje de descuento independiente para cada ruta.
- Descuentos comerciales: establece un programa de cooperación entre la CCSS y el sector comercial, con el fin de lograr descuentos en la compra de bienes y servicios pagados en efectivo por parte de las personas mayores. El descuento depende de las posibilidades empresariales y de la demanda del servicio. Las empresas participantes se comprometen a participar en el Programa mediante un Convenio con la CCSS. Este subprograma tiene seguimiento y es evaluado por el Departamento de Prestaciones Sociales de la CCSS.
- Recreación y salud: esta área se enmarca en el contexto de la seguridad social, como una de las bases para la promoción colectiva de la salud y el bienestar general, brindando a las personas adultas orientación en el mejoramiento de la salud mediante la actividad física. La desconcentración del subprograma a nivel regional se inició con las Direcciones Regionales de la CCSS en Pérez Zeledón, Punteras, Limón, Ciudad Quemada, Santo Domingo y Tres Ríos en coordinación con el área de Mercadeo y la Dirección de Prestaciones. Se plantea extender la cobertura a 13 localidades más.
- Trato preferencial en instituciones públicas: se busca brindar una atención preferencial a los adultos mayores en todas las instituciones públicas, mediante el trato respetuoso, la disposición de asientos y cajas preferenciales, de modo tal que se evite su participación en largas filas de espera.
- Espectáculos públicos: lograr el acceso gratuito de los adultos mayores a actividades recreativas, deportivas y culturales. Se coordina con el Ministerio de Cultura Juventud y Deportes, para que se brinde la entrada gratuita o bien un descuento a las personas que deseen asistir a teatros, museos, parques, estadios y gimnasios en todo el país.
- Bolsa de empleo: busca alternativas de empleo para las personas mayores de 65 años, que deseen integrarse a la vida laboral, en alguna de las siguientes categorías: voluntariado, integración a la vida laboral y venta de servicios por medio de grupos organizados. Para evaluar el logro de este subprograma se trabaja en el montaje de una base de datos incluyendo información sobre el número de personas mayores de 65 años, experiencia laboral, tipo de actividad y datos personales, así como una lista sobre instituciones, programas comunales y empresas privadas que quieran participar en el subprograma.

Fuente: Caja Costarricense de Seguro Social.

sonas mayores de 65 años es brindada en su totalidad por organizaciones privadas con y sin fines de lucro, entre las cuales, aquellas declaradas de bienestar social reciben subvenciones estatales.

Desde el Estado, las acciones más relevantes han estado orientadas a vincular el accionar del Gobierno con organizaciones privadas de bienestar social, transfiriéndoles recursos económicos, para que

atiendan las necesidades de la población adulta mayor, así como al financiamiento de las instituciones de bienestar social dedicadas a la atención del adulto mayor con recursos de FODESAF.

“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”.

(PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1994-1998, p. 84)

2.3 Oportunidades para la población con discapacidad.

Se estima que entre un 3% y un 10% de la población nacional presenta alguna discapacidad física, mental o sensorial. Las personas con discapacidad forman parte de todos los grupos de edad de la sociedad e integran en una alta proporción los grupos de alto riesgo y marginalidad social. Los diagnósticos advertían no sólo la ausencia de políticas claras, basadas en los principios de equidad e igualdad de oportunidades para la población discapacitada, sino que por el contrario, prevalecían en el país los estereotipos y la marginación, en medio de un marco institucional que lesionaba los derechos y la dignidad de la población discapacitada.

Por ello, desde que se elaboró el Programa de Gobierno y posteriormente en el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998, el tema de la discapacidad se convirtió en una área prioritaria para la Administración Figueres Olsen. Sin embargo, de manera consistente con la política social impulsada, las acciones en este campo fueron abordadas de manera multisectorial, como multisectoriales son sus necesidades, y no desde la perspectiva sectorial atomizada

prevaleciente hasta ese momento. Además, el componente discapacidad fue incorporado dentro del Plan Nacional de Combate a la Pobreza.

Para garantizar el cumplimiento de lo propuesto en el Plan Nacional de Desarrollo, por primera vez en América Latina y en muchos otros países, el Presidente nombró un Asesor con rango presidencial en la materia, otorgándole un asiento en el Consejo Social de Gobierno, equiparándolo, prácticamente, con un Ministro de Estado.

En ese marco, y con el fin de asegurar a las personas con discapacidad el cumplimiento de los objetivos y acciones propuestas y garantizar la sostenibilidad que requiere la igualdad de oportunidades, como un nuevo paradigma, el Poder Ejecutivo impulsó una legislación innovadora que incluyera la nueva política nacional en esa área.

Así, en mayo de 1996 se aprobó la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad⁽⁶³⁾, por medio de la cual se declara de interés público el desarrollo integral de la población con discapacidad, en iguales condiciones de calidad, oportu-

nidad, derechos y deberes que el resto de los habitantes. No se trata de una ley que margina o concede subsidios a esta población, sino que, en la línea de acción global de la Administración Figueres Olsen, otorga derechos y oportunidades a las personas. A continuación se presentan los principales objetivos de la nueva normativa:

- Servir como instrumento a las personas con discapacidad para que alcancen su máximo desarrollo, su plena participación social, así como el ejercicio de los derechos y deberes establecidos en nuestro sistema jurídico.
- Garantizar la igualdad de oportunidades para la población costarricense en ámbitos como: salud, educación, trabajo, vida familiar, recreación, deportes, cultura y todos los demás ámbitos establecidos.
- Eliminar cualquier tipo de discriminación hacia las personas con discapacidad. Establecer las bases jurídicas y materiales que le permitan a la sociedad costarricense adoptar medidas necesarias para la equiparación de oportunidades y la no discriminación de las personas con discapacidad.

Con la aprobación de la Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, primera en su género en América Latina, se definen con mayor pre-

63 Ley N° 7600, publicada en La Gaceta N° 102 del 29 de mayo de 1996.

cisión las obligaciones y responsabilidades de las diferentes instancias que participan en este proceso, así como las responsabilidades del Estado en esta materia, entre las cuales cabe mencionar el que se deben incluir en planes, políticas, programas y servicios de sus instituciones, los principios de igualdad de oportunidades y accesibilidad a los servicios que, con base en la Ley, se presten, así como desarrollar proyectos y acciones diferenciados, que tomen en consideración adecuadamente las diferencia en los niveles de desarrollo relativo de las regiones y comunidades del país.

Acorde con el espíritu de la integración de estos sectores de población a la corriente principal del desarrollo que subyace a esa ley, en el terreno educativo se plantea que el Estado debe garantizar el acceso oportuno a la educación a las personas, independientemente de su discapacidad, desde la estimulación temprana hasta la educación superior. Esta disposición incluye tanto la educación pública como la privada en todas las modalidades del sistema educativo regular. Además señala que las personas con necesidades educativas especiales podrán recibir su educación en el sistema educativo regular, con los servicios de apoyo requeridos. Los estudiantes que no puedan satisfacer sus necesidades en las aulas regulares, contarán con servicios apropiados que garanticen su desarrollo y bienes-

tar, incluyendo los brindados en los centros de enseñanza especial. Al MEP se le responsabiliza de suministrar el apoyo, el asesoramiento, los recursos y la capacitación requeridos.

En el ámbito laboral, se plantea que el Estado debe garantizar a las personas con discapacidad, tanto en zonas rurales como urbanas, el derecho de un empleo adecuado a sus condiciones y necesidades personales, confiriéndole al MTSS la responsabilidad de mantener un servicio con profesionales calificados para brindar el asesoramiento en readaptación, colocación y reubicación en el empleo de las personas con discapacidad. Para facilitar estas acciones este servicio deberá mantener contacto con las organizaciones de personas con discapacidad. En espera que el fortalecimiento del CNREE como rector, contribuya a reducir la dispersión institucional que todavía prevalece, aspecto que obstaculiza la efectividad plena de las reformas legales impulsadas.

Varias acciones importantes han sido ejecutadas en este sentido, resaltando los programas de las instituciones públicas y privadas vinculadas al Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE), organismo definido por la Ley No. 5347 como el órgano responsable de orientar, planificar, asesorar, coordinar y supervisar los programas y servicios dirigidos a personas con discapacidad.

Se espera que el fortalecimiento de CNREE como rector contribuya a reducir la dispersión institucional que todavía prevalece, aspecto que obstaculiza la efectividad plena de las reformas legales impulsadas.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados en acciones para la población discapacitada en general y aquellas contempladas en el Plan Nacional de Combate a la Pobreza, todavía existen grandes carencias e insuficiencias para atender las demandas de la población discapacitada, particularmente en las zonas más alejadas de la región Central. Entre estos aspectos se encuentran la baja cobertura de los servicios, insuficiente coordinación y complementariedad entre instituciones y sectores con responsabilidad en este campo, accesibilidad limitada de las personas con discapacidad a los servicios regulares, poco acceso al empleo y las actividades generadoras de ingresos, insuficientes recursos humanos especializados, la mayoría de las veces concentrados en el Valle Central, y la imagen distorsionada hacia la persona con discapacidad por parte de amplios sectores de la población. Asimismo, la participación y organización comunitaria en torno a la discapacidad requiere un mayor desarrollo.

A pesar de los avances registrados en los últimos años, es necesario reconocer que se trata de un área de acción estratégica que debe

permanecer en la agenda política nacional, como única opción para enfrentar en forma sistemática los problemas que enfrenta la población con discapacidad. Afortunadamente, el Gobierno logró dar los primeros pasos para evolucionar hacia un marco institucional renovado, que centra su atención en la promoción integral y cuenta con mecanismos para erradicar el asistencialismo, cuyo uso indiscriminado sólo conduce a legitimar la exclusión social de la población con discapacidad.

2.4 Política social para la atención integral de la población indígena.

La población indígena de Costa Rica asciende aproximadamente a 40.000 habitantes (1,2% de la población nacional), distribuidos en 22 reservas indígenas y pertenecientes a 8 grupos étnicos, cada uno de ellos con sus propias características, idiomas y costumbres; a saber: Chorotegas, Malekus, Térrabas, Huetares, Brunkas, Bribris, Cabécares y Guaymés.

Entre los problemas más importantes que afectan a las comunidades indígenas se encuentran la invasión de tierras mediante la compra y venta de las mismas, la falta de titulación de los territorios indígenas, unido a factores como las incontrolables usurpaciones, los posibles traslados, las exploraciones mineras y los problemas con las demarcaciones de los límites de las reservas. Lo anterior unido a la explotación de los recursos naturales de sus reservas por parte

de no indígenas, ante las insuficiencias en los mecanismos de regulación e inspección de este tipo de actividades.

En la Administración Figueres Olsen, el diseño y ejecución de programas dirigidos a las comunidades indígenas ha puesto particular atención a la generación y ampliación de oportunidades para una efectiva integración social.

a. Educación y rescate cultural

En la perspectiva de ofrecer a la población indígena una educación de calidad, el MEP instituyó dentro de su estructura orgánica, a inicios de la Administración Figueres, el Departamento de Educación Indígena (DEI), a efectos de atender las necesidades educativas de esta población y establecer un punto de encuentro e intercambio educativo entre las comunidades indígenas y otras zonas del país. Sus principales programas son: formación y capacitación de docentes para zonas indígenas, reclutamiento y selección de futuros docentes, contextualización educativa, enseñanza de lenguas autóctonas, fortalecimiento de la relación escuela-comunidades, e infraestructura, equipamiento y ambiente.

Las comunidades indígenas cuentan con 128 escuelas y dos colegios en Amubri-Talamanca y Boruca-Buenos Aires, los cuales fueron construidos con el aporte de la cooperación de los Gobiernos de España y Japón, respectivamente. Aparte de las asignaturas funda-

mentales, los componentes autóctonos del Plan de estudios para estos establecimientos, aprobado por el Consejo Superior de Educación, incluyen: lengua materna, educación ambiental indígena, cultura indígena (arte, artesanía y música). De las 128 escuelas, el 70% se atiende bajo el Programa de Lenguas Maternas Indígenas, para lo cual se dispone de 25 maestros itinerantes.

En términos de recursos humanos, se crearon nuevos puestos para atender las necesidades de la población a nivel central y en las diferentes regiones del país y se estableció el Sistema Nacional para el Reclutamiento, Evaluación, Selección y Nombramiento de los docentes en escuelas y colegios indígenas. La educación para las comunidades indígenas es atendida por 206 maestros, de los cuales un 52,4% son graduados universitarios. Para 1999 se tiene previsto que la totalidad del personal involucrado en este programa tenga su título profesional.

Uno de los aspectos relevantes del Programa de Educación Indígena es el logro de una efectiva coordinación del trabajo con organizaciones indígenas de base como Namasol, Aradikes, Iririatsochok y el apoyo de la Mesa Nacional Indígena (Gobierno y comunidades indígenas), instancia que procura concertar la dirección en que han de moverse los programas y proyectos en los territorios indígenas del país.

b. Acceso a los servicios de salud

El aspecto prioritario en este ámbito es la disponibilidad de técnicos de atención primaria de origen indígena para que trabajen en sus comunidades, la capacitación de mujeres indígenas para la atención de partos y con especial prioridad el establecimiento de 28 EBAIS con el fin de cubrir las necesidades de prevención y curación de la población. La distribución de estos Equipos por Área de Salud es la siguiente: 1 en Guatuso, 3 en Matina, 2 en Siquirres, 7 en Talamanca, 2 en el Valle de la Estrella, 3 en Coto Brus, 1 en Puriscal, 2 en Mora, 1 en Turrialba y 6 en la zona de Los Santos.

En la perspectiva de ampliación de oportunidades y mejoramiento de la calidad de vida de la población indígena, se avanzó hacia la plena incorporación de ésta al Régimen de Enfermedad y Maternidad de la CCSS.

c. Vivienda indígena

En esta materia, destaca la ejecución del Programa Nacional de Hábitat y Vivienda Indígena (PRONAHVI) que considera dos aspectos estratégicos fundamentales: primero, el entorno inmediato y aspectos agroecológicos, socio-culturales y económicos y segundo, la ejecución del programa mediante una metodología participativa de fortalecimiento de las organizaciones locales y regionales, mediante el desarrollo sus capacidades de planificación y gestión.

En este contexto, el Programa se ejecutó bajo un enfoque integral, destacando el trabajo organizado de 39 Comités en las reservas de Boruca, Térraba, Curré, Coto Brus, Guaymí de Osa, Ujarrás, Cabagra, Comte Burica, Matambú, Talamanca Bribri, Talamanca Cabécar y Kekoldí, en las cuales se construyeron más de 256 viviendas, acompañadas de 50 obras comunales tales como reconstrucción de escuelas, comedores escolares, salones comunales, puentes, dotación de mobiliario escolar y la instalación de letrinas.

Las acciones en vivienda se han complementado con actividades de reforestación y el desarrollo de microempresas en diferentes ámbitos, como por ejemplo, fabricación de tejas, aserrío de maderas y ebanistería, corrales, crianza de aves y artesanía.

En términos generales, en la satisfacción de las necesidades de la población indígena, al igual que las otros grupos prioritarios, el Gobierno centró su atención en la generación de oportunidades mediante la incorporación de los mismos a los programas universales impulsados tanto a nivel sectorial como institucional. En el análisis de los programas ejecutados para combatir la pobreza, como se presenta más adelante, se confirma la decisión del Gobierno de racionalizar las políticas asistencia-listas, cuyo uso indiscriminado legítima la exclusión social y la situación de desventaja que enfren-

tan los grupos definidos como prioritarios.

VIII HACIA UNA COSTA RICA INTEGRADA POR LAS OPORTUNIDADES: EL PLAN NACIONAL DE COMBATE A LA POBREZA

1. Antecedentes

La constatación de que el amplio desarrollo social alcanzado por Costa Rica durante la segunda mitad de este siglo, no había sido suficiente para reducir sensiblemente y menos aún para erradicar el flagelo de la pobreza, planteó claramente desde el Programa de Gobierno que el enfrentamiento de la pobreza debía ser una prioridad si se aspiraba a un desarrollo social que realmente integrara a todos los costarricenses. Solo de esta manera sería posible que en la sociedad costarricense creciera la equidad de manera sostenible.

Aunque la pobreza se había reducido mucho durante el decenio de los sesentas, después de ese período se mantuvo afectando entre un cuarto y un quinto de las familias del país. Esta persistencia de la pobreza por cerca de 25 años, interrumpido solo y hacia la alza durante la crisis de inicios de los ochenta, mostraba claramente la ineficacia de los esfuerzos previos por reducirla y la urgencia de un enfrentamiento innovador.

Este enfrentamiento innovador demandaba a su vez de un claro conocimiento sobre las características de las familias pobres. El diagnóstico realizado durante la

preparación del programa de gobierno mostró que al perfil típico de la familia pobre, a saber: familia numerosa con inserciones precoces, precarias y poco exitosas al mercado de trabajo, se le sumaban algunas características que se estaban profundizando en los últimos años. Por un lado, aunque la pobreza seguía siendo más extendida e intensa en el ámbito rural, en las zonas urbanas se concentraban los procesos de empobrecimiento y ya estaban aportando estas zonas casi la mitad de las familias pobres.

Por otra parte, los niños, las mujeres y los adultos mayores sufrían con mayor intensidad de los embates de la pobreza. La urbanización de la pobreza, sumada a procesos de desintegración familiar, llevaban a aumentar el protagonismo de la pobreza entre hogares jefeados por mujeres y a incrementar el problema de la violencia doméstica. Los niños de esos hogares se veían literalmente tirados a la calle, donde a los problemas típicos de privación asociados con la pobreza se le suman problemas de explotación sexual y laboral, maltrato y el desarrollo de estrategias de sobrevivencia que los ponía muchas veces en conflicto con la ley. Una escasa cobertura de los sistemas contributivos de pensiones, junto al aumento relativo de la población mayor que era estimulado por las mejoras en las condiciones de salud, generaban un problema creciente de adultos mayores en situación de pobreza.

En el campo de la generación de ingresos, si bien se mantenía la importancia de la pobreza rural asociada con la agricultura en general y la agricultura tradicional en particular, emergía con fuerza el peso de las actividades informales urbanas y la presencia de asalariados poco calificados del sector formal pero con relaciones laborales informales. También quedó claro que la pobreza no respondía sólo a las características de las personas, sino que también dependía fuertemente de las oportunidades o restricciones que el medio local imponía. No bastaba entonces con crear capacidades si no se creaban oportunidades.

También se detectaron elementos favorables. Los pobres estaban accediendo en forma mayoritaria, aunque aún insuficiente, a los programas de educación básica y salud, con lo cual estaban mejor informados y tenían mayor capacidad de organización. Como complemento, el desarrollo de organizaciones de base aportaban nuevos socios para el combate a la pobreza.

No obstante, el marco institucional público mostraba desarrollos desiguales. Los programas universales de salud y educación, aunque tenían resuelto la mayor parte del problema de cobertura, mostraban grandes brechas de calidad en contra precisamente de los grupos más pobres. Los programas de apoyo selectivo a los grupos más vulnerables, diseñados y puestos

en marcha principalmente durante los inicios de los setentas, padecían problemas de eficacia por la insuficiencia de cobertura o un enfoque asistencialista; problemas de eficiencia por la fragmentación, atomización y duplicación que caracterizaba a muchos de ellos y mostraban, finalmente, limitaciones de equidad, tanto por no llegar a todos los que los necesitaban como por incorporar a aquéllos para los cuales no fueron diseñados.

2. La Propuesta

A partir de estos antecedentes se planteó una propuesta cuyo objetivo central fue el de complementar la estrategia global de desarrollo, con instrumentos dirigidos a atacar las causas generadoras y reproductoras de la pobreza ampliando las oportunidades de los pobres y creando igualdad de oportunidades para ellos. Como ello demanda de un esfuerzo de largo plazo, cuyos resultados concretos son percibidos mayormente por los beneficiarios solo en el mediano plazo, se renunció explícitamente a beneficios político-electorales de corto plazo, que son obtenidos por ejemplo de políticas de transferencias masivas de dinero o alimentos a los grupos pobres, pero que no generan ningún mejoramiento sostenido en las condiciones de vida de las familias pobres. La aspiración fue la de iniciar y consolidar procesos que lleven finalmente a la superación de la pobreza.

“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.”

(PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1994-1998, P. 81)

Para alcanzar este objetivo se establecieron un conjunto de diez principios orientadores de la estrategia a seguir para combatir la pobreza. Tres principios aluden a las responsabilidades inherentes en la tarea. El primero señala que ello no solo es responsabilidad de la política social. Esta crea capacidades pero la política económica debe aportar las oportunidades a través de un crecimiento económico sostenido. El segundo principio reconoce que el combate a la pobreza tampoco es la única responsabilidad de la política social. Reducir la política social al combate a la pobreza implica abandonar otros objetivos fundamentales e ineludibles, como la integración y movilidad social y la competitividad sistémica de la economía. El tercero plantea que el combate a la pobreza tampoco es responsabilidad exclusiva del Estado. Sin abonar ni compartir la idea de un Estado meramente subsidiario, todos los agentes de la sociedad tienen su cuota de responsabilidad y pueden aportar a la causa. Para los pobres ello implica destacar tanto sus derechos como sus responsabilidades.

Los cinco principios siguientes aluden al carácter de la política social. El cuarto principio reconoce que la pobreza se ataca en sus causas y no en sus consecuencias. La estrategia no puede centrarse en políticas asistenciales. Estas, sin bien ineludibles en algunos casos, son solo un paliativo que genera dependencias, ahoga los esfuerzos propios y conduce a estigmatizar a los pobres. El quinto principio señala que la política social debe incluir a los pobres. Las políticas selectivas deben complementarse con las políticas universales para permitir la efectiva inclusión de los pobres a estas últimas y por este medio a la corriente principal del desarrollo. Como sexto principio se indica que el carácter multifacético de la pobreza demanda intervenciones integrales. Se requiere así de políticas intersectoriales, interinstitucionales y multidisciplinarias. El séptimo principio reconoce también el carácter heterogéneo de la pobreza y la necesidad entonces de intervenciones y mecanismos diferenciados. El octavo principio rescata el componente colectivo de la pobreza y el requerimiento de intervenciones geográficamente deli-

mitadas y que actúen sobre el contexto sociocultural y económico en el cual residen los pobres.

Los últimos dos principios apuntan hacia los requisitos de la política social, la eficiencia en el uso de los recursos y la evaluación y seguimiento de los programas. El noveno principio reconoce entonces que la limitación de recursos impone la necesidad de la búsqueda de eficiencia. Esta se alcanza tanto con diseños adecuados de los programas como a través de las formas de gestión incorporadas. El décimo y último principio plantea la necesidad del seguimiento y la evaluación, no sólo para buscar la eficiencia sino también porque las cambiantes características de la pobreza imponen su seguimiento para adaptar consecuentemente los programas de la estrategia.

Con estos principios en mente se elaboró una propuesta de acción que se incorpora en el Plan Nacional de Desarrollo y que se detalla en el Plan Nacional de Combate a la Pobreza (PNCP). En su diseño participaron más de 150 funcionarios de las distintas instituciones públicas involucradas y fue sometido a consulta con la sociedad civil en un foro realizado en noviembre de 1994. El Plan se organizó en 5 áreas y 18 subáreas. Cuatro áreas fueron dirigidas a grupos meta, a saber: los niños y jóvenes (PROINFANCIA Y JUVENTUD), las mujeres a cargo del hogar (PROMUJERES), los generadores de los medios de subsisten-

cia (PROTRABAJO), y los que requieren un apoyo especial (SOLIDARIDAD). La quinta área se ocupó de las especificidades de las comunidades (DESARROLLO LOCAL).

La Segunda Vicepresidencia de la República como rectora del sector social, coordinó la preparación y puesta en marcha del PNCP. A través de la secretaría del sector social, adscrita a la Segunda Vicepresidencia, se apoyó el desarrollo de los distintos programas y se constituyeron en cada área comisiones nacionales que llevaron a cabo la coordinación diaria de las acciones. Estas comisiones estuvieron formadas por los encargados de los distintos programas y en algunos casos, como en PROINFANCIA, se establecieron comisiones con un nivel jerárquico mayor. Algunas de estas comisiones contaron con secretarías técnicas cuyo asiento institucional recayó en el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS).

Partiendo de la existencia de una restricción financiera importante, el Plan se diseñó para trabajar con los recursos existentes ya asignados por las instituciones a los programas incorporados, tanto universales como selectivos. Se estima que en el Plan se utilizaron recursos equivalentes al 6% del PIB por este mecanismo. Dentro de ellos, los provenientes del Fondo Nacional de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) resultaron básicos, no tanto por su magnitud (cerca

de un tercio del total) sino porque aportaba los recursos necesarios para financiar los cambios que el Plan demandaba de los programas existentes o para financiar programas adicionales planteados dentro de este. Para ello, la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF) se reestructuró y organizó en torno a las áreas del Plan, pasando de una atención atomizada por unidad ejecutora a una atención por grupos metas y por tanto multinstitucional.

3. Las Acciones

Para la ejecución del Plan se definieron dos fases teniendo presente las limitaciones financieras al inicio de la Administración y las capacidades de gestión. La primera buscó maximizar los recursos existentes revisando, reorientando o eliminando programas en marcha, ampliando la utilización de la capacidad instalada, revisando los mecanismos y criterios de selección y estableciendo mecanismos de coordinación que eliminaran duplicaciones e incrementaran el impacto. La segunda fase planteaba, para un período de mayor holgura fiscal, ampliaciones en la capacidad instalada, reformas institucionales para fusionar o eliminar programas e incorporar nuevas

formas de gestión, así como la creación de nuevos programas. Aunque esta mayor holgura fiscal no se produjo, sí se lograron avances en esta fase. Sin pretender ser exhaustivos, a continuación se presentarán algunas de las acciones más representativas desarrolladas en este campo. Se omiten aquí las acciones impulsadas dentro de área de DESARROLLO LOCAL, pues son tratadas en el capítulo referido a la vivienda.

3.1 Proinfancia y Juventud. Esta área se ocupó de la creación de igualdad de oportunidades, ya que durante la niñez se sientan las bases para la formación de la persona y las oportunidades menguadas resultan irre recuperables, perpetuándose por este medio la pobreza. Se dividió en cinco subáreas según los requerimientos de los distintos grupos etarios y las necesidades ante vulnerabilidades específicas.

a) Desarrollo Infantil

Tiene a los menores de seis años como población meta y su énfasis se situó en brindarle servicios de salud y cuidado diario, alimentación adecuada y el desarrollo de destrezas psicomotoras y cognitivas, siendo la educación preescolar el punto terminal de este proceso.

“Rescataremos y reforzaremos las responsabilidades educacionales en cuanto a la definición de políticas curriculares, planes y programas de estudio, así como programas de nutrición y salud en los Centros de Atención Integral (CEN-CINAI).”

(PROGRAMA DE GOBIERNO 1994-1998, p. 9)

Para los menores de dos años, la atención de la salud fue lo prioritario y la creación de la red de EBAIS el instrumento usado. Aunque el desarrollo de los EBAIS ya ha sido comentado en detalle en otra sección, aquí lo importante es recalcar que el problema detectado era más de calidad que de acceso. Por ello, con el establecimiento de los EBAIS se le ofrece a los grupos más po-

proceso de embarazo y parto y una mayor cobertura de la inmunización contra enfermedades prevenibles, se esperaba una reducción de la mortalidad infantil por debajo del 12 por mil, meta que se alcanzó ya para el año 1996 (11,8 por mil) gracias a la reducción de la mortalidad posneonatal, esto es, a la mortalidad asociada con la atención del niño y las condiciones de vida de la familia.

atención infantil (CEN-CINAI) del Ministerio de Salud, como unidades de mayor capacidad técnica, fueran los que coordinaran, supervisarán y asesorarán a las instancias inferiores. Aunque se lograron avances importantes en términos de coordinación interinstitucional, sobre todo con la creación de la Red Comunitaria de Apoyo a la Atención Infantil, este sistema no se pudo institucionalizar en parte por la maraña administrativa que envolvió al programa de hogares comunitarios. El IMAS por su parte mejoró los hogares comunitario y buscó crear instancias de atención alternativas como los centros de desarrollo infantil y, con el fin de eliminar la atomización y dispersión institucional, se trasladaron a esa institución las guarderías infantiles que estaban a cargo del Ministerio de Trabajo.

“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 suplemento de ingreso a las familias. El suplemento de ingreso que brinde este programa no se queda en el subsidio, sino que constituye un incentivo, un instrumento de cambio que irá ligado a la participación de los niños en los programas de salud y educación correspondientes. La meta de este programa es lograr la cobertura del 100% de los niños pobres del país. Ningún niño quedará por fuera del “derecho a la oportunidad”.

(PROGRAMA DE GOBIERNO 1994-1998, p. 50).

bres un servicio de mayor calidad que redundará en una mejor atención del embarazo, el parto y el desarrollo del niño en sus primeros años. Por ello también en el establecimiento paulatino de los EBAIS se siguió la estrategia de iniciar por las zonas más pobres del país, particularmente la zonas rurales. Así, aunque no se haya alcanzado la meta global de 800-EBAIS, es claro que haber iniciado este programa por las zonas más alejadas, benefició inmediatamente a los grupos más pobres. Con una mejor atención del

Para los niños mayores de dos años, la prioridad era su cuidado diario. Los programas dedicados a estos fines sufrían de baja cobertura, atomización y desarrollos muy desiguales. En particular, los hogares comunitarios que iban en la dirección correcta, por problemas administrativos, no solo ofrecían los servicios más caros para los usuarios, sino los de menor calidad. Además adolecían de una serie de problemas señalados por las evaluaciones de UNICEF y debían ser atendidos. Ello se trató de atacar creando un sistema de atención donde los centros de

Las complejidades y el costo de atender menores de seis años hacen que la cobertura global de los programas de cuidado diario sean en general muy reducidas en todos los países y Costa Rica no es la excepción. Se estimaba que para 1994, estos programas tenían una cobertura del 13% de la población menor de seis años contra un promedio del 14% para América Latina. El Plan buscó entonces concentrar esa atención en los niños pobres y aumentar la cobertura. Como los CEN-CINAI eran los que mostraban mayor atención de niños no pobres, se diseñó un nuevo instrumento de selección po-

“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”.”

(PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1994-1998, p. 108)

niendo énfasis en los que sufrían pobreza por ingresos insuficientes y adoptando la línea de pobreza desarrollada por la Dirección General de Estadística y Censos como parte de los esfuerzos por mejorar la medición y el seguimiento de la pobreza.

Los avances en cobertura sin embargo, no fueron notorios. Los CEN-CINAI aumentaron la cobertura en cerca de un 14%, con lo que alcanzaron el 73% de la meta fijada para el final de la Administración. Los hogares comunitarios llegaron al 58% de la meta prevista y los centros de desarrollo infantil al 37% de lo proyectado. Globalmente estos tres programas están atendiendo cerca de 36 mil niños diariamente, 82% de los cuales asisten a CEN-CINAI. Las restricciones financieras con que se trabajó, en particular las dificultades sino imposibilidad de contratar personal adicional, impidieron alcanzar las metas de cobertura programadas y muestran un área que demanda de avances mayores en el futuro, en particular

introduciendo formas de gestión que no requieran de la contratación directa de personal por parte del Estado para la prestación del servicio aunque ello sí implique una mayor capacidad estatal de supervisión y regulación. En el caso del Ministerio de Salud (MS), el hecho de estar en un proceso de transformación institucional hacia un papel rector y no ejecutor, también ha introducido restricciones para una mejor operación de los CEN-CINAI.

Una de las actividades extramuros que realizan estos centros de atención infantil, es la relativa al apoyo nutricional de niños y hogares con problemas de alimentación. Más de 50 mil menores recibieron una cuota diaria de leche y más de seis mil familias con niños con desnutrición recibieron un complemento alimenticio gracias a este programa. Si bien estos programas no han aumentado sensiblemente su cobertura, con excepción del año 1995, sí se han producido cambios en su diseño y ejecución que ejemplifi-

can claramente la filosofía del PNCP. Detectado un problema de creciente desnutrición entre los niños de familias en asentamientos campesinos del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), se reorientó la ayuda alimentaria hacia ellos y se combinó con apoyos productivos, para garantizar la seguridad alimentaria futura, con movilización y participación comunal, para apoyar los procesos de capacitación.

El Proyecto Proinfancia y Desarrollo Rural (PROINDER) no se queda entonces en la solución inmediata del problema de desnutrición infantil a través de la recuperación de esos niños sino que busca entregarle a sus familias las herramientas para que superen esta situación en forma permanente. Por su extracción agrícola, la superación del problema pasa por la obtención de autosuficiencia alimentaria que se logra, en el corto plazo, incidiendo en las técnicas de producción y diversificando la producción de la parcela, incluido el uso del huerto familiar. En un horizonte temporal más amplio se actúa sobre las capacidades de gestión de los parceleros para convertirlos en unidades productivas rentables. Estas intervenciones de apoyo nutricional y productivo son acompañadas de labores educativas en torno a los hábitos de alimentación y de promoción de la salud, junto con acciones de capacitación tanto a los Educadores Comunitarios en Salud (ECOS) responsables de las labores de pre-

vención, como a los propios productores en temas relativos a las técnicas de producción y comercialización, en particular las asociadas con productos orgánicos y a líderes de organizaciones campesinas y comunales.

En las actividades de capacitación participan también el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el Centro Mujer y Familia (CMF) y el IMAS. Por su parte, las acciones del MS son apoyadas por la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), la cual brinda facilidades para el aseguramiento de los parceleros y sus familias, y por el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA), el cual se encarga de la instalación de acueductos en los asentamientos. Finalmente, el FODESAF aporta el financiamiento complementario requerido por el proyecto.

Sin estar libre de las dificultades típicas de la administración pública (trámites engorrosos, desfases en los desembolsos, apoyos institucionales discontinuos, etc.), el proyecto con un equipo humano reducido, escaso presupuesto y poco menos de dos años de operación, ha logrado metas importantes. Actuando sobre 387 asentamientos campesinos esparcidos a lo largo de 23 cantones del país, se ha evaluado la situación nutricional de 22 mil niños y se han atendido 6.200 en estado de desnutrición tanto con la entrega de ali-

mentos como con seguimiento de su estado de salud. Del mismo modo se han capacitado 3.148 campesinos en técnicas de producción agropecuaria, incluida la entrega de semillas mejoradas, 1.582 educadores comunitarios en salud y 529 líderes de organizaciones campesinas y promotores sociales. También se han apoyado la creación de 980 huertas familiares.

La etapa final de la atención de los menores es la educación preescolar o etapa de transición hacia la escuela. Como se ha señalado en el capítulo sobre la educación, el rendimiento educativo depende fuertemente del acceso a la educación preescolar y por ello existió una decisión clara de aumentar la cobertura de este nivel educativo. Teniendo en cuenta que los grupos más pobres son los que se encuentran con menores oportunidades de acceder a este tipo de educación, se procedió a elaborar un proyecto de expansión de la cobertura de la educación preescolar en las zonas urbano marginales y en las zonas rurales.

Gracias a una cooperación técnica del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que desarrolló la Segunda Vicepresidencia con el apoyo de MIDEPLAN, se elaboró, discutió y negoció este proyecto de préstamo, diseñado para financiar la expansión de la educación preescolar, introduciendo de paso formas pedagógicas novedosas y de calidad. El proyecto contempla la ampliación de la cobertura en

cerca de 10 mil alumnos, en el ámbito urbano marginal incorporando alumnos desde los cuatro años y, en el ámbito rural, introduciendo modalidades de kinder rurales con maestro itinerante, kinder de verano con maestros de primaria y radio kinder para las zonas rurales más dispersas. El contrato de préstamo se firmó con el BID en junio de 1997 y recibió el refrendo legislativo en diciembre de ese año. Con el ejecutarse dado por el Presidente de la República en febrero de 1998 se inició así el proyecto. Con una duración de cinco años brinda su aporte al precepto constitucional de asegurar una educación preescolar de acceso universal. Y lo hace tratando de incluir precisamente a los niños más pobres del país.

b) Desarrollo del escolar

Se ocupó de la población en edad escolar (7 a 12 años) de hogares pobres. Su énfasis se centró en garantizar el acceso y sobre todo la retención exitosa de esa población infantil dentro de la educación primaria, mediante el aumento de su calidad. Dentro de una perspectiva de creación de igualdad de oportunidades, la escuela es un instrumento básico para compensar las menores oportunidades que el medio familiar y comunal le ofrecen a los niños. La consecuencia lógica de este postulado es que las escuelas de las zonas más pobres sean las que cuenten con los mayores recursos. Como se mencionó previamente, estaba pasando todo lo contrario

al perpetuarse el ciclo de la pobreza. Por ello el Programa de Gobierno primero y el Plan Nacional de Desarrollo así como el PNCP después, se plantearon el reto de revertir ese proceso.

Los principales esfuerzos por ofrecer una educación primaria de calidad a los niños pobres y los logros alcanzados en ese afán han sido documentados en el capítulo relativo a la educación, tanto en cuanto al mejoramiento curricular (segunda lengua, informática educativa, días de clase), como en cuanto a medios y condiciones de estudio (libros y otro material didáctico, infraestructura y mobiliario, así como docentes mejor preparados y apoyados por profesionales de otras disciplinas). Lo importante aquí es destacar el carácter de la intervención. Por una parte, se aplica una política selectiva que escoge escuelas y comunidades y no individuos, y por otra parte, se busca una intervención integral tanto sobre la escuela, los escolares y sus familias como sobre la comunidad misma. Los equipos interdisciplinarios nombrados para apoyar estas escuelas actúan sobre las comunidades, donde no sólo sirven de catalizadores de esfuerzos y recursos institucionales hacia esas comunidades sino que también aportan a los procesos de organización comunal. El uso de la infraestructura educativa durante las vacaciones escolares para realizar campamentos de verano, como los organizados por el IMAS, acercan más el centro edu-

cativo con la comunidad y por este medio generan aportes adicionales al mejoramiento de la calidad de vida de los niños pobres.

Pero no bastaba con aumentar la calidad de las escuelas para garantizarse el mantenimiento de los niños en los centros educativos y su mayor aprovechamiento. Era necesario aumentar los beneficios que percibía la familia como un todo por mantener a sus hijos estudiando, o por el contrario hacer evidente el costo de sacarlos. Por ello se buscó aumentar los incentivos para permanecer provechosamente en la escuela, tanto fortaleciendo incentivos existentes, como reorientando otros y sobre todo incorporando nuevos beneficios. Ello llevó a un esfuerzo de organizar un conjunto de programas sociales en torno al proceso educativo y a la escuela como unidad de referencia, con lo que se dio origen a lo que se denominó posteriormente como la "Política Social en el Aula". Ella ejemplifica claramente el enfoque intersectorial, interinstitucional y multidisciplinario que se requiere para lograr intervenciones integrales que tengan efectivamente impacto.

Entre los incentivos existentes que se fortalecieron dentro de este enfoque sobresalen los comedores escolares. Su cobertura era bastante significativa desde la expansión que habían tenido en la Administración Oduber con la puesta en operación del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares

(FODESAF), por lo que el problema estaba en la calidad del servicio. Los recursos reales asignados a la compra de alimentos se habían deteriorado desde los años ochentas por efecto de la inflación y la presión de costos que generaba el pago de las cocineras, al punto de alcanzar sólo para dar refrigerios en lugar de almuerzos y desayunos. Durante la Administración Arias este proceso se trató de revertir estableciendo tres grupos de escuelas con cuotas diferentes de alimentos por alumno, de modo que las escuelas del grupo uno (mayor prioridad) tenían una cuota tres veces mayor (300% mayor) a las del grupo tres (menor prioridad). No obstante, estas diferencias se empezaron a eliminar en el tiempo y para 1992 sólo era del 83%. Durante 1993 y 1994, reducciones reales en las cuotas se acompañaron del establecimiento de solo dos grupos con una diferencia en la asignación entre ellas de solo un 50%.

Buscando restablecer la calidad del servicio en las escuelas más pobres, se definieron cuatro categorías de escuelas. La mayor prioridad correspondió a las escuelas urbano marginales, donde la cuota por alumno se incrementó durante la segunda mitad de 1994 en un 225%, en tanto que la cuarta y última prioridad correspondió a escuelas ubicadas en distritos con alto desarrollo social y para las cuales no existió aumento. Ello significó que las escuelas más pobres recibieron una cuota por alumno

para alimentos cinco veces superior (500%) a la percibida por las escuelas de las zonas menos pobres. A partir de 1994 y a pesar del aumento de los alumnos incorporados en la prioridad uno, el gasto por alumno ha seguido aumentando, tanto por reajuste de cuotas como por la ampliación de los días de atención, ampliación que ha llevado incluso a restablecer el servicio durante el período de vacaciones. Así, en 1997 el gasto promedio en alimentos por alumno fue un 37% mayor en términos reales del otorgado en 1994 en las escuelas más pobres, en tanto que en las ubicadas como de menor prioridad su aumento acumulado fue de tan solo un 2%. Es claro que puede avanzarse más en la selectividad del programa introduciendo más categorías de escuelas. No obstante, no es sino hasta el año 1997 que se vuelve a realizar un censo de talla - edad entre los alumnos de primer grado. Con esta información será posible introducir una más amplia jerarquización de escuelas.

Junto al mejoramiento de la dieta asociada a esta mayor disponibilidad de recursos, se introdujeron también modificaciones en la gestión que perseguían mejoras en el uso de los recursos. Por una parte se eliminó la entrega directa de alimentos a través del Consejo Nacional de Producción (CNP) y se generalizó la transferencia electrónica de fondos a cada patronato escolar, aumentándose su protagonismo y responsabilidad. Con

ello se eliminaron los problemas asociados con entregas tardías, de alimentos en mal estado o de baja calidad y asociados con grandes empresas productoras, por ejemplo embutidos. Por el contrario, cada patronato escolar o junta administrativa, al poder comprar los alimentos en cada comunidad, puede favorecerse de precios menores y de mayor calidad, y de paso se potencia la producción agrícola local. La otra medida se refiere a la relación con las cocineras del programa. Se estableció un programa de promoción de la contratación directa por parte de los patronatos por la vía de la compra de servicios. Para inicios de 1998, sólo un 25% de las cocineras continúan dentro de la planilla del Estado, un 47% restante son contratadas por los patronatos con recursos del programa pero como aporte complementario y el restante 28% es financiado por la comunidad. Con ello se logró un servicio de mayor calidad y una mayor flexibilidad en las relaciones con este personal.

Otros incentivos existentes fueron modificados para fortalecer la propuesta de la política social en el aula. Entre ellos se puede citar el bono escolar. Este se había establecido en 1993 como una transferencia en dinero a las familias para compensar en parte el costo privado asociado con el acceso a la escuela (costo de uniformes y útiles). La selección de los beneficiarios se hacía en forma individual aplicando el sistema de selec-

ción de beneficiarios (SISBEN). Este sistema aunque en forma incompleta, se había importado de Chile y se había instalado en el IMAS. El SISBEN responde a la concepción de la pobreza como un problema exclusivamente individual, asociado con sus características personales y si se quiere temporal. El sistema de selección pretende ser transparente en los criterios de selección e inmune al clientelismo político. En 1993 e inicios de 1994 se repartieron bonos para aproximadamente 65 mil escolares en cada año y a un costo cercano a los 290 millones de colones por año.

Varios problemas existían al respecto. Primero, aún aceptando la visión de la pobreza implícita en el mecanismo de selección, el SISBEN no permitía una buena selección pues sus bases estaban desactualizadas e incompletas. Tampoco protegía del uso clientelístico al programa sino que lo favorecía. En tercer lugar, y como documentan los reportajes periodísticos de la época, se daba una desviación del destino ya que el bono era cambiado en el comercio por artículos diferentes a los que el programa pretendía fomentar.

Con el suministro básico educativo, se busca subsanar las limitaciones del bono escolar y mejorar su eficacia. Primero, los mecanismos y criterios de selección se modifican y ahora es la escuela la unidad de referencia y selección. Se incorporan al programa todos

los escolares de las escuelas prioritarias y los estudiantes de otros centros educativos son seleccionados por los propios maestros, claros conocedores de sus condiciones socioeconómicas y lejos de los intereses político electorales. Segundo, el suministro se entrega en especie, a través de un departamento de suministros escolares desconcentrado, para evitar las desviaciones. Cabe destacar que durante los cuatro años de operación se ha ejecutado en un 100% beneficiando alrededor de 100 mil estudiantes anualmente. Como dato de referencia téngase presente que el bono escolar en 1994 se ejecutó sólo en un 53% de lo programado. Finalmente, el suministro se entrega a cambio de un compromiso de los padres en colaborar en las actividades de apoyo al centro educativo y sobre todo en apoyar el logro educativo de sus hijos.

Un tercer ejemplo de un programa nuevo, que fue introducido para fortalecer la permanencia dentro del sistema educativo, lo constituye el carné del seguro estudiantil. Con el suministro de este carné, a través de una cooperación CCSS-MEP, se le garantiza el acceso a los servicios curativos de salud por parte de la CCSS a todos los estudiantes menores de edad que asisten a centros públicos, independientemente de cual sea la relación de aseguramiento de los padres. Este carné, al igual que en el caso del suministro escolar, se le entrega a los estudiantes contra

un compromiso de sus padres a apoyarlos en sus labores educativas. Se busca así insistir tanto en los derechos como en las obligaciones. Como corresponde a los maestros actualizarlo cada cuatrimestre contra la condición de la asistencia regular al centro educativo, se le insiste y si se quiere presiona, tanto a la familia como al estudiante sobre las ventajas de mantenerse en el ciclo lectivo.

c) Desarrollo del adolescente

Su población meta fueron los jóvenes entre 12 y 18 años y su objetivo fue ampliar sus oportunidades, reteniéndolos o atrayéndolos al colegio. Y cuando ello no fuera posible, capacitándolos para mejorar sus posibilidades de inserción exitosa al mercado de trabajo. Igualmente importantes para su desarrollo personal son las acciones formativas en las áreas de organización y participación.

Para la atracción y retención de los adolescentes dentro del sistema educativo, como se indicó en el apartado sobre educación, los esfuerzos estuvieron dirigidos a convertir los colegios en instancias más útiles e interesantes. En este sentido, conviene señalar que el préstamo de educación aprobado por el BID, además de los programas para aumentar la cobertura en preescolar, incluye un componente adicional para financiar la creación de 40 colegios rurales. Estos nuevos colegios no sólo vendrán a llenar una necesidad para cerrar las brechas regionales en lo

que respecta a las posibilidades de estudios secundarios, sino que serán las semillas para una transformación completa de la educación secundaria. En efecto, programas de estudios nuevos y con énfasis en las materias básicas, técnicas pedagógicas variadas, apoyo con laboratorios de cómputo, idiomas y de tecnologías, calendarios educativos flexibles y adaptados a los ciclos productivos e introducción al mundo productivo, son algunos de los elementos innovadores que contempla este proyecto.

Al igual que en el caso de la educación primaria, la "Política Social en el Aula" juega un papel importante para buscar la retención provechosa dentro del sistema educativo. Dentro de este grupo etario adquieren más relevancia dentro de sus distintos componentes, los relativos a las becas y al transporte escolar. En cuanto a las becas a los estudiantes, tanto el MEP como el IMAS han estado apoyando este proceso con recursos propios y recursos provenientes del FODESAF. Esta actividad se viene a consolidar con la creación en 1997 del Fondo Nacional de Becas. Este funcionará en el MEP y contará con recursos equivalentes al 1% del FODESAF más las donaciones que se obtengan. Con ello se logra centralizar los recursos asignados a este fin y por este medio mejorar las posibilidades de incidir entre los estudiantes de las familias más pobres. En cuanto al transporte de estudiantes, cabe señalar que dentro del

aumento de las líneas y de la cobertura que ello implica, desde 1997 se incorporaron 15 rutas dedicadas al transporte de estudiantes con discapacidad.

Como un porcentaje significativo de los jóvenes ha abandonado prematuramente sus estudios y no es posible reinsertarlos al sistema educativo, lo que corresponde es ofrecerles opciones de capacitación para que mejoren sus oportunidades laborales. El INA se ocupa de este segmento de población pero tiene limitaciones de capacidad instalada. La principal limitación para ampliar la atención se ubica no tanto en la disponibilidad de recursos financieros como en la imposibilidad de contratar instructores. Por ello se ha avanzado en los últimos años en la introducción de sistemas de educación dual y en la contratación de servicios de capacitación. Para fortalecer este proceso de transformación y aumentar la capacidad de capacitación, se desarrolló una propuesta de financiamiento externo con el fin de impulsar un programa nacional de capacitación de jóvenes. Con este programa y con la intervención del INA, del sector privado y de los colegios técnicos, se tiene proyectado capacitar 40 mil jóvenes en cuatro años. Esta propuesta, totalmente desarrollada en forma de un proyecto de préstamo ha sido acogida favorablemente por el BID y se encuentra dentro de "pi-

peline" sólo a la espera de que mejoren las condiciones fiscales para su aprobación.

El desarrollo personal de los jóvenes pasa no sólo por una educación y capacitación adecuada sino por el desarrollo de sus posibilidades de información, comunicación, participación y organización. Los medios familiares y comunales en que se desenvuelven los jóvenes pobres son generalmente adversos para este desarrollo personal por lo que deben ser apoyados externamente. Teniendo presente este hecho, el Gobierno ha estado promoviendo distintas instancias de apoyo a los jóvenes a través del Movimiento Nacional de Juventudes (MNJ), el IMAS y los grupos focales del área de Desarrollo Local. Cerca de 20 mil jóvenes han participado en los dos últimos años en programas de mediación de "jóvenes expertos" (programa jóvenes-niños) o "adultos expertos" (programa entre generaciones), quienes transmiten sus experiencias y conocimientos en áreas específicas para fortalecer la autoestima, la solidaridad y el trabajo cooperativo. También el IMAS ha incorporado cerca de 15 mil jóvenes en los últimos dos años mediante campamentos y casas de la adolescencia en actividades recreativas y formativas no tradicionales con el fin de promover habilidades, la capacidad de liderazgo, el espíritu de voluntariado y el fortalecimiento de la autoestima.

d) Niñas, Niños y Jóvenes en Riesgo Social

Dentro de la población infantil pobre, existe un grupo que por sus características familiares y las de las comunidades en que se desenvuelven, enfrenta mayores grados de vulnerabilidad y está más expuesto a sufrir situaciones de maltrato, abandono y explotación o a desarrollar conductas conflictivas con la ley penal. Esta es la población meta de esta subárea y las acciones se concentraron en la prevención y la atención de situaciones de emergencia.

Dentro del primer conjunto de esfuerzos de prevención, el diseño y puesta en marcha del Centro de Alternativas Juveniles es quizás el componente que mayor impacto tendrá a mediano plazo en favor de los jóvenes de los barrios pobres de las ciudades. Con una estrategia de atención extramuros y voluntaria, el Centro busca actuar en el campo de la prevención social, brindando apoyo y orientación en áreas como la atención de la salud, la asesoría jurídica y psicosocial, el acompañamiento educativo, la inserción laboral y la recreación. Luego de varios años de trabajo en el diseño, búsqueda de financiamiento y puesta en marcha, se logró finalmente abrir en 1997 el primer centro que se encargará de la atención de los jóvenes del gran área metropolitana. Para la operación del centro se ha buscado una alianza con una orga-

nización no gubernamental especializada en la atención de esta población (PANIAMOR), aunque el Gobierno seguirá apoyando financieramente a través del FODESAF y del MNJ.

La atención de las situaciones de riesgo son atribución del Patronato Nacional de la Infancia (PANI). Con la ley orgánica aprobada en 1996, el PANI se ha remozado de acuerdo con los principios del PNCP. Gracias a este nuevo marco jurídico, le corresponde desarrollar una atención integral, no asistencial, de los niños y jóvenes en riesgo social, lo que va aparejado a un gran esfuerzo de vinculación interinstitucional. Esta atención implica a su vez una estrategia de mayor participación de la comunidad, gracias a las Juntas de Protección de la Niñez y la Adolescencia en proceso de conformación y para llevar a cabo su labor se le ha fortalecido financieramente. Con la redacción y aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia, se le otorga al PANI un marco normativo más claro para guiar sus labores de defensa del respeto a los derechos de la infancia.

Fruto de ese remozamiento y de esa adaptación al PNCP, es el programa de atención integral al menor en riesgo social que arranca en 1996. Este programa va dirigido a atender y resolver situaciones de alto riesgo psicosocial que enfrentan los niños y jóvenes en o de la calle. Iniciado en el Área Metro-

politana pero en etapa de reproducción en Limón y Puntarenas, conjuga el esfuerzo interinstitucional público (PANI, CCSS, MNJ, IMAS, MS, INA, MJG) con el de la Sociedad Civil (Club de Leones y el Instituto Latinoamericano de Prevención y Educación en Salud). Tiene dos componentes, uno de atención ambulatoria y otro de atención en albergues. El componente de atención ambulatoria está disponible las 24 horas con equipos multidisciplinarios e incluye modalidades de atención de emergencias, atención en la calle y atención en las comunidades. Se cuenta a la vez con tres albergues: Los Sauces para menores de 10 años, el de Coronado para adolescentes insertos en el Sistema Educativo pero alejados del núcleo familiar, y del Club de Leones, orientado a responder a las necesidades de los niños que viven en la calle. Parte importante del financiamiento es aportado por FODESAF.

Durante los dos años de operación del programa se han logrado atender cerca de 1.400 niños y jóvenes de la calle contra una meta de 2.500 establecida para 1997. La construcción de una propuesta de trabajo novedosa y el grado de trabajo intersectorial logrado son aspectos a resaltar en el poco tiempo transcurrido. Quedan sin embargo pendientes los esfuerzos por mejorar la gerencia del programa, conseguir la adecuación institucional necesaria y lograr un mayor aporte de la sociedad civil.

e) Jóvenes en conflicto con la Ley Penal

La población meta la constituyen los jóvenes en riesgo social que por problemas de drogadicción y otras infracciones a la ley entraban en conflicto con ella y demandaban apoyos para su rehabilitación social. El objetivo de distinguirlos y separarlos del grupo anterior fue el de evitar la criminalización del riesgo social o de la deambulacion. La propuesta inicial planteaba entonces el establecimiento de un Centro de Ingreso y Referencia, manejado por el Ministerio de Justicia y Gracia (MJG) donde la policía remitía inicialmente a los jóvenes y ahí se establecía la referencia adecuada según su problemática particular. Ello implicaba trabajar muy estrechamente con la atención ambulatoria y los albergues del programa previo como un sistema global. Con la aprobación de la Ley de Justicia Penal Juvenil, se vino a regular el tratamiento de los jóvenes infractores de acuerdo con la convención de los derechos de los niños. Sin embargo, se tuvo el efecto no deseado del cierre del Centro. Ante esa situación, los esfuerzos se concentraron en los otros componentes, a saber: adecuación de la atención, capacitación a los policías y a los jóvenes infractores.

La adecuación de la atención ha implicado por una lado, inversiones en infraestructura para atención diferenciada por grupo etario y grado de peligrosidad. Estos tra-

bajos se concentran en el Centro Rositer Carballo dedicado al internamiento de varones. El otro componente de la adecuación hace referencia al modelo de atención de los jóvenes infractores. En este sentido, una comisión interinstitucional, con el apoyo de UNICEF, trabaja en un proyecto de sanciones alternativas, que busca identificar mecanismos que fortalezcan los soportes comunitarios para apoyar la reeducación y reinserción de jóvenes así como la prevención. Hay además una ONG que desarrolla una experiencia piloto de un modelo abierto de carácter privado.

En la capacitación se ha avanzado en atender a los funcionarios de mando de la policía, en una primera etapa para pasar luego al personal de base, para que conozcan los alcances de la Convención de los Derechos del Niño, los derechos sustantivos de la niñez, así como las atribuciones y responsabilidades que les atribuye la nueva Ley Penal Juvenil. En cuanto a los jóvenes, con la participación del INA se les está ofreciendo herramientas para que puedan incorporarse posteriormente al mercado de trabajo.

3.2 Promujeres. Su población meta fueron las mujeres a cargo de la responsabilidad del hogar y su objetivo la ampliación de sus oportunidades. No se ocupa esta área de la totalidad de las mujeres, ya que todas las áreas incorporan la perspectiva de género, sino solo

de aquel grupo con mayor grado de vulnerabilidad. El Plan planteó dos subáreas, una dedicada a las mujeres jefas de hogar y otra encargada de las madres adolescentes, aunque sus componentes eran similares, a saber: educación y capacitación, inserción laboral, salud, vivienda y resocialización de roles.

Esta área planteó dificultades especiales para avanzar en una primera instancia porque no existían programas anteriores que pudieran servir de base para montar la intervención y porque la opción seguida de desarrollar experiencias piloto en algunas comunidades prioritarias avanzaba lentamente y con poco impacto. Esto cambió a partir del diseño y la puesta en marcha, por parte de la Segunda Vicepresidencia, de un programa de aplicación masiva con el concurso del IMAS, el INA, el CMF, FODESAF y más tarde CARITAS, lo que ha sido esencial para garantizar la neutralidad y transparencia del programa. Surge así el Programa Formación Integral para las Mujeres Jefas de Hogar que tiene tres componentes, a saber: formación humana, capacitación técnica e incentivo económico (asignación familiar temporal).

El componente de partida es el de formación humana, donde por espacio de seis meses y a través de una metodología participativa, se lleva a cabo un proceso formativo en el campo de valores, identi-

dad, autoestima, vida sin violencia, derechos y deberes, organización y liderazgo. Más recientemente se han incorporado procesos de alfabetización y de conclusión de la educación primaria. Este componente lo coordina el CMF y los módulos de formación son desarrollados por distintas ONG. Mientras participan en este proceso formativo, y hasta por un máximo de seis meses, las mujeres reciben un incentivo económico denominado asignación familiar temporal y que se constituye en el segundo componente. Este incentivo es entregado por el IMAS y demanda una fuerte coordinación con el CMF. Superada la formación básica existe la opción de avanzar en programas de capacitación técnica, que busca entregar las herramientas para una mejor inserción laboral. Estos programas son ofrecidos principalmente por el INA, quién debe mostrar que responden a las necesidades de los mercados de trabajo locales. La identificación y selección de las participantes es realizada por comités locales organizados bajo la responsabilidad de la Iglesia Católica a través de CARITAS. Todas las instancias participan en el seguimiento de las beneficiarias.

El programa arranca en diciembre de 1995 con alrededor de 3.400 beneficiarias. A finales de 1997, y en sólo dos años del programa, cerca de 26 mil mujeres jefas de hogar (59% de la meta global) habían participado en los cursos de

formación humana y recibido la asignación familiar temporal, en tanto que cerca de 17 mil habían continuado con cursos de capacitación técnica. La programación para 1998 contempla incluir 6 mil mujeres más en los cursos de formación humana (para llegar al 71% de la meta inicial) e incorporar casi 9 mil mujeres en programas de capacitación técnica.

El programa ejemplifica claramente los principios que orientan en esta Administración el combate a la pobreza y que se encuentran especificados en el PNCP. En primer lugar el programa busca un apoyo integral, aunque con diferenciaciones zonales, tanto en términos de formación humana y capacitación técnica como en lo relativo al apoyo económico. El elemento relativo a la inserción laboral es abordado por otros programas que desarrolla el IMAS en el área de PROTRABAJO y aunque no ha estado ausente en los dos años previos, esto se refuerza para 1998 donde existen recursos de esos programas separados y asignados para cumplir metas específicas de generación de empleo y creación de microempresas para las participantes del programa. Lo mismo sucede con la dotación de la vivienda, aunque el programa no incursiona directamente en este campo, dentro del área de DESARROLLO LOCAL existe una política de asignar el 30% de los bonos de vivienda a las familias con mujeres jefas de hogar. En el área de salud es donde el progra-

ma no ha profundizado todo lo requerido. Si bien los componentes de salud sexual y reproductiva se han ido incorporando en los módulos de formación humana, la no participación directa de instituciones de salud quizás ha inhibido un mayor desarrollo de este componente.

Este apoyo integral requirió un esfuerzo muy fuerte de acción interinstitucional y aquí descansa uno de sus elementos más exitosos. Para buscar la coordinación entre las instituciones se creó una Comisión Nacional, donde además de los jefes de las instancias ejecutoras, participaban la Segunda Vicepresidencia como ente coordinador al más alto nivel político y el FODESAF como ente financiador. Pero la acción interinstitucional demandó de un proceso de construcción arduo y permanente para resolver los problemas que surgían diariamente y para enfrentar las resistencias institucionales a las que no escapan estos procesos. Para ello se constituyó una Comisión Técnica que semana a semana atendería las demandas de coordinación. Estos problemas no solo se lograron resolver, como lo muestra la incorporación del MEP cuando la alfabetización surgió como un problema clave en algunas zonas, sino que incluso sirvió para moldear los cambios institucionales que entidades como el IMAS estaban realizando simultáneamente.

En segundo lugar, el programa de-

sarrolló su propio mecanismo de selección de participantes. No se acude a un instrumento ni criterio único y uniforme de selección sino que la selección se adapta a las características del programa. En este caso, la responsabilidad de la identificación y selección se le traslada a la comunidad a través de los comités comunales creados para este fin y coordinados por CARITAS. A las direcciones regionales del IMAS, le corresponde sólo la potestad de rechazar alguna selección, si tienen información de que no califica para el programa, pero no puede incorporar candidatos. En tercer lugar, el programa ilustra la propuesta de compartir responsabilidades. Las comunidades y la Iglesia Católica participan en la identificación de beneficiarias, las organizaciones no gubernamentales participan en la instrucción de los módulos de formación humana y las instituciones estatales en los apoyos complementarios requeridos.

En cuarto lugar, el programa insiste en los derechos y las responsabilidades de las participantes. Para recibir el apoyo económico se debe asistir a la capacitación y cumplir otras obligaciones para con su familia, como lo son el tener al día la vacunación de sus hijos y el velar que sus hijos en edad de asistir a la escuela lo están haciendo.

En quinto lugar, se pasa de un programa asistencial del IMAS como lo es la entrega de ayudas económicas o subsidios, a un apoyo eco-

nómico ahora convertido en incentivo económico para posibilitar a su perceptora la participación en actividades que amplíen sus oportunidades.

Finalmente, el programa no ha descuidado el seguimiento y evaluación para garantizar un mayor impacto y un mejor uso de sus recursos. Se ha dado una evaluación sistemática de la labor formativa de las ONG para incorporar los correctivos necesarios, que han significado incluso excluir algunas del programa. También se ha insistido en el seguimiento de las mujeres participantes, a tal punto que en 1997 se redujo conscientemente el ritmo de incorporación de nuevas beneficiarias al programa, con el fin de abrir más espacios para el seguimiento de las mujeres que habían pasado por los cursos de formación, algunas incluso ya con experiencias de desarrollos microempresariales. Queda todavía espacio por avanzar, sobre todo en el desarrollo de indicadores y sistemas de información que faciliten la evaluación.

3.3 Protrabajo. Esta área apuntó la atención hacia los que están en edad de trabajar y su objetivo fue el de ampliar las oportunidades para una inserción al mercado de trabajo de mayor calidad y mejor retribución. Contempló actividades de capacitación, apoyo productivo y generación de empleo y se dirigió con especial énfasis a los trabajadores vinculados con el sector agrícola y urbano informal, principales segmentos de inser-

ción de los grupos pobres. En estos programas participaron el INA, el IMAS y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), aunque la labor no fue todo lo articulado que era deseable y condujo a algunas duplicaciones.

conjunto y desde 1994 han sido capacitados por los Talleres Públicos cerca de 37 mil personas de escasos recursos.

A su vez, el MTSS en una de sus tres modalidades del programa Generación de Empleo, ofrece

“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.”

(PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1994-1998, p. 109)

La capacitación fue dirigida tanto a los que buscan trabajo bajo una relación de dependencia como a los que trabajan por su cuenta y esta estuvo acompañada en general de incentivos económicos durante el proceso de formación. El INA es el principal responsable de la capacitación y para cumplir ese papel reactivó los Talleres Públicos, como instancias de capacitación desescolarizadas y bajo modalidades de capacitación producción. Diseñados para operar en los barrios pobres, habían venido a menos por la falta de apoyo en la Administración pasada. Para 1993, los 14 Talleres que existían desde finales de los años ochenta atendieron 4 mil personas. Durante la Administración Figueres Olsen no sólo se reactivaron estos talleres sino que se crearon seis más. Así para 1997 se estaban atendiendo más de 13 mil personas, esto es un 232% más de las personas atendidas cuatro años atrás. En

subsídios para que jefes de familias desempleados asistan a capacitarse a los Talleres Públicos. Desde 1994 bajo esta modalidad el MTSS ha beneficiado a 2.300 jefes de familias pobres. Igualmente el IMAS ha contribuido con subsidios para que los desempleados pobres puedan acudir a los Talleres Públicos y sobre todo para financiar el costo de los materiales que ello demanda. El IMAS también incorporó un programa de inserción laboral que consiste en procesos de capacitación en empresas de mediana y alta tecnología, con lo que se facilita su incorporación posterior. Dirigido a jefes de familias, se le ofrece un incentivo económico mientras se participa en el proceso de capacitación. Esta modalidad también cubre a microempresarios y desde 1994 el IMAS ha beneficiado con estas modalidades de capacitación a cerca de 13 mil jefes de familias pobres.

“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.”

(PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1994-1998, p. 109).

Fuera de la capacitación a los microproductores contempladas en los párrafos previos, las actividades de apoyo productivo fueron dirigidas a facilitar el acceso y mejorar la productividad de los activos en manos de los pobres. Tanto el IMAS como el MTSS, a través de PRONAMYPE, han apoyado con crédito a cerca de 5 mil microempresarios en estos cuatro años. Ambos programas se han transformado radicalmente, PRONAMYPE pasando a un fideicomiso en un banco cooperativo y en el IMAS creándose un Fondo de Inversión y Desarrollo en el que participan 32 organizaciones de base. Pero el cambio más radical en cuanto al apoyo financiero a la microempresa surge de la creación del Fondo Nacional de Garantía (FONAGA). Este fondo que empieza a operar en 1998 con sede en el Banco Popular, es un instrumento para canalizar parte de los recursos del sistema financiero hacia la microempresa por la vía de compartir los riesgos que implica financiar este tipo de empresas con el sector financiero. Los recursos para el FONAGA son aportados por el FODESAF. Para tener una idea de lo que esta reforma puede significar en el me-

diano plazo basta señalar que durante 1996-1997, los recursos canalizados hacia el sector de micronegocios, equivalieron a menos del 0,3 % de la cartera crediticia de los bancos estatales, siendo la falta de garantías uno de los principales problemas que estos productores enfrentan.

El otro ámbito del apoyo productivo que el PNCP produjo un giro importante es el de los sectores rurales. Aunque el IMAS venía trabajando con un programa denominado de Ideas Productivas desde tiempo atrás y por medio del cual se daban subsidios para iniciar negocios (adquisición de alguna herramienta o maquinaria), con el PNCP e impulsado por el IMAS se genera una alianza con el sector de instituciones encargadas de los problemas económicos de las zonas rurales, a saber: MAG, IDA, CNP, JAPDEVA, INCOPECA y SENARA. Estas instituciones identifican los proyectos rentables y dan la asistencia técnica, en tanto que el IMAS ofrece el financiamiento para que comunidades organizadas en torno a esos proyectos productivos o familias individuales inicien sus actividades económicas. Con esta modalidad el IMAS ha favorecido

a un poco más de 8 mil familias, con una inversión acumulada que se aproxima a los 1.500 millones de colones. Este proceso muestra un esfuerzo de intersectorialidad que supera al ámbito de las instituciones sociales, con lo que es posible aumentar el impacto sobre el bienestar de las familias. De esta forma también se posibilita al IMAS el superar su tradicional sesgo hacia el apoyo de las formas de pobreza urbana.

Un tercer eje de acción en esta área lo constituyó el apoyo a la generación de empleo temporal a través del financiamiento de la mano de obra necesaria para llevar a cabo obras de interés comunal. Los recursos se giran a grupos comunales organizados para que contraten jefes de familia pobres y desempleados de la comunidad en los trabajos requeridos. Participan en el programa tanto el MTSS como el IMAS. El programa surge en el MTSS como una de las modalidades del programa de generación de empleo. No obstante, restricciones en el manejo de los recursos (que provienen del FODESAF pero que correspondían a la parte que giraba directamente el Ministerio de Hacienda), así como limitaciones en la capacidad operativa, llevaron a desarrollar el programa dentro del IMAS. Esta institución tiene un mayor contacto comunal y una larga tradición en el financiamiento de obras comunales. Con el IMAS, desde finales de 1995 y hasta 1997, se han beneficiado cerca de

20 mil personas como trabajadores temporales en más de 1.000 proyectos de construcción de infraestructura comunal y productiva y con una inversión que supera los 1.700 millones de colones.

3.4 Solidaridad. Se ocupó de las personas que tras una vida productiva no cuentan con la protección de la seguridad social y de aquellos que se encuentran incapacitados, por distintas razones, de proveerse su sustento diario. Se distinguieron dos subáreas, una dedicada al adulto mayor y otra al adulto con discapacidad.

Un componente que atraviesa ambas subáreas tiene que ver con la de aquellos que se encuentran institucionalizados. Con un objetivo explícito de no promover el internamiento, los esfuerzos giraron en torno a racionalizar la inversión en este campo. Dentro de las medidas aplicadas se incluye el traslado de las responsabilidades que el MTSS lleva a cabo en cuanto a centros diurnos y su concentración en el IMAS, sobre el cual recaía la responsabilidad de apoyar financieramente y supervisar las instituciones privadas dedicadas a la atención de estas personas (instituciones de bienestar social: IBS). Aunque se avanzó en la coordinación con la Junta de Protección Social de San José (JPSJ) no se logró la consolidación de un único sistema de financiamiento a las IBS. Queda pendiente la reforma institucional y legal de la JPSJ para separar la parte de empresa pro-

“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.”

(PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1994-1998, p. 110).

ductiva generadora de recursos para la protección social (administración de las loterías), de la parte de protección social. Esto último implica, entre otras cosas, decidir el papel que la Junta desempeñaría en este campo ya sea como fondo, como ejecutora o como rectora de las políticas de protección al adulto mayor.

Para la mayoría de los adultos mayores, que son aquéllos que no se encuentran institucionalizados, el principal programa de apoyo lo constituye el Régimen no Contributivo de Pensiones por Monto Básico (RNC), tanto por el apoyo económico que ofrecen como por el acceso a los servicios de salud de la CCSS que conlleva. Los esfuerzos giraron en torno a modernizar su gestión, aumentar la cobertura y mejorar la pensión entregada. Para mejorar la gestión se reformó el reglamento introduciendo criterios uniformes y más expeditos de selección. Con ello se logró reducir en un 75% el tiempo de espera para la resolución de las solicitudes de pensión y mejorar simultáneamente la selectividad del programa. También se modificó el perfil de beneficios

al introducir un subprograma de prestaciones sociales en el marco de las pensiones ordinarias. Igualmente se modificó la forma de cálculo del monto de la pensión con una filosofía de progresividad. Finalmente se desconcentró y automatizó el programa.

En relación a la cobertura, el número de beneficiarios aumentó en un 31% en el período, esto es, a un ritmo anual del 7%. Como resultado de ello se cuenta para 1997 con 17 mil nuevos pensionados. Con respecto a la pensión otorgada ésta se incrementó un 50% en 1996, aunque ello aún resulta insuficiente para compensar las reducciones en su poder real arrastradas desde tiempo atrás. El hecho de que la pensión real se haya deteriorado y de que ésta sea reducida en cantidad, ha hecho que el IMAS siga apoyando a la misma población con ayuda asistencial adicional y se incurra en cierta duplicación por este medio. No obstante, el IMAS ha avanzado en racionalizar la ayuda asistencial que ofrece para estos y otros casos, de modo que de 47 mil ayudas otorgadas en 1996 se pasó a 13 mil en 1997. Cabe agre-

gar que el programa Ciudadano de Oro, diseñado para favorecer a todos los adultos mayores, viene a favorecer también a los adultos mayores pobres y a abrirles opciones de recreación, facilidades de transporte y en general de aumento de su autoestima.

En cuanto a los adultos con discapacidad, el principal hito de la gestión desarrollada es sin duda la aprobación de la Ley de Igualdad de Oportunidades para las personas con Discapacidad. Gracias a esta ley, como se menciona en el capítulo anterior, se consolidan los derechos de las personas que sufren alguna discapacidad y obliga a las instituciones y a los programas a considerar explícitamente el tratamiento de los discapacitados para asegurar su integración y evitar su discriminación. Con esta ley, dentro de un enfoque promocional y no asistencial, se le ofrecen las oportunidades para que las personas discapacitadas puedan con su esfuerzo mejorar efectivamente su calidad de vida. Es claro que los frutos se consolidarán en el mediano plazo, pero también es evidente que los cimientos quedan levantados.

4. Logros y Retos

Cuatro son los logros globales que se pueden resaltar de este proceso de diseño, organización y puesta en marcha del Plan Nacional de Combate a la Pobreza. En primer lugar, produjo un proceso ordenador de la acción estatal en el campo de la atención a los grupos más

pobres, contribuyendo a racionalizar la inversión canalizada a esos sectores. Ofreció un marco conceptual y operativo donde las distintas acciones, tradicionalmente atomizadas, encontraron justificación y espacios de trabajo conjunto con miras a profundizar su impacto. Así, más allá de la presencia de la Segunda Vicepresidencia, el Plan siempre fue el referente de la acción de los distintos programas e instituciones. Como referente permitió identificar los cambios que se requerían en los programas en marcha, vinculados principalmente con la eliminación de su enfoque asistencialista y la búsqueda de la intersectorialidad. También tornó evidentes las áreas que mostraban las mayores debilidades y que demandaban de un esfuerzo particular. Así, más que un programa ad hoc temporal, se convirtió en un mecanismo de fortalecimiento institucional.

Un segundo logro del Plan se refiere a la reforma institucional que produjo. Aunque algunas instituciones necesitaban de reformas internas importantes con miras a mejorar la eficiencia y eficacia de sus acciones, lo cierto es que el PNCP moldeó la reforma institucional llevada finalmente a cabo y consolidada en varias de las instituciones con una actualización de su marco legal. El desafío impuesto por la intersectorialidad tanto dentro del sector social como con instituciones del sector económico, la necesidad de acercarse a la comunidad y trabajar en las comu-

nidades adaptándose a sus especificidades, la urgencia de profundizar las relaciones con el sector privado como ejecutor y socio en el combate a la pobreza, la búsqueda de distintas formas de identificar e integrar a los pobres en la lucha por su propio mejoramiento, son elementos que sin duda direccionaron las reformas institucionales del FODESAF, el IMAS y el PANI.

Un tercer logro hace referencia a la reforma financiera del sector social, en particular del sector de políticas selectivas, la cual fue impulsada para dotar de mayores recursos al PNCP. Fuera de la reforma legal para dotar de recursos permanentes al IMAS, son los principales hitos de esta reforma financiera, la reactivación del Fondo de Subsidio para la Vivienda (FOSUVI) a través de instrumentos financieros novedosos como el Bono Tasa Real, la limpieza de las carteras morosas del INVU, IMAS, IDA, ICAA, entre otras, gracias a un uso doble de los recursos del FODESAF, dentro del Programa de Compensación Social y la negociación de la deuda por 45 mil millones de colones del Gobierno con el FODESAF. Con estos cambios, se ha permitido llevarle recursos frescos a las instituciones y capitalizarlos para lograr un mejor trabajo y un mayor impacto en el futuro. Por ejemplo, con la última negociación con el Ministerio de Hacienda (MH), el Gobierno no sólo reconoció y documentó la deuda acumulada con el Fondo desde la Administración

pasada, sino que a través de convenios con distintas unidades ejecutoras, se asignaron los bonos que respaldan esta deuda para capitalizar programas específicos y estratégicos en los próximos años.

Un cuarto logro del PNCP lo fue sin duda el avance hacia la consolidación de los derechos de los pobres. Al respecto, bajo el principio de no segregar a los pobres, sino de incluirlos en las principales corrientes del crecimiento y el desarrollo; las políticas, los programas intersectoriales y las reformas institucionales y legales llevadas a cabo, estuvieron dirigidas a la consolidación de estos derechos. Ahora, los grupos pobres no sólo disponen de nuevos instrumentos para hacer llegar su "voz" a las autoridades públicas, sino que también se encuentran con instituciones más preocupadas por atender sus demandas y brindar soluciones más integrales y transparentes.

Aunque lo avanzado es importante, quedan sin embargo retos por resolver y tareas por consolidar en el futuro. Aquí puede identificarse una trilogía. En primer lugar, se deben mantener las prioridades y consolidar la interinstitucionalidad. La prioridad debe ser el combate a las causas generadoras de la pobreza, como tarea compartida pero liderada por el Estado. Esta

prioridad debe mostrar su contraparte en la asignación de los recursos públicos. Además como se requieren acciones integrales, es básico consolidar el trabajo intersectorial. El Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE), diseñado para atender al grupo meta de los discapacitados, puede ser un modelo que con ajustes se pueda seguir para consolidar la acción interinstitucional dentro del marco de la coordinación general del IMAS.

El segundo reto tiene relación con los recursos. La negociación de la deuda del Ministerio de Hacienda con el FODESAF trajo sin duda beneficios pero introdujo también desafíos. Uno de ellos es la incorporación dentro del presupuesto nacional de la totalidad de los recursos provenientes del impuesto sobre ventas que alimentan al Fondo, lo cual implica que las autoridades del sector social van a requerir de una fuerte capacidad de negociación con las autoridades económicas para garantizar un flujo suficiente de recursos para el FODESAF. De todas maneras la reforma financiera del sector social ha demostrado, cómo es posible identificar formas novedosas para atraer recursos frescos a los programas de combate a la pobreza.

El tercer y último reto a destacar tiene relación con el seguimiento y evaluación de los programas sociales. Durante este período se hicieron avances en la generación de información, como la elaboración de los perfiles de pobreza para cada población meta y el diseño de un índice de vulnerabilidad infantil para la asignación de recursos por cantón. También se logró realizar una encuesta de nutrición, un censo de edad - talla en las escuelas y distintas instituciones han avanzado en la consolidación de sistemas computarizados de información. Se elaboró asimismo, dentro de la cooperación técnica con el BID, una propuesta general para montar un sistema de información interinstitucional y un sistema paralelo de información. Esta propuesta está pendiente de lograr su financiamiento con recursos externos. En tanto ello se logra, se ha estado avanzado en un sistema de seguimiento y evaluación más modesto dentro de la DESAF, con el asesoramiento de la Segunda Vicepresidencia y MIDEPLAN. Estos esfuerzos deben consolidarse y reforzarse con el levantamiento de un nuevo censo de población que permita avanzar hacia un sistema de información georreferenciado.

T e r c e r a P a r t e

UNA SOCIEDAD EN ARMONÍA
CON LA NATURALEZA

Tercera Parte

UNA SOCIEDAD EN ARMONÍA CON LA NATURALEZA: Base para el desarrollo sostenible

I. ANTECEDENTES

1. La situación de partida

1.1. La cuestión ambiental y el concepto de desarrollo nacional. En la visión del desarrollo costarricense que le dio sustento al Programa de Gobierno de José María Figueres, hay un concepto central que lo unifica y le da coherencia; el concepto de desarrollo sostenible.

En sus exposiciones sobre este tema, el Presidente Figueres ha expresado que la materialización del desarrollo sostenible depende del cuidado simultáneo de cuatro grandes equilibrios en el largo plazo. En primer lugar, están los equilibrios en el sistema político-institucional que permiten que las decisiones políticas tengan bases cada vez más democráticas. En segundo lugar, los equilibrios en la estructura social que conducen a una sociedad cada vez más integrada y equitativa. En tercer lugar, están los grandes equilibrios eco-

nómicos, sin los cuales el país no podría experimentar largos períodos de progreso material sostenido. Y en cuarto lugar, se encuentran los equilibrios ambientales, que hacen posible que las interrelaciones entre la base natural y la vida social discurren armoniosamente en el largo plazo.⁶⁴

ción de los cambios que experimentó el sistema político institucional al terminar la primera mitad del siglo veinte, con la abolición del ejército, con la creación de uno de los sistemas electorales más avanzados del mundo y con el inicio de una secuencia ininterrumpida de gobiernos constitu-

“Esta es precisamente nuestra definición de desarrollo sostenible; buscar un mayor bienestar general en el presente mientras cuidamos los grandes equilibrios que hacen posible nuestro desarrollo en el largo plazo ...”

(DISCURSO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA ING. JOSÉ MARÍA FIGUERES EN EL FORO “DEL BOSQUE A LA SOCIEDAD”, 9 DE MAYO DE 1994, TEATRO NACIONAL, SAN JOSÉ, COSTA RICA.)

Esta definición del tipo de desarrollo al que se aspira no es la histórica, sino que se sustenta en una perspectiva de la historia costarricense. Dentro de ella, como se ha visto en las partes anteriores, se mantiene una profunda valora-

ciones con total legitimidad popular. Con esos procesos, se construyeron las bases de la sostenibilidad político-institucional, y de la gran estabilidad democrática que con ella se hizo posible.

64 Véase, por ejemplo; Figueres, José María. “La salud y el desarrollo sostenible”. Testimonio de un tiempo de cambio. Imprenta Nacional; San José, Costa Rica, 1996, p. 26.

En la mitad del siglo veinte también despegó el más acelerado proceso de avance hacia la sostenibilidad social, el cual fue promovido desde una concepción política que tomó en cuenta desde entonces que el desarrollo del país sólo sería viable en el largo plazo si se creaban las condiciones sociales necesarias para la estabilidad política y el ascenso social. Se inició entonces un extraordinario esfuerzo en inversión social que permitió ampliar el acceso real a servicios tan básicos como educación, salud, nutrición y agua potable, y se impulsó a la vez una política de salarios reales crecientes. A finales de los años setentas los frutos eran evidentes: la pobreza se redujo a la mitad del nivel que tenía a mediados de este siglo, surgió una clase media amplia y vigorosa, y los indicadores sociales alcanzaron por primera vez niveles cercanos a los de países industrializados.

En los años ochentas la crisis hizo más que evidente la importancia de la sostenibilidad económica. Se hizo desde entonces un mayor esfuerzo para controlar los balances macroeconómicos en el largo plazo, como condición para lograr aumentos sostenidos en el crecimiento y la calidad de vida. Pero persistió, como se vio en la primera parte del documento, la tendencia a posponer las transformaciones económicas que podrían dar lugar a una estructura productiva más capaz de emplear la ciencia

y la tecnología para valorizar los recursos humanos y naturales, y que en ese tanto, le permitieran al país una integración inteligente con el mundo, con base en ventajas competitivas mayores, genuinas y sostenibles. Persistieron también las políticas económicas cortoplacistas motivadas por la lógica rentista de algunos grupos económicos, por los intereses particulares de gremios poderosos y por el llamado ciclo político-electoral de la economía.

Y en los años ochentas, creció también la conciencia de que el estilo de desarrollo que fue tan exitoso entre los años cincuentas y los setentas para generar crecimiento económico y bienestar social, no era sostenible en lo ambiental, pues con él se había desencadenado la época de mayor depredación y deterioro ambiental en toda la historia nacional. Con los procesos de industrialización, de urbanización y de modernización de la agricultura que se dieron en esos años, se aceleraron fenómenos tan perversos como la destrucción del bosque natural, la erosión de los suelos, la contaminación de aguas, o el uso inapropiado del territorio. En este sentido, Costa Rica no fue la excepción a la tendencia común en las sociedades modernas, en las cuales ha predominado un uso de los recursos naturales caracterizado por la extracción de los mayores beneficios económicos posibles en el corto plazo, sin preocuparse por los costos ambientales en el largo

plazo. Tampoco se pudo superar la tendencia usual en los países en desarrollo, de obtener niveles muy bajos de valorización de los recursos naturales extraídos.

La concepción del desarrollo nacional expresada en el Programa de Gobierno de la Administración Figueres Olsen ha buscado asumir esas herencias del pasado reciente de Costa Rica, para abrirle un camino hacia un nivel de bienestar superior y más duradero. En ese sentido, se ha planteado que el avance hacia un desarrollo más sostenible requiere de un nuevo estilo de desarrollo que entrañe a la vez una continuación y una ruptura con respecto al estilo de desarrollo de las últimas décadas. Una continuación, porque se trata de profundizar los excepcionales logros alcanzados en la sostenibilidad del sistema político-institucional y del desarrollo social. Una ruptura, porque se trata de alejarse de las políticas económicas cortoplacistas que no ayudan a transformar la estructura productiva para crear una base económica sostenible, y se trata también de superar gradualmente las prácticas depredadoras del ambiente que han sido propias del estilo de desarrollo costarricense, y en general, de las formas de vivir y de producir de las sociedades humanas contemporáneas. A este último aspecto del desarrollo sostenible, es decir, a las relaciones entre la sociedad costarricense y la base natural sobre la cual existe, está dedicada esta parte del documento.

1.2. Nuestras grandes deudas con la naturaleza.

Al analizar la forma como la sociedad costarricense ha impactado en su ambiente natural, se notan fácilmente los profundos daños que le ha infringido en un tiempo tan corto. Uno de los focos de depredación más notables y el que ha recibido más atención, es el de la destrucción del bosque tropical. Esos bosques son las zonas ecológicas sobre la tierra más ricas en biodiversidad y cumplen funciones fundamentales en el reciclamiento de nutrientes a los suelos, en la protección contra la erosión, en la prevención de inundaciones, en la moderación de la temperatura y en la absorción de dióxido de carbono (CO₂). Todos estos "servicios ambientales" se ven disminuidos por la deforestación. El ritmo de la deforestación se ha reducido significativamente en los últimos años, pues en estos momentos el país cuenta con bosques naturales casi exclusivamente en zonas que cuentan con algún régimen de protección. Pero el daño provocado sigue palpable en grandes áreas que hoy están degradadas o abandonadas.

La erosión de los suelos es otra dimensión del deterioro ambiental en Costa Rica. En el Perfil Ambiental de Costa Rica elaborado a principios de los años ochentas por el Centro Científico Tropical (CCT), se estimaba que los suelos con niveles de erosión entre moderada y extrema

cubrían entre un 15% y un 20% de los suelos del país.

La contaminación de las aguas superficiales ha adquirido creciente importancia, especialmente en el Valle Central, pues allí está concentrada la mayor parte de la población y de las actividades industriales. Se estima que en el Valle Central, a principios de los años noventas, alrededor de un 70% de los desechos orgánicos descargados a cauces de ríos se originaba en las actividades de procesamiento de café, 20% en otras industrias y un 10% en desechos orgánicos humanos. El mayor deterioro se presenta en la cuenca del Río Tárcoles. Igualmente importantes, aunque aún no se perciban, son los problemas potenciales de contaminación de los acuíferos localizados en las zonas de recarga que bordean el Gran Área Metropolitana de San José, debido a la extensión de los procesos de urbanización y de actividades agrícolas intensivas en el uso de productos agroquímicos hacia esas áreas. El uso indiscriminado de pesticidas, muchos restringidos y prohibidos en otros países, tiene efectos nocivos sobre el ambiente y la salud humana que se agravan al causar contaminación de aguas superficiales y subterráneas.

La contaminación del aire ha adquirido proporciones de consideración en los últimos años, en especial en el Área Metropolitana de San José, como resultado del incremento del parque automotor

y del deterioro de la red vial. La concentración de la actividad económica en la ciudad de San José también genera niveles importantes de contaminación sónica y visual.

La contaminación por desechos sólidos tratados inadecuadamente ha crecido por décadas, debido a la crisis crónica de los servicios de aseo urbano en todo el país. La crisis llegó a su punto máximo en 1991, cuando el manejo de desechos sólidos fuera declarado emergencia nacional. Se sabe que más de la mitad de ese tipo de desechos no recibe tratamiento, y los que son recogidos y depositados, son tratados deficientemente en una importante proporción.

Los costos de estos procesos destructivos para la sociedad y para el ambiente son incalculables. Y si sólo se estiman los costos económicos, las cifras resultantes son inmensas. Como ejemplo, se puede mencionar un estudio de principios de los años noventas, elaborado por el CCT y el Instituto de Recursos Mundiales, el cual estimó que durante las décadas de los setentas y los ochentas el país perdió el equivalente al PIB de un año, como producto del deterioro de los recursos boscosos, de la erosión y de la explotación no sostenible de la pesquería del Golfo de Nicoya.

1.3. Una tarea muy compleja pero ineludible.

La magnitud y la complejidad enormes de estos problemas ambientales enfrentan al país ante

un reto de proporciones gigantes; el reto de avanzar hacia la sostenibilidad ambiental, mediante la sustitución de las prácticas de consumo y de producción prevalentes, por otras que sean más armoniosas con la naturaleza y que a la vez permitan mantener niveles adecuados de calidad de vida para toda la población. Esta es sin duda la tarea fundamental que tiene el país ante sí, cuando está a punto de entrar en el siglo XXI.

que a la vez promuevan el uso responsable de los recursos. Se trata también de modificar profundamente la base tecnológica de las actividades productivas, para que estas valoricen más y dañen menos los recursos naturales. Y se trata además de transformar las instituciones estatales para que desarrollen nuevas capacidades de reprimir, evitar y reparar el daño ambiental y para que logren canalizar las energías colectivas hacia

pacio político necesario para hacer posibles los cambios de rumbo que conduzcan al nuevo estilo de desarrollo.

Lejos de partir de cero, la sociedad costarricense tiene mucho camino andado en la búsqueda de mejores formas de convivir. A favor del cambio se enfilan la experiencia institucional acumulada por décadas en campos relacionados con los recursos naturales, la larga tradición de resolución de problemas álgidos con base en la concertación dentro del marco de una madura democracia, el notable desarrollo de las organizaciones de ciudadanos que pueden asumir tareas de interés colectivo en materia ambiental, y el nivel de educación y de calidad de vida de la población, que ofrece una rica base para la adopción de conductas y actitudes que sean más coherentes con la sostenibilidad ambiental.

Se cuenta además con la valiosa experiencia adquirida en el ámbito de las políticas de conservación natural, que tuvieron un impulso en los años setentas. Con ellas, se dio lugar a la creación de un sistema de áreas protegidas por el cual el país es reconocido mundialmente. Durante esa década hubo un gran avance en la creación de parques nacionales, reservas biológicas, y reservas forestales. Se creó además la Dirección de Parques Nacionales en el Ministerio de Agricultura y Ganadería y surgieron las primeras organizaciones conservacionistas no gubernamentales.

Durante la década de los ochentas,

“La sostenibilidad ambiental ha sido una de nuestras principales preocupaciones. Cada vez es más claro que las posibilidades de subsistencia y de auge de nuestra sociedad dependen de que cambiemos nuestra forma de tratar a la naturaleza por otra más respetuosa y sensata”.

(DISCURSO SOBRE EL ESTADO DE LA NACIÓN DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, JOSÉ MARÍA FIGUERES, ANTE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA, 1 DE MAYO DE 1995.)

Su gran dificultad estriba en que de lo que se trata es de hacer cambios sustanciales en la cultura predominante en la sociedad, la cual tiene muy entronizados los valores negativos que promueven y justifican el desperdicio de recursos, la falta de solidaridad con las generaciones futuras y la despreocupación por los efectos sociales de los actos individuales que dañan el ambiente. De lo que se trata es de variar también las reglas que rigen las relaciones entre los agentes económicos y entre ellos con el ambiente, para que en la economía prevalezcan las señales que prevengan, reparen y penalicen el uso depredador de los recursos, y

las tareas de la sostenibilidad ambiental.

Debe considerarse además que todos estos cambios implican variaciones en los equilibrios de poder que se han ido creando con los años entre los grupos sociales y económicos del país. Por todas esas razones, es evidente que el tránsito hacia un estilo de desarrollo más sostenible en lo ambiental sólo puede darse exitosamente, si ocurre de forma progresiva en un período que abarque varios gobiernos, y si combina la orientación acertada de un Estado que promueve el cambio social con la creación de acuerdos básicos entre los grupos sociales que abran el es-

a pesar de la crisis económica, esa preocupación conservacionista se reforzó, y con el apoyo de la cooperación internacional se avanzó significativamente en la consolidación del sistema de áreas de conservación. En 1988, se creó el Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (MIRENEM), hoy Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE), lo cual sirvió de catalizador para consolidar la política de conservación del país y ampliar la conciencia conservacionista en la población. La elaboración de la "Estrategia de Conservación para el Desarrollo Sostenible de Costa Rica" (ECODES), impulsada desde ese Ministerio, fue un proceso de fundamental importancia en ese contexto, pues constituyó el primer intento formal para incorporar criterios de sostenibilidad en las políticas de desarrollo del país.

2. La nueva política ambiental; un cambio de paradigma con respecto a la política de conservación

Para continuar y profundizar esa tradición conservacionista y encauzarla dentro de una estrategia de desarrollo sostenible, la Administración Figueres formuló una política ambiental que incorpora tanto la experiencia nacional e internacional en materia de políticas públicas y sistemas para la protección y manejo del ambiente, como los más avanzados desarrollos conceptuales sobre las relaciones entre la economía, la sociedad y el ambiente. El resultado ha sido

una política que busca dar un tratamiento más integral de los problemas y que recurre a instrumentos innovadores. Con ella se apunta a sentar las bases para un cambio de dirección en la forma de enfrentar los problemas ambientales. Así, para ello se ha buscado superar la anterior política de conservación que era más restringida en su perspectiva, en su ámbito de acción, y en la gama de instrumentos a los que acudía, y que aún no lograba superar cierta condición de marginalidad dentro del conjunto de las políticas económicas y sociales. Se ha optado, en cambio, por una política ambiental que refleja una visión más integrada de las complejidades del desarrollo nacional y que en apenas 4 años ha ganado mucho terreno dentro de la corriente principal de las decisiones estatales.

La política ambiental planteada en el Programa de Gobierno 1994-1998 no sólo aspira a evitar

y revertir el deterioro ambiental, sino que también apunta a promover una estructura productiva que desperdicie y dañe menos los recursos y que los valore más, para construir bases sólidas para integrar la economía costarricense a una economía mundial cada vez más abierta y globalizada. Y se aspira a provocar estos cambios de rumbo, no a partir de la voluntad unilateral de los gobiernos, sino a partir del acuerdo político permanente entre los distintos actores económicos y sociales y de la creciente participación del conjunto de la sociedad. Se tiene claro que sólo así se podrá impulsar un equilibrio ambiental duradero, que permita ensanchar los logros alcanzados por el país en lo económico, lo social y lo político. Sólo así se podría aspirar sobre bases reales al desarrollo sostenible.

Está muy difundida la idea que restringe el desarrollo sostenible a la conservación ambiental. Eso es

"Muchos de los nuevos campos de acción que impulsamos, tienen que ver con el equilibrio ambiental. En este gobierno estamos haciendo un gran esfuerzo para que la política ambiental gane importancia y para que muy pronto se encuentre al mismo nivel que la política económica y la política social. Nunca como ahora ha habido tanta conciencia sobre el impacto de los límites ambientales en el desarrollo nacional, ni ha habido tampoco tantos procesos depredadores del ambiente que confluyen en nuestro territorio. Es por ello que la política ambiental debe tomar un espacio mucho mayor que nunca antes."

(DISCURSO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, JOSÉ MARÍA FIGUERES, EN LA PRESENTACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL MARINO, EL 18 DE JULIO DE 1995.)

“En buena medida, nuestro crecimiento ha descansado en un escaso aprovechamiento de los recursos productivos, con altos niveles de desperdicio. Esto tiene que cambiar, ya que nuestro futuro, y el de nuestros hijos, depende de que sepamos utilizar racionalmente esos recursos para promover el crecimiento y para que este crecimiento no sólo sea eficiente, sino también sustentable en el largo plazo.”

(PROGRAMA DE GOBIERNO 1994 - 1998, p. 4.)

comprensible, pues como se indicó anteriormente, los estilos de desarrollo de las sociedades modernas no sólo han subvalorado la importancia de la dimensión ambiental en el bienestar humano sino que se han basado en la deprecación masiva y sistemática de la base natural. Por eso, es entendible que las nuevas corrientes de pensamiento y de acción que buscan darle el verdadero lugar a la cuestión ambiental, descuiden a veces sus interrelaciones con otras dimensiones básicas de la dinámica social.

Sin embargo, si lo que se busca es que el equilibrio ambiental sea sostenible, no se puede desconocer que ese equilibrio sólo es posible en sociedades donde haya niveles crecientes de productividad, equidad social y participación ciudadana. La política ambiental debe contribuir a generar soluciones que sean socialmente convenientes, económicamente eficientes y rentables, y políticamente viables. Con ese fin, la política ambiental debe partir de una visión integral del desarrollo y debe estar sustentada en una definición clara de

prioridades y orientada por principios que incorporen elementos de equidad y eficiencia a la par de las consideraciones puramente ambientales. En las siguientes secciones se abordan esos temas.

2.1. Una política ambiental integral. La sostenibilidad en lo ambiental depende de los equilibrios entre el crecimiento de la población y el de las actividades económicas, y entre la presión que esos procesos ejercen sobre el ambiente y la capacidad de ese ambiente para asimilar la presión. Es decir, existe una interrelación multidimensional y dinámica entre el ambiente y la sociedad. 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. Es así como se garantiza la sostenibilidad del proceso de desarrollo en el largo plazo.

Para garantizar un proceso de desarrollo con esas características, la Administración Figueres Olsen se planteó una estrategia orientada a lograr un tratamiento integral de los problemas ambientales en tres áreas estrechamente relacionadas.

En primer lugar, se trata de enfrentar los sesgos económicos que inciden en la escasa valorización de los recursos naturales y que en ese tanto, no sólo dificultan su conservación sino que impiden contar con una mejor base para el desarrollo económico y social. En segundo lugar, se trata de contener o revertir los problemas de degradación del ambiente ocasionados por la mala disposición de los desechos y la sobreexplotación de los recursos naturales en los procesos productivos y de consumo. Y en tercer lugar, se encuentra el área de acción que a la larga es la más efectiva; impulsar cambios de actitud que faciliten modificacio-

“Buscamos una relación armoniosa entre la población, el territorio y los recursos naturales, para elevar la calidad de vida del costarricense. Vamos a detener el deterioro y reparar los daños más serios que hemos causado a los recursos naturales y el ambiente. Y vamos a establecer reglas claras para que en adelante los recursos se usen racionalmente, sin deteriorar innecesariamente nuestro capital natural, y con una perspectiva de largo plazo.”

(PROGRAMA DE GOBIERNO 1994-1998, p. 55)

nes en las formas de administración de las instituciones públicas, en los patrones de consumo y en los esquemas productivos, no solo con el propósito de elevar el grado de conciencia sobre los problemas ambientales, sino también para promover una genuina actitud de responsabilidad ante esos problemas.

les y de los sectores productivos, que conduzca a la adopción de patrones de consumo y de tecnologías amigables con el medio ambiente. La participación del gobierno como agente catalizador en la promoción de los cambios es fundamental. Las nuevas actitudes son también un requisito para desarrollar instrumentos que fo-

nación y cooperación entre el sector público y el sector privado, y el reconocimiento de que el desarrollo ambientalmente sostenible puede promoverse mediante el uso de incentivos económicos, para que estos influyan en los procesos de toma de decisiones de productores y consumidores.

“Necesitamos una cultura para que vivamos razonablemente dentro de nuestras posibilidades. Una cultura para apreciar lo que nos viene de afuera por medio de la revolución de la informática, pero también para valorar lo nuestro ... nuestros recursos naturales y humanos. Una cultura para defendernos del consumismo que depreda los recursos naturales y para llevar una vida cómoda, más austera y sin derroche, que de esa manera ayude al uso racional e inteligente de nuestros recursos...”

(DISCURSO DEL PRESIDENTE FIGUERES EN LA INAUGURACIÓN DE LA CUMBRE ECOLÓGICA DE PRESIDENTES CENTROAMERICANOS, MANAGUA, NICARAGUA, 12 DE OCTUBRE DE 1994)

La reorientación del estilo de desarrollo para garantizar su sostenibilidad 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 en las instituciones no existen las estructuras para ello, sino también porque muchas de esas funciones son multisectoriales e interinstitucionales.

Ese cambio de dirección requiere también una nueva actitud de parte de las organizaciones socia-

mente la participación comunitaria y la iniciativa privada, en la búsqueda de soluciones a problemas ambientales.

La política ambiental impulsada por el Gobierno del Presidente Figueres reconoció desde un inicio que los aspectos ambientales deben ser integrados en los procesos de toma de decisiones de los sectores público y privado de manera sistemática, guiados por la meta común de alcanzar el desarrollo sostenible. La protección del ambiente y la conservación de los recursos naturales debe ser una responsabilidad compartida, que requiere la coordi-

2.2. Una política ambiental innovadora.

La política ambiental impulsada durante el gobierno Figueres también reconoció que el desarrollo sostenible puede promoverse mediante políticas que combinen el uso de incentivos económicos con los instrumentos más tradicionales, basados en normas legales cuya violación acarree sanciones administrativas y judiciales.

El uso de instrumentos económicos permite generar en los mercados reacciones y señales que contribuyan a un uso más adecuado de los recursos naturales. Uno de los ejemplos más notables de promoción del uso de instrumentos económicos en la Administración Figueres se dio mediante el cambio de enfoque en el esquema de incentivos forestales introducido en la Ley Forestal No. 7575 de marzo de 1996. Como se verá más adelante, el principal incentivo que se crea en la ley, el certificado de protección del bosque, se basa en el reconocimiento de los “servicios ambientales” que provee el bosque. Ese instrumento permite retribuir a los propietarios de bosques naturales por su conservación, en lugar de subsidiar la reforestación.

Otro ejemplo destacado fue el incremento en el precio de derechos de entrada a los parques nacionales. A pesar de que el ecoturismo provee importantes beneficios económicos para el país, existía un precio de entrada muy bajo tanto para residentes como para extranjeros. En 1994 el nuevo gobierno decidió incrementar el precio de los derechos de entrada para los extranjeros, inicialmente a \$15 por persona, mientras que los residentes pagarían cerca de \$1. Esta política de diferenciación de precios entre nacionales y extranjeros le permitió al país capturar parte de la mayor disponibilidad a pagar de los extranjeros por los recursos naturales únicos de los que Costa Rica es guardián. Posteriormente, como parte de una negociación entre la industria turística y el gobierno, los derechos de entrada fueron establecidos en \$6, tanto para nacionales como para extranjeros. Además, se introdujo un paquete multiparque de tickets de admisión, que ha ayudado a igualar el uso entre los diferentes parques y a reducir el hacinamiento en los parques más visitados.

Otro ejemplo del uso de incentivos económicos, esta vez relacionado con los impuestos ambientales, fue el incremento en el impuesto a los hidrocarburos, del cual se destinó una fracción al financiamiento de programas de reforestación.

Pero la Administración Figueres Olsen ha ido aún más lejos en la utilización de los instrumentos de mercado para alcanzar los objetivos de la política ambiental. Una de las mayores restricciones para el desarrollo sostenible es la carencia de mercados para los recursos y servicios ambientales; de allí que la creación de esos mercados sea reconocida como un vehículo importante para promover el desarrollo sostenible. Y eso es precisamente lo que promovió el Gobierno del Presidente Figueres, en una escala mundial: la creación de un sistema internacional para la compensación de gases con efecto invernadero, mediante un esquema de Certificados Transferibles de Mitigación (Certifiable and Transferable Offsets -CTOs). Esta iniciativa de "Implementación Conjunta", como parte de la con-

vención marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, le ha valido a Costa Rica el reconocimiento de la comunidad internacional. Más adelante se presenta en detalle la experiencia nacional en el ámbito de la implementación conjunta.

La innovación en el diseño de instrumentos de política ambiental también se reflejó en la promoción de acciones que involucran la iniciativa de entes privados en la solución de problemas ambientales, tanto de los ciudadanos como de los sectores productivos tradicionalmente sujetos a regulaciones ambientales. Un ejemplo notable lo constituyen los programas para la promoción de la calidad ambiental, entre los que destacan:

- Sello de calidad, un sistema para calificar establecimientos expendedores de combustibles, cuyo objetivo es premiar el esfuerzo de esos establecimientos en la atención de aspectos ambientales tales como las emisiones de gases, derrames de combustibles, eliminación de lubricantes utilizados, contaminación y manejo de aguas.
- Bandera ecológica, un reconocimiento al esfuerzo desarrollado voluntariamente por comunidades, instituciones públicas, industrias y agroindustrias, en la conservación y uso racional de los recursos naturales.
- Bandera azul, un sistema para

"El desarrollo del ecoturismo en Costa Rica no sólo ha generado sustanciales recursos, sino que también ha ayudado a darle a Costa Rica una reputación internacional como un líder en desarrollo sostenible y en el uso de mecanismos gerenciales y financieros innovadores".

(BANCO MUNDIAL, FIVE YEARS AFTER RÍO, INNOVATIONS IN ENVIRONMENTAL POLICY (RÍO + 5 EDITION), ENVIRONMENTAL DEPARTMENT, THE WORLD BANK, WASHINGTON D. C., MARZO 1997, P. 30.)

calificar las playas del país, a partir de criterios relacionados con la gestión ambiental en las mismas, incluyendo la existencia de programas de educación ambiental.

En esta misma dirección, destacan los convenios que el gobierno ha firmado con varios agrupaciones de productores, en los que se establecen acuerdos voluntarios entre ambas partes para reducir la contaminación generada por las empresas en niveles definidos, y especialmente, para reducir desechos y mejorar su manejo. El caso más notable fue el convenio con el sector cafetalero para la reducción de la contaminación de aguas generada por los beneficios de café. También se debe destacar el programa de planes voluntarios de manejo de desechos, impulsado conjuntamente por la Municipalidad de San José, el Ministerio del Ambiente y Energía y la Cámara de Industrias de Costa Rica.

2.3. Una política ambiental coherente con los compromisos internacionales del país. Costa Rica ha participado en iniciativas internacionales sobre la protección del ambiente, con el propósito de aprender, de ayudar, y también de sacar provecho. Ejemplo de ello fue la participación en la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo en Río de Janeiro en 1992, y la suscripción de los Acuerdos Gubernamentales que se derivaron de esa Cumbre: La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo; la

Agenda o Programa 21; la Convención sobre la Diversidad Biológica; la Convención sobre el Cambio Climático; y la Declaración sobre Principios Forestales. La adhesión a esos acuerdos ha sido parte de la política ambiental impulsada por la Administración Figueres Olsen desde su inicio. De hecho, entre las primeras acciones impulsadas en el campo ambiental, destacan la ratificación del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (mediante Ley No. 7414) y de la Convención sobre Biodiversidad (mediante Ley No. 7416), en junio de 1994.

“Para convertir a Costa Rica en un modelo mundial de desarrollo sostenible, se ratificarán e implantarán 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 biodiversidad. Asimismo, el proyecto nacional de desarrollo sostenible conducirá a la aplicación integral del Programa 21”.

(PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1994 - 1998, p. 153.)

Al amparo de la Convención de Cambio Climático el país ha asumido una posición de liderazgo mundial, en el desarrollo de mecanismos novedosos y pioneros de “implementación conjunta” (en inglés, “joint implementation”) para la reducción de gases con efecto invernadero. Para encauzar esas iniciativas se creó una Oficina de Implementación Conjunta, adscrita al Ministerio del Am-

biente y Energía, la cual es patrocinada conjuntamente por el Gobierno de la República y la iniciativa privada. De forma similar, la Convención sobre Diversidad Biológica y la Declaración sobre Principios Forestales refuerzan las políticas nacionales de conservación y la política forestal, e influyeron en la elaboración de la Ley Forestal No. 7575, aprobada en marzo de 1996.

La importancia que el gobierno le ha dado a la participación del país en estos foros y acuerdos internacionales reside en que ellos son un medio propicio para aprender rá-

pidamente sobre la experiencia mundial en materia ambiental, para dar a conocer los avances del país en ese campo, para acceder a cooperación externa y establecer alianzas que sean de provecho para los intereses nacionales.

También debe recordarse la iniciativa desplegada por el gobierno Figueres en torno a la conceptualización y promoción de la Alianza Centroamericana para el Desarrollo

llo Sostenible, firmada por los Presidentes Centroamericanos el 12 de Octubre de 1994 en Managua, Nicaragua.

2.4. Algunos principios orientadores de la política ambiental. La política ambiental en el período 1994-1998 estuvo guiada por un conjunto de principios básicos entre los cuales destacan los diez siguientes:

- El ser humano como objeto del desarrollo. Se reconoce que los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible, y que tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.
- Integralidad. Se reconoce que a fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del ambiente debería constituir una parte integral del proceso de desarrollo y no podría considerarse en forma aislada.
- Balance intergeneracional e intrageneracional. Se reconoce que el derecho al desarrollo sostenible debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de las generaciones presentes y futuras (balance intergeneracional). También se reconoce la importancia de erradicar la pobreza y reducir las disparidades en los niveles de vida de los distintos grupos de la sociedad (balance intrageneracional).
- Interiorización de costos ambientales y uso de instrumentos económicos. Se reconoce la importancia de fomentar la interiorización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, bajo el criterio de que quien contamina paga y teniendo en cuenta el interés público, sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales.
- Evaluación de impacto ambiental. Se reconoce la importancia de la evaluación de impacto ambiental, con carácter de instrumento nacional, aplicable a cualquier actividad económica propuesta que potencialmente haya de producir un impacto negativo considerable en el ambiente.
- Sustento en un marco legal adecuado a la situación nacional. Se reconoce la importancia de promulgar leyes ambientales eficaces, que garanticen la protección adecuada del ambiente sin imponer costos sociales y económicos que no se adecúen al contexto nacional.
- Responsabilidad ambiental e indemnización por daño ambiental. Se reconoce la necesidad de desarrollar legislación relativa a la responsabilidad ambiental y la indemnización a las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales, como sustento a la reforma del Artículo 50 de la Constitución Política, que establece el derecho a un ambiente sano y ecológicamente balanceado.
- Participación y acceso a la información. Se reconoce la importancia de la participación de los ciudadanos para enfrentar los problemas ambientales y la relevancia del acceso a la información sobre el ambiente para que esa participación sea informada y responsable.
- Precaución. Se reconoce la importancia de aplicar el criterio de precaución, especialmente ante situaciones potenciales de daño grave o irreversible. Se considera que la falta de certeza científica absoluta no debería utilizarse como razón para, en función de los costos, postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del ambiente.
- Gradualidad. En la transición a procesos productivos más limpios y sistemas de control de la contaminación más eficaces se enfrentan costos de ajuste significativos. Por eso, la política ambiental reconoce que la aplicación de medidas en esa dirección puede realizarse de manera gradual, aspirando paulatinamente a niveles crecientes de calidad ambiental.

II. ÁREAS DE POLÍTICA: PROBLEMAS ENFRENTADOS, ACCIONES DESARROLLADAS Y RESULTADOS OBTENIDOS

1. Consolidación del Sistema Nacional de Áreas de Conservación

El Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) de Costa Rica es un invaluable tesoro natural del cual dependen muchos de los equilibrios ambientales que han de mantenerse en su territorio, y muchas de sus opciones de progreso futuro. Es también un precioso patrimonio de toda la humanidad. Su conservación para las futuras generaciones es un asunto de Estado de la mayor prioridad. Por eso, la política ambiental le dio una importancia especial al fortalecimiento de la organización que lo protege y administra. Para comprender mejor el carácter de la reforma emprendida, es preciso contar con algunos antecedentes.

1.1. La consolidación de un proyecto nacional. El principal antecedente de ese sistema está en la ley forestal de 1970. Desde ese año, fueron evidentes las deficiencias en la coordinación entre las instituciones a cargo de la administración de áreas protegidas. También se mostraron las contradicciones entre las políticas de conservación, y las políticas de apoyo a la producción que muchas veces promovieron en los hechos la deforestación. Como ejemplos de estas últimas se pueden mencionar las de crédito agropecuario y las de colo-

nización agrícola; así, mientras el Estado protegía por un lado la vida silvestre con áreas protegidas, por el otro lado estimulaba su destrucción con el financiamiento de talas de árboles para crear nuevas fincas y con la instalación de colonias de pequeños campesinos en tierras cubiertas por bosque natural. Por esas y otras causas, el resultado fue el aumento de la deforestación hasta alcanzar tasas superiores a las 50.000 ha. por año. Mientras tanto, la conciencia ambiental de la ciudadanía seguía aún muy dormida. Sobrevino luego la crisis económica de principios de los ochentas, que restringió el financiamiento de las áreas protegidas. Aparecieron entonces los primeros signos de peligro en cuanto a la sostenibilidad del sistema de áreas protegidas; entre ellos, la invasión de oreros en el parque nacional Corcovado, los intentos por segregar áreas silvestres protegidas ya establecidas, y la acelerada deforestación y colonización de las áreas silvestres no protegidas.

Una nueva fase surgió en 1986 con el gobierno Arias. Se creó el Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (MIRENEM), hoy Ministerio del Ambiente y

Energía (MINAE). Y dentro de esa institución se creó una Oficina de Biodiversidad de la cual surgió una nueva estrategia para salvar el sistema de áreas protegidas. A partir de un análisis de las grandes presiones que atentaban contra la supervivencia del sistema, se concluyó que la mejor forma de conservar la rica biodiversidad del país, es ponerla a disposición de la sociedad para fines económicos, sociales, educativos, espirituales y ecológicos, para lo cual es fundamental que se la conozca. Se acuñó entonces el lema de "salvar, conocer y utilizar". Además se enfatizó en la necesidad de integrar el manejo de las áreas contiguas y cercanas, a fin de hacer más viable la conservación a largo plazo de la biodiversidad contenida en el sistema. El gobierno de entonces, con esa visión, logró una mayor cooperación bilateral y desarrolló mecanismos novedosos para el financiamiento de las áreas silvestres, como la "conversión de deuda externa por naturaleza", que permite incrementar significativamente los recursos del sistema.

El proceso iniciado en 1986 culminó en 1989 con la decisión de implantar un nuevo concepto de administración de áreas silvestres

"Se garantizará la preservación de nuestro Sistema de Áreas 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."

(PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1994-1998, P. 146-147)

protegidas, denominado Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC). Este esquema busca la integración del manejo de todas las áreas silvestres protegidas, bajo una misma organización, el SINAC. Busca también descentralizar su administración por medio de unidades regionales de conservación, unificar la administración de áreas silvestres contiguas o vecinas, establecer mecanismos financieros ágiles (incluyendo fondos patrimoniales), e integrar la investigación y la planificación como instrumentos para la toma de decisiones sobre el manejo de las áreas. El mejoramiento del sistema continuó en el gobierno Calderón bajo la misma perspectiva básica del gobierno anterior; el SINAC se convirtió así en un hermoso ejemplo de lo que ha de ser un proyecto de Estado, que se continúa de gobierno en gobierno con base en un acuerdo nacional logrado, e independientemente del partido político que esté en el poder.

1.2. Los retos del SINAC. El diagnóstico del SINAC hecho por la Administración Figueres Olsen encontró que, entre otros, había seis grandes problemas que requerían solución:

- La administración de áreas de conservación en el país estaba dividida entre tres entes estatales distintos; la Dirección Forestal, la Dirección de Vida Silvestre y el Servicio de Parques Nacionales; esto impedía un manejo integrado

y coherente de las áreas de conservación.

- La organización del SINAC seguía siendo muy vertical y centralista; esto había sido útil en las etapas tempranas de su desarrollo, pero se había vuelto un obstáculo para resolver los problemas específicos de cada área y para incorporar los aportes de los vecinos y las organizaciones privadas.
- La estructura del SINAC no facilitaba la participación de las comunidades aledañas a las áreas de conservación en el cuidado racional de esas áreas; esta era una limitación de primer orden, porque era evidente que la supervivencia de las zonas protegidas depende en buen grado de que las comunidades las asuman como responsabilidad propia y las protejan y defiendan por su cuenta.
- Dentro del territorio cubierto por el SINAC, había algunos ecosistemas que habían quedado subrepresentados, es decir, había menos área cubierta con esos subsistemas dentro de las zonas protegidas de la que se requeriría para facilitar su conservación en el largo plazo. Otros, en cam-

bio, se hallaban sobrerrepresentados.

- Una cantidad significativa de las tierras en áreas declaradas como zonas protegidas no había sido pagada a sus dueños.
- La infraestructura física necesaria para facilitar el acceso de visitantes a las zonas protegidas seguía siendo insuficiente; esta limitación resaltaba si se la veía a la luz del interés nacional por fomentar el turismo ecológico.

1.3. La nueva organización del SINAC.

La reforma que emprendió el gobierno Figueres aspiraba a darle una respuesta integrada a esos problemas. Se trataba de ser consecuente con los esfuerzos ininterrumpidos de gobiernos anteriores y de continuar la tarea de fortalecer el SINAC. El nuevo esquema busca que el modelo iniciado en 1989 bajo el lema de "salvar, conocer y utilizar" la biodiversidad de Costa Rica se transforme en un proceso irreversible y cada vez más efectivo y fructífero. Es un esquema que promueve una organización unificada y a la vez, un manejo descentralizado, apoyado en la participación comunitaria y en la alta capacidad gerencial. Además, busca no sólo integrar a las comunidades vecinas a las áreas protegidas en la toma de decisiones pa-

"Las áreas de conservación serán reestructuradas para cumplir un papel armónico con el desarrollo turístico, y se promoverá la participación de las comunidades, y en especial las indígenas, en el uso racional de las áreas protegidas."

(PROGRAMA DE GOBIERNO 1994 - 1998, p. 56-57)

ra su manejo, sino también hacerlas partícipes de los beneficios económicos que ellas generan.

El elemento clave para darle realidad al nuevo esquema del SINAC fue la consolidación de la reforma del Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE) que había iniciado cuando éste era todavía Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas. Su eje central fue la integración de la Dirección Forestal, la Dirección de Vida Silvestre, el Servicio de Parques Nacionales y las Direcciones Regionales, bajo una unidad administrativa única, mediante la creación de la Dirección Superior de Recursos Naturales. Con la nueva organización se pretende articular y coordinar mejor los programas de esas dependencias en las distintas áreas de conservación. Actualmente existen las siguientes once áreas de conservación: La Amistad-Caribe (ACLAC); La Amistad Pacífico (ACLAP); Osa (ACOSA); Tortuguero (ACTO); Arenal Huetar Norte (ACAHN); Arenal Tilarán (ACAT); Guanacaste (ACG); Tempisque (ACT); Pacífico Central (ACOPAC); Cordillera Volcánica Central (ACCVC); e Isla del Coco (ACMIC).

Además, para hacer posible la descentralización administrativa y la incorporación de las comunidades en el manejo de las áreas de conservación, se incorporó en la estructura del SINAC a una nueva organización que son los Consejos Locales y Regionales.

1.4. Un enfoque más integrado de la conservación. El nuevo esquema del SINAC entraña un enfoque que en cada área de conservación busca integrar mejor la acción de las distintas instituciones públicas, de las empresas privadas y de las comunidades. Con ese fin se redefinió el concepto operativo de área de conservación, el cual se refiere ahora a una unidad territorial regida bajo una misma estrategia de desarrollo y administración, en donde se interrelacionan tanto actividades privadas como estatales en materia de manejo y conservación de los recursos naturales y se buscan soluciones conjuntamente con las organizaciones de ciudadanos.

Entre las actividades estatales se incluyen las de administrar las áreas silvestres protegidas, que son aquellas unidades biofísicas que se han declarado y establecido mediante legislación específica para la protección y conservación de la biodiversidad. Por ejemplo, ecosistemas característicos o únicos, especies de interés, áreas de particular diversidad genética como endemismos o ecosistemas especiales, paisajes o rasgos geográficos de alto valor estético o científico, turismo y recreación en áreas naturales, protección hidrológica y sitios de interés arquitectónico. Actualmente las áreas silvestres protegidas se clasifican en siete categorías de manejo: parques nacionales; reservas biológicas, monumentos nacionales, refugios nacionales de vida

silvestre, humedales, reservas forestales, y zonas protectoras. La integración física de distintas áreas silvestres protegidas se logra mediante el establecimiento de corredores biológicos, zonas de amortiguamiento y similares.

Para mejorar los criterios de manejo, se ha propuesto una clasificación de suelos en tres categorías, en función de su papel ambiental:

- áreas silvestres protegidas,
- áreas para el uso de incentivos, y
- áreas de uso múltiple.

De acuerdo con esa clasificación, las áreas de conservación abarcarían tanto las áreas silvestres protegidas como las áreas para el uso de incentivos. Las tierras en las áreas de protección estarían dedicadas enteramente a la protección de la biodiversidad; son el centro desde donde se desarrollaría la política de protección y conservación de la biodiversidad del país y deben ser propiedades del Estado.

Las tierras para el uso de incentivos son áreas que se consideran importantes para fines de conservación de la biodiversidad, pero que no requieren una categoría estrictamente de protección, sino que pueden cumplir dichas funciones estando en manos particulares, mediante el uso de incentivos adecuados. Son zonas de transición entre tierras propiedad del Estado dedicadas enteramente a la protección y tierras de propiedad privada dedicadas a la producción sin restricciones. En las áreas productivas

la política gubernamental se orientaría a eliminar políticas sesgadas contra el bosque y los productos forestales y en general, contra el uso sostenible de la biodiversidad.

Finalmente, conviene mencionar que en el ámbito forestal el fortalecimiento del SINAC contempló la redefinición del marco institucional encargado de la aplicación e implantación de la normativa legal forestal, de manera que las responsabilidades y toma de decisiones se compartan entre el sector público y el sector privado. Dicha redefinición tiene como marco de referencia la Ley Forestal No. 7575 de marzo de 1996, que introduce el concepto de Administración Forestal del Estado, y crea la Oficina Nacional Forestal, como un ente público no estatal con personería jurídica propia.

1.5. Consolidación territorial del SINAC y mejoramiento de su infraestructura.

Tal como se comentó anteriormente, uno de los problemas que manifestaba el sistema de áreas silvestres protegidas, era que los límites de muchas de estas áreas se definieron sin criterios claros de uso del suelo, sin considerar las relaciones con los centros poblacionales circundantes, y sin criterios claros sobre la representatividad de los ecosistemas. Como resultado algunos ecosistemas quedaron subrepresentados y otros sobrerrepresentados. Además una cantidad significativa de las tierras en áreas declaradas como zonas protegidas no había sido pagada a sus dueños. Por lo tanto, para garanti-

zar una adecuada protección de la biodiversidad se hacía necesario definir con claridad cuál debería ser la extensión mínima de las áreas silvestres protegidas y proceder a su demarcación definitiva y a la compra por parte del Estado.

Por eso, una de las acciones de mayor trascendencia para avanzar en la consolidación territorial del SINAC, fue la conclusión la "Propuesta Técnica de Ordenamiento Territorial con Fines de Conservación de Biodiversidad", denominada proyecto GRUAS. Esta propuesta determina la extensión territorial que deberían ocupar las áreas silvestres protegidas, mediante modificaciones de límites, cambios de categoría, y creación de nuevas áreas y de corredores biológicos. De acuerdo con esa propuesta, sería necesario manejar el 19,5% del territorio nacional como parques nacionales y reservas biológicas (áreas de protección absoluta) y el 14,4% bajo otros sistemas de protección o como áreas para el uso de incentivos, que permitan el aprovechamiento de los recursos naturales manteniendo la cobertura forestal. Esto implica que el SINAC tendría una extensión equivalente al 33,5% del territorio nacional, lo cual permitiría una representación del 58% de los distintos macrotipos de vegetación del país en el subsistema de parques nacionales y reservas biológicas, y un 73% en la totalidad del Sistema mediante el manejo de bosque privado por medio de incentivos.

Como parte de los esfuerzos realizados por el SINAC para la consolidación territorial de las áreas silvestres protegidas, el territorio de estas aumentó en 41627 hectáreas entre 1994 y 1997. De ese incremento, 7.900 has corresponden a la ampliación de los Parques Nacionales Tortuguero y Baulas; 24.924 has corresponden a la creación de los Parques Nacionales Arenal y Tenorio; 908 has a la creación de la Reserva Biológica de las Vueltas, 424 has a la creación de refugios privados de vida silvestre; 1.080 has a refugios mixtos de vida silvestre y 5.138 has a la declaración de zonas protectoras. Además, se concluyeron las negociaciones para adquisición de los terrenos ubicados en la Reserva Biológica Barbilla, y se hizo un cambio en su categoría de manejo, a Parque Nacional.

Se hizo también un esfuerzo extraordinario para mejorar servicios y facilidades que ofrecieran una mejor calidad en la atención a los miles de visitantes nacionales y extranjeros que visitan las áreas silvestres protegidas. Se avanzó en el acondicionamiento de áreas de acampar, el establecimiento de nuevos sitios para esta actividad, el acondicionamiento de senderos, las mejoras en los caminos de acceso, la rotulación, la construcción de nuevas instalaciones (centros de visitantes, casetas de ingreso, etc.), y la elaboración de materiales impresos con información de las áreas.

2. Promoción del uso productivo sostenible de la biodiversidad

Ya se ha mencionado que uno de los principales resultados de la Oficina de Biodiversidad creada en 1986 dentro del MIRENEM, fue que la mejor forma de conservar la rica biodiversidad que posee el país, es poniéndola a disposición de la sociedad para que se beneficie de ella de múltiples formas. De ahí el lema "salvar, conocer y usar".

"También se promoverán 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"

(PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1994 - 1998, p. 146).

El Gobierno del Presidente Figueres retomó esa concepción como principio orientador de su política de biodiversidad. Se tuvo presente, además, que los costos de la conservación que hacen posible el conocimiento y el uso de la biodiversidad deben ser compartidos por la comunidad internacional, pues los beneficios que se deriven de esas actividades son globales.

La política en este campo enfatizó en tres tipos de actividades; a) la protección de las áreas silvestres (para salvar), a la cual se dedicó la sección anterior; b) la realización de inventarios (para conocer) y c) las actividades de prospección (para determinar cómo usar la biodiversidad en forma sosteni-

ble). En esta sección, se hace mención a las actividades b) y c), es decir, al conocimiento y el uso no destructivo de la biodiversidad.

En esos ámbitos, se promovieron las actividades de investigación en torno al uso sostenible de la biodiversidad que realizan distintas instituciones públicas. Además, se crearon condiciones para incentivar la iniciativa privada en ese campo, mediante la venta de derechos para la investigación y prospección de la biodiversidad.

La prospección biológica tiene como principal objetivo la búsqueda de nuevas fuentes de compuestos químicos, genes, micro y macroorganismos y otros productos naturales valiosos por su uso potencial en la industria agrícola, biotecnológica y farmacéutica. Este tema es prioritario dentro del marco de la Convención sobre la Diversidad Biológica. En este ámbito destacan los esfuerzos canalizados a través del Instituto Nacional de Biodiversidad (INBio), en coordinación con el MINAE, que producen beneficios tanto económicos y sociales para las Áreas de Conservación, y el país en general.

Un ejemplo que muestra con clari-

dad los inmensos beneficios que puede obtener el país de la conservación de la vida silvestre y de la prospección biológica, es el proyecto que realiza el INBio mediante un acuerdo con el British Technology Group (BTG). El convenio inicial, firmado en 1992, le permitió al INBio iniciar investigaciones en la caracterización, actividad biológica y producción del DMDP, un producto con actividad nematocida procedente de un árbol del bosque tropical seco costarricense, conocido popularmente como Chaperno. En asocio con Hacienda La Pacífica S.A. y el Área de Conservación Guanacaste, se trabaja en una plantación experimental con la meta de determinar condiciones de crecimiento y producción de DMDP. La determinación de la efectividad del DMDP como nematocida en banano es uno de los proyectos que el INBio realiza con la Corporación Bananera Nacional (CORBANA) y con empresas productoras de banano. La aplicación a nivel comercial de esta innovación tendría efectos económicos (nuevas actividades productivas, diversificación de las exportaciones, ahorros de divisas por importación de agroquímicos, etc.), sociales (empleo, mejoramiento de la salud de los trabajadores agrícolas por sustitución de agroquímicos, y mejoramiento general de las condiciones de vida) y ambientales de gran impacto para el desarrollo del país (reducción en el uso de nematocidas, el prin-

ESTADO DE LOS PROYECTOS EN BIOPROSPECCIÓN VIGENTES EN 1997

- Acuerdo INBio - Merck. Comprende la recolección de muestras de plantas e insectos para elaboración de extractos y de muestras ambientales, los cuales serán ensayados por Merck en sus laboratorios para determinar su uso potencial en la industria farmacéutica y veterinaria.
- Acuerdo Universidad de Cornell, Bristol Myers Squibb e INBio, denominado "International Cooperative Biodiversity Group (ICBG). Tiene como objetivo la incorporación de los insectos tropicales en los procesos de búsqueda de nuevos productos farmacéuticos y el desarrollo de grupos de científicos y paraprofesionales. El proyecto enfatiza la separación e identifica-
- ción de compuestos activos en bioensayos, tales como la malaria, anti-microbianos y otras enfermedades de interés para la industria farmacéutica.
- Proyecto sobre Fragancias y Aromas con la compañía Givaudan - Roure. Busca los olores y fragancias provenientes del bosque que está en contacto con objetos fragantes.
- Acuerdo INBio - British Technology Group (BTG). Convenio en el campo agrícola, que pretende entre otras cosas la caracterización, actividad biológica y la producción del DMDP (producto con actividad nematocida procedente de un árbol conocido popularmente como Chaperno.
- Proyecto de la Industria biotecnológica Recombinant Biocatalysis. Tiene como objetivo la búsqueda de enzimas procedentes de organismos extremófilos a partir de muestras de agua y suelo. Involucra la capacitación y transferencia de tecnologías en técnicas moleculares, principalmente al Centro de Investigaciones en Biología Celular y Molecular de la Universidad de Costa Rica.
- Proyecto realizado con la Universidad de Massachusetts y con el apoyo del Instituto de Salud de los EEUU en la búsqueda de insecticidas potenciales, que se encuentra en su fase experimental.

FUENTE: Instituto Nacional de Biodiversidad, 1997.

cial problema ambiental en las zonas bananeras).

3. El viraje en la política forestal

3.1. La deforestación; llaga profunda en la piel del país.

Los bosques tropicales incluyen las regiones ecológicas de la tierra más ricas en diversidad biológica y cumplen funciones fundamentales en el reciclaje de nutrientes a los suelos, en la protección contra la erosión y

las inundaciones, en la moderación de las temperaturas y la absorción de dióxido de carbono. Por eso, la deforestación no solo es el principal problema que el país ha enfrentado en el ámbito forestal, sino también la principal amenaza a su diversidad biológica. El fenómeno de la deforestación ha sido promovido principalmente por la expansión de la frontera agrícola, provocada especialmen-

te por la ganadería y el desarrollo de la red vial. A ello han contribuido los efectos perjudiciales que derivan de distintas políticas estatales, entre las que se pueden mencionar:

- la legislación sobre titulación de tierras, que ha favorecido la tenencia de tierras dedicadas a la agricultura en contra de la tenencia forestal;

- políticas crediticias y de incentivos que han favorecido el uso agropecuario, promoviendo la tala de los bosques;
- la protección a la industria forestal, que ha estimulado su ineficiencia y la escasa valorización que hace de los productos del bosque;
- la imposibilidad de obtener créditos utilizando el bosque como garantía.

A estos factores deben agregarse otros de naturaleza social, tales como las presiones demográficas y el precarismo.

Se estima que aproximadamente un 35% del territorio nacional corresponde a tierras con capacidad de bosque productivo comercial y cerca de un 30% a tierras aptas exclusivamente para la protección natural. Esto quiere decir que Costa Rica tiene condiciones naturales para basar su economía en el sector forestal. Sin embargo, culturalmente Costa Rica ha sido un país agropecuario, que ha basado su desarrollo económico en esta actividad, haciendo un uso inapropiado del suelo en una parte importante de su territorio.

3.2. Antecedentes de la nueva política forestal: de la fiscalización a los incentivos de primera y segunda generación.

El Estado costarricense ha experimentado un difícil y zigzagueante proceso de aprendizaje en el campo de la política forestal. La Administración Figueres Olsen ha tratado de aprender de esa costosa experiencia para establecer una nueva política forestal que empie-

ce a superar los errores y vacíos del pasado. Para comprender mejor el carácter de la reforma emprendida en este campo, conviene contar con algunos antecedentes básicos. Se presenta con ese fin una breve interpretación de la evolución de la política forestal anterior a 1994. Puede identificarse una primera etapa en el tratamiento estatal de la cuestión forestal, que fue anterior a 1969, cuando se creó la primera Ley Forestal del país; se caracterizó porque persistía aún un importante territorio boscoso, que se explotaba sin mucha preocupación por su conservación o su adecuado aprovechamiento. En la segunda etapa, que se puede ubicar en el período de vigencia de la primera Ley Forestal (1969 a 1986), se esbozaron los primeros lineamientos de política forestal. Tuvo dos rasgos básicos; por un lado, un enfoque fiscalizador centrado en la represión y el control de las prácticas deforestadoras; por otro lado, se inició la primera generación de incentivos para el establecimiento de plantaciones forestales, como la deducción del impuesto de la renta introducida en 1979. Este incentivo se amplió en dos momentos; en 1982, con la introducción de un esquema de crédito subsidiado por la banca estatal y cooperativa y en 1988 al extenderse la deducción del impuesto sobre la renta al costo de los bienes de capital utilizados en la explotación. Por su naturaleza, los incentivos sólo beneficiaron a empresas organizadas que reportaban

rentas o pagaban impuesto sobre la renta; no constituyeron por lo tanto una motivación para el finquero pequeño y mediano.

La tercera etapa discurrió durante la vigencia de las leyes forestales de 1986 y 1990. Se introdujo una segunda generación de incentivos, más flexibles y equitativos que los anteriores, en un intento por cambiar la estructura de incentivos sectoriales existente, de manera que se favoreciera la conservación. En 1987 se introdujo el Certificado de Abono Forestal (CAF), que se otorgaba después de establecida la plantación forestal y que podía ser usado para pagar cualquier impuesto o vendido en el sistema financiero. En 1988 se creó una versión modificada; el Certificado de Abono Forestal por Adelantado (CAFA), con el que se entregaba por adelantado el 50% del valor del bono a la firma del contrato de reforestación; se diseñó para atraer a pequeños agricultores (o grupos de estos) interesados en establecer plantaciones de menos de 25 hectáreas por familia. Un año después, se estableció el Fondo de Desarrollo Forestal (FDF), con recursos provenientes de esquemas de reconversión de deuda, aportados inicialmente por el Gobierno de Holanda; se especializó en fomentar la actividad forestal de pequeños y medianos agricultores. En 1991, con base en consideraciones de equidad, se eliminaron los esquemas de deducciones del impuesto sobre la renta, pues se consideró

que únicamente beneficiaban a grandes contribuyentes. También se creó el Certificado de Abono Forestal para el Manejo del Bosque (CAFMA), con el cual se incentivaba a dueños de bosques que desearan ingresar a un programa de régimen forestal ampliado, que incluía la presentación de un plan de manejo a la Dirección General Forestal e incorporaba un paquete técnico de aspectos silviculturales.

A pesar de los esfuerzos sucesivos por mejorar la eficiencia de estos incentivos para proteger el bosque y estimular la reforestación, no se pudieron superar sus grandes limitaciones. Tómese en cuenta en primer lugar, que con la excepción del FDF, se fueron constituyendo paulatinamente en una carga creciente para el fisco. En segundo lugar, su justificación era cada vez menor, pues ya desde mediados de los años ochentas se venían desarrollando importantes proyectos privados de reforestación sin incentivos, debido al incremento de los precios de la madera. En tercer lugar, los CAF se volvieron un incentivo "perverso", pues contribuyeron a la conversión de bosques naturales (primarios y secundarios) a plantaciones, pues así se agregaban hasta \$800 por hectárea a las ganancias de la conversión. En cuarto lugar, la mayoría de los incentivos beneficiaban principalmente a grandes propietarios de tierra, y por tanto no resultaron equitativos. Y hay una quinta limitación de gran impor-

tancia que como se verá, se convirtió luego en un foco central de la reforma de 1995, y es que esos incentivos nunca estuvieron asociados a los servicios ambientales que provee el bosque.

Debe agregarse que en esta etapa y en la anterior se mantuvo la protección a la industria de productos forestales, con la prohibición a la exportación de madera en troza y los aranceles sobre la importación de algunos productos forestales. Los efectos negativos de estas políticas sobre la conservación del bosque y la reforestación fueron graves. Las restricciones a las exportaciones, al reducir los precios domésticos de la madera, promovían la tala de tierras forestales y el desperdicio en las etapas de aserrío e industrialización; como consecuencia, no existía incentivo para mejorar tecnológicamente ni para la reubicación de las actividades de procesamiento. Por otra parte, como consecuencia del proteccionismo contra las importaciones, el consumidor costarricense debía pagar mayores precios por

los productos domésticos finales que lo que pagaría por productos importados. No se protegían ni el bosque ni los consumidores.

3.3 La nueva política forestal. En el análisis que orientó la política forestal de la Administración Figueres Olsen, destacaban cuatro problemas centrales a enfrentar. El primero, ya citado, residía en que los incentivos existentes no estimularan la condición del bosque como generador de servicios ambientales (reciclaje de nutrientes a los suelos, protección contra la erosión y las inundaciones, moderación de las temperaturas, absorción de dióxido de carbono, etc.). Un segundo problema ligado a este consistía en el sesgo que había en los incentivos a favor de la reforestación y en contra del manejo del bosque natural y la regeneración de tierras de aptitud forestal. En tercer lugar, se hallaba el mencionado problema de la protección de la industria forestal. Y en cuarto lugar, estaba la necesidad de un organismo en materia forestal que permitiera una parti-

"El capital natural de nuestros bosques, y la biodiversidad que contienen, es una inmensa riqueza de la actual y de las venideras generaciones. El plan de acción en este campo busca combinar dos ideas claves: la de bosque productivo, y la de biodiversidad. (...) Buscaremos que Costa Rica se convierta en un centro internacional de recuperación de equilibrios globales en materia ambiental, estableciendo un régimen que promueva la inversión para el manejo sostenible de bosques como sumideros de carbono."

(PROGRAMA DE GOBIERNO 1994-1998, P. 56)

cipación más equilibrada de los distintos sectores que actúan en ese campo.

Las políticas que se establecen para enfrentar esos problemas y para superar el sistema de incentivos que existía, abren la cuarta etapa de la política forestal costarricense. Se inicia en 1995, con la eliminación de los incentivos a la reforestación y la introducción del Certificado para la Protección del Bosque (CPB), con los cuales se inaugura lo que podría llamarse la tercera generación de incentivos forestales en Costa Rica. El cambio de concepción en los incentivos ocurre al pasar de un esquema basado en el otorgamiento de subsidios a la reforestación, a uno que se orienta hacia la protección y el manejo sostenible del recurso forestal, a partir del reconocimiento del valor total que entraña el bosque como proveedor de múltiples y esenciales servicios ambientales. La Ley Forestal No. 7175 promulgada en 1996 consolida el nuevo esquema.

La reforma planteada en la nueva Ley Forestal de 1996 se orienta a fomentar el manejo del bosque natural y la recuperación de tierras de aptitud forestal, en lugar de subsidiar la reforestación, una actividad cuya buena rentabilidad no estaba en duda. La principal innovación en ese sentido consiste en que permite empezar a pagar y cobrar por los servicios ambientales, promoviendo de esta manera su sostenibilidad. La ley incluye explícitamente los siguientes:

- mitigación de emisiones de gases con efecto de invernadero;
- protección del agua para uso urbano, rural o hidroeléctrico;
- protección de la biodiversidad para su investigación y usos potenciales científicos, farmacéuticos, y de mejoramiento genético; y
- protección de ecosistemas, formas de vida y belleza escénica natural para fines turísticos y científicos.

El principal incentivo incluido en la Ley, el CPB, tiene como propósito compensar al propietario del bosque por los servicios ambientales que su conservación genera, mientras no haya existido aprovechamiento maderable en los dos años anteriores a la solicitud del certificado, ni exista durante su vigencia, la cual no podrá ser inferior a veinte años. También se otorgan para fomentar la regeneración voluntaria de terrenos con

aptitud forestal previamente denudados de la cobertura boscosa. Estos certificados son confeccionados, expedidos y suscritos anualmente por el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO), creado por la misma Ley. Los CPB son títulos valores nominativos que pueden negociarse o utilizarse para pagar impuestos, tasas nacionales o cualquier otro tributo. Otro incentivo que se incluye para retribuir servicios ambientales, es la exención del pago del impuesto a los bienes inmuebles y la exención del pago del impuesto sobre los activos.

El concepto de servicios ambientales que establece la Ley Forestal permite el desarrollo de incentivos mediante los cuales se le compensa al propietario del bosque por los servicios ambientales que genera el conservar el bosque mientras no existe explotación maderera; por ejemplo:

- Canon de purificación de

“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.”

(PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1994-1998, P. 145).

aguas, pues se ha determinado que las aguas provenientes de las áreas protegidas son más puras, por lo que su costo de tratamiento es menor.

- Servidumbres ecológicas, por ejemplo, la venta de derechos de prospección de biodiversidad;
- Ecoturismo;
- Venta de derechos de captura de CO₂;

Dos áreas donde la aplicación del concepto de servicios ambientales ha sido importante son la mitigación de gases con efecto invernadero, mediante el mecanismo de implementación conjunta; y la prospección biológica.

El Cuadro 3.1 y el Gráfico 3.1 presenta un resumen del número de hectáreas aprobadas mediante distintos tipos de incentivos forestales entre 1994 y 1997. Es importante destacar el importante salto cualitativo que se da en 1997, debido fundamentalmente al crecimiento de los CPB, que casi se triplican respecto a 1996. Para ese crecimiento fueron fundamentales los recursos derivados de la primera venta de CTO al Gobierno de Noruega. El crecimiento en la importancia de los CPB dentro del total de incentivos es una tendencia que continuará en los próximos años, conforme los demás incentivos desaparezcan, de acuerdo a lo establecido en la Ley Forestal N.º. 7575, y se fortalezca el reconocimiento de los servicios ambientales.

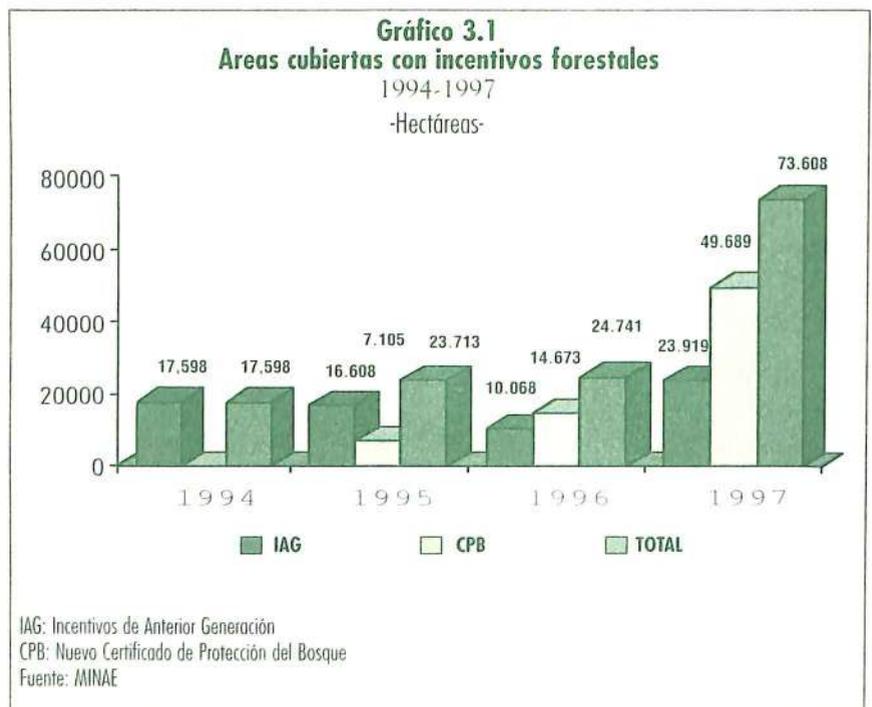
El Ministerio del Ambiente y

Tipo de incentivo	1994	1995	1996	1997	Total
Certificado de Abono forestal (CAF)	5052	3808	3161	6600	18621
Certificado de Abono Forestal por Adelantado (CAFA)	5287	3897	4730	8118	22032
Fondo de Desarrollo Forestal (FDF)	852	316	200	63	1431
Certificado de Abono Forestal para el Manejo del Bosque (CAFMA)	6407	8587	1977	9138	26109
Certificado para la Protección del Bosque (CPB).	0	7105	14673	49689	71467
Total	17598	23713	24741	73608	139660

Fuente: MINAE

Energía (MINAE) estima que el comportamiento en la recuperación de tierras de uso forestal, a partir de la regeneración natural y el establecimiento de plantaciones

forestales para los años 1994-1997 fue de aproximadamente 275.000 has. De ellas aproximadamente la mitad, unas 140.000 has., (ver Cuadro 3.1 y Gráfico 3.1) corres-



ponden a siembra con incentivos. Nótese que la incorporación de una cantidad tan considerable de tierras en procesos de recuperación y la proporción tan alta de esas tierras bajo el régimen de incentivos está indicando que la política forestal está teniendo un rápido y fuerte impacto en el sentido previsto. Además, hay 35.000 has. incorporadas en programas de manejo del bosque natural, 80.000 has. dentro de la declaratoria para protección natural, y 20.000 has. en recuperación de bosque secundario.

3.4. El nuevo marco regulador de la actividad forestal. La nueva legislación disminuye las regulaciones a la actividad forestal, con el objetivo de fomentar la regeneración voluntaria de bosques y las alternativas de manejo del bosque forestal privado, tales como las plantaciones forestales y los sistemas agroforestales. Entre las actividades que se desregulan, destacan la eliminación de restricciones para la corta, transporte, industrialización y exportación de madera proveniente de plantaciones forestales, sistemas agroforestales, y árboles plantados individualmente y sus productos. Pero se mantienen algunas restricciones necesarias para garantizar la protección de los terrenos que constituyen el patrimonio natural del Estado.

Además, se crean una bolsa para la transacción de productos forestales y una Contraloría Forestal, dependiente de la Contraloría Am-

biental, dos instrumentos fundamentales para apoyar el proceso de desregulación, mediante la mejora de los mecanismos de mercado y de los instrumentos de control.

Por otra parte, para superar los mencionados perjuicios al bosque y a la industria forestal que han sido causados por la tradicional protección a esa industria, la nueva ley reduce notablemente esa protección. En ese sentido, se elimina la prohibición para la exportación de madera en trozas y escuadrada proveniente de plantaciones forestales y sistemas agroforestales, que tampoco requieren permiso de corta, transporte, o industrialización ni exportación. Además, se establece que los impuestos a la importación de madera en troza, escuadrada, o aserrada, no podrán ser superiores al 8% de su valor CIF. De esta manera, se eliminan los estímulos perversos que la protección había estado causando por tantos años a la tala del bosque natural, y también al alto desperdicio, la escasa valorización de los recursos y la reducida mejora tecnológica que han caracterizado a los procesos de industrialización de la madera. Al respecto, considérense los siguientes datos; estudios de los años 80 mostraban que más del 35% de la madera talada de los bosques no llegaba a tener uso alguno pues era quemada o se pudría donde era cortada; del volumen cortado con fines industriales, sólo la mitad llegaba a los aserraderos, y apenas un 20% queda-

ba en los productos finales. Al reducirse sustancialmente los aranceles de la madera importada, también se eliminan las distorsiones que estaban elevando inadecuadamente los precios de los productos de madera que consumen los costarricenses.

Se mantuvo, eso sí, la prohibición de la exportación de madera en trozas o escuadrada que provenga de los bosques; esas restricciones se mantendrán hasta tanto no se hayan consolidado esquemas de protección al bosque natural, tales como el SINAC, o esquemas de incentivos al manejo del bosque natural, tales como el CPB, principal incentivo incluido en la nueva legislación forestal.

La Ley Forestal de 1996 establece que la rectoría en materia de política forestal le corresponde al MINAE, que es el ente encargado de realizar las funciones de Administrador Forestal del Estado, para lo cual se crea la Oficina Nacional Forestal. El nuevo esquema busca que las responsabilidades y toma de decisiones se compartan entre el sector público y el sector privado. Por eso la junta directiva de la Oficina Nacional Forestal está integrada por representantes de diferentes actores del sector, tales como organizaciones de productores forestales, incluyendo los pequeños productores; organizaciones de industriales de la madera; organizaciones de comerciantes de madera; organizaciones de artesanos y productores de muebles; y un representante de grupos ecoló-

gicos. Esa oficina es un ente público no estatal con personería jurídica propia.

La nueva ley busca consolidar los Consejos Regionales Ambientales, como administradores regionales de los recursos forestales y establece el Catastro Forestal, con el objetivo de regular las áreas comprendidas dentro del patrimonio natural del Estado y las que se sometían voluntariamente al régimen forestal. Además, crea el Fondo Nacional de Financiamiento Forestal (FONAFIFO), como principal mecanismo financiero para el financiamiento de plantaciones forestales y de actividades de conservación y recuperación de bosques naturales.

La Ley también le confiere carácter de autoridad de policía a los funcionarios de la Administración Forestal del Estado, facultándolos para denunciar infracciones a la Ley ante las autoridades competentes.

4. La "implementación conjunta" y la valoración de los servicios ambientales

4.1. De la ficción a la oportunidad. El seguimiento de las nuevas tendencias mundiales en materia de política ambiental, le permitió al gobierno advertir que había una venta muy promisorio de inversión extranjera y de cooperación externa para financiar proyectos de conservación ambiental en el país. Se trataba de promover la venta a los países industrializados del servicio de eliminación del

"Buscaremos que Costa Rica se convierta en un centro internacional de recuperación de equilibrios globales en materia ambiental, estableciendo un régimen que promueva la inversión para el manejo sostenible de bosques como sumideros de carbono. Promoveremos la conservación de la biodiversidad en las áreas protegidas y zonas de amortiguamiento, para que sirvan a la investigación y el desarrollo de nuevos principios activos para beneficio de los costarricenses y de la humanidad."

(PROGRAMA DE GOBIERNO 1994 - 1998, p. 56)

carbono atmosférico. En la redacción del Programa de Gobierno 1994-1998, esta iniciativa quedó plasmada entre las orientaciones de política ambiental. En un principio, esta posibilidad parecía para muchos algo muy lejano y etéreo, e incluso había algunos, para quienes este asunto sonaba como un tema de ciencia ficción que no debería figurar en la agenda de un gobierno responsable.

Para el gobierno, la venta de servicios de eliminación de carbono atmosférico fue vista como una oportunidad que, con mucho trabajo y un poco de suerte, podría estar al alcance del país. Por eso se concentró un esfuerzo excepcional para desarrollar esa opción. El hecho de que se tratara de una iniciativa novedosa y de que ese tipo de servicio internacional aún no existiera en ningún lugar del mundo, fue asumido no como un disuasivo, sino más bien como un aspecto favorable: se sabía que si se el país se lograba colocar rápidamente entre los primeros países que participaran en este nuevo negocio, se iba a desa-

rollar una ventaja a favor del interés nacional.

La lógica de este tipo de servicios se podría explicar de la siguiente manera: en los países desarrollados, los gobiernos obligan a sus industrias a reducir sus emisiones de dióxido de carbono, porque son una fuente de contaminación de la atmósfera que contribuye a provocar el llamado "efecto invernadero", que es responsable del fenómeno climático que tanto preocupa a científicos, ambientalistas y políticos en todo el mundo: la tendencia al aumento creciente de la temperatura mundial, que va aparejada con cambios climáticos negativos que afectan a todo el globo.

Como la atmósfera es una sola, es lo mismo que la reducción de gas que una industria deba provocar, ocurra en el lugar donde tiene instalada su fábrica, u ocurra en cualquier otro lugar del planeta. Y aquí es donde se abre la oportunidad para países como Costa Rica, pues es sabido que los bosques tienen la capacidad natural de extraer dióxido de carbono de la at-

mósfera y convertirlo en madera mediante el proceso de fotosíntesis. Por eso, si se llega a cuantificar de forma confiable las cantidades adicionales de carbono que un país logra eliminar de la atmósfera mediante la plantación de árboles o la conservación del bosque natural, entonces habría bases técnicas adecuadas para que ese país cobre por ese servicio a las industrias extranjeras. Y a esas industrias, pagar por ese servicio les saldría más barato que modificar sus procesos de fabricación para reducir sus emisiones de carbono.

Como, en efecto, es posible cuantificar cuántas toneladas de carbono son fijadas por una hectárea de bosque o de plantación, ese servicio es perfectamente posible. Y para un país como Costa Rica, puede ser un excelente negocio.

La posibilidad real que tenía el país de acceder a ese potencial mercado, residía en lo establecido por la Convención de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, la cual permite que los países industrializados, denominados países inversionistas, realicen conjuntamente con los países en desarrollo, denominados países anfitriones, actividades que permitan reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en cumplimiento a sus obligaciones ante la Convención. Estas actividades, denominada de "implementación conjunta" (IC), deben ser a la vez compatibles con las prioridades de los países anfitriones en materia de desarrollo sostenible y deben

apoyar esas prioridades. Dentro de este tipo de actividades no caben únicamente las de fijación de carbono atmosférico por medio del bosque natural o las plantaciones forestales, sino también otros tipos de proyectos, entre los que se incluyen los que consistan en sustitución de plantas de generación de electricidad mediante combustión de carbón (que producen emanaciones de dióxido de carbono) por formas alternativas de generación de energía.

4.2. Costa Rica ingresa entre los primeros en el negocio mundial del carbono atmosférico.

Para abrir esta posibilidad, el gobierno costarricense negoció con el Gobierno de los Estados Unidos de América, para firmar un acuerdo que les permitiera hacer transacciones internacionales en el marco de las iniciativas de IC. Fue así como el 30 de setiembre de 1994 ambos gobiernos firmaron la "Carta de Intenciones para el Desarrollo Sostenible, la Cooperación y la Implementación Conjunta de Medidas para Evitar y Reducir las Emisiones de Gases que Provocan el Efecto Invernadero", tendiente al desarrollo de un programa que contribuya a mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero, con el apoyo financiero del sector privado norteamericano. Era el primer acuerdo de ese tipo que se lograba en el mundo.

Dentro de la estrategia que se ideó para aprovechar la gran opción que se le abría al país con la firma de ese acuerdo, se tenía claro que

se trataba de una iniciativa que requería de la participación coordinada del gobierno, la empresa privada y las organizaciones no gubernamentales del campo ambiental. Con ese fin se firmó en agosto de 1995 un Convenio de Cooperación entre los Sectores Gubernamental, Privado y no Gubernamental, con el fin de definir políticas y metas nacionales en materia de "implementación conjunta". Este convenio fue suscrito por el Ministerio del Ambiente y Energía, como órgano rector responsable de velar por el cumplimiento de lo establecido en la Convención Marco de Cambio Climático; la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE), la Fundación para el Desarrollo de la Cordillera Volcánica Central (FUNDECOR), y la Asociación Costarricense de Productores de Electricidad (ACOPE). En el convenio, se definió la creación de la Oficina Costarricense de Implementación Conjunta (OCIC).

Para consolidar legalmente la OCIC y darle permanencia, en 1996 se le elevó al rango de "órgano de desconcentración máxima técnico-administrativo" del Ministerio del Ambiente y Energía. De esta manera la OCIC se convierte en la autoridad designada nacionalmente, para todas las actividades de implementación conjunta. Sus políticas y definiciones son vinculantes para todos los órganos gubernamentales y privados del país y tiene la autonomía téc-

nica y administrativa necesaria para garantizar una actuación objetiva, permanente y al margen de consideraciones políticas coyunturales.

La OCIC define las políticas y criterios para la preparación, evaluación y aprobación de proyectos de implementación conjunta y representa los intereses nacionales en foros internacionales. En ese contexto, ha definido objetivos, metas y parámetros para evaluar, aprobar y comercializar los proyectos que se han presentado ante la Iniciativa Estadounidense de Implementación Conjunta (USIJI) y otros países como Noruega, Holanda y Alemania.

Otro de sus mandatos ha sido desarrollar mecanismos financieros, legales y administrativos para el financiamiento directo y mercado de proyectos de implementa-

ción conjunta. Las principales actividades en este sentido han sido el desarrollo y promoción a nivel internacional de los CTOs (Certified Tradable Offsets), y el establecimiento de un fondo nacional para el manejo de los recursos de inversión de capital que aporten los socios extranjeros en proyectos de IC (sobre estas iniciativas ver los puntos 3 y 4 en esta misma sección).

Las actividades de IC necesitaban de un marco legal adecuado. Fue por eso que en la nueva ley forestal de marzo de 1996, se incorporó por primera vez en la legislación ambiental nacional el concepto de compensación a los propietarios por los servicios ambientales que brindan a la sociedad los bosques y las plantaciones forestales, entre ellos la mitigación de gases con efecto invernadero.

Esa ley provee el marco legal para proceder al reclamo de créditos de carbono a nivel internacional, al establecer y definir la naturaleza del reclamo de créditos de carbono como un "servicio ambiental de los bosques y las plantaciones forestales por la mitigación de los gases de efecto invernadero". De esta forma, Costa Rica establece una doble contribución a la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero. Por un lado, se autoriza al Estado a interiorizar los costos del servicio ambiental de mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero, para establecer una efectiva contribución nacional a los esfuerzos que realizan los propietarios de bosque naturales y plantaciones forestales por mitigar dichas emisiones, y por otro lado, se faculta al Estado Costarricense al

"Costa Rica lanzó un esquema de Certificados Transferibles de Mitigación (CTOs) en 1995, y firmó un acuerdo con el Gobierno de los Estados Unidos para su reconocimiento ese año. El Gobierno de Costa Rica ha adquirido áreas sustanciales de tierras degradadas y establecido regímenes de manejo que asegurarán el crecimiento de nuevos bosques en esas áreas, así como el manejo de los recursos forestales resultantes. La cantidad de carbono secuestrado en esas tierras ha sido verificada por el Gobierno de los Estados Unidos, resultando en permisos transferibles de compensación que son reconocidos en los Estados Unidos. Desde el punto de vista del comprador adquirir un permiso de compensación es tan simple como comprar acciones en un mercado de valores.".... "Dados los millones de hectáreas de tierras agrícolas marginadas y degradadas en el mundo en desarrollo, hay un gran espacio para que los esquemas de reforestación se conviertan en la piedra angular de un desarrollo y uso más extendidos de los CTOs en el futuro. El esquema de Costa Rica es un excelente ejemplo de un país en desarrollo proveyendo liderazgo en un problema de importancia global".

(BANCO MUNDIAL, FIVE YEARS AFTER RÍO, INNOVATIONS IN ENVIRONMENTAL POLICY (RÍO + 5 EDITION), ENVIRONMENTAL DEPARTMENT, THE WORLD BANK, WASHINGTON D. C., MARZO 1997, P. 10 (TRADUCCIÓN).)

reclamo de este servicio ambiental a nivel internacional, lo cual garantiza a los socios inversionistas que el Estado Costarricense tiene las facultades, dentro del marco legal, para ejecutar y promocionar aquellos proyectos que se enmarcan en el concepto de IC.

4.3. Una innovación nacional con proyección mundial: los CTO. Con el sustento de la institucionalidad y el marco legal establecidos, se diseñó por iniciativa del gobierno un mecanismo financiero innovador y pionero para la comercialización internacional de los servicios de mitigación de gases con efecto invernadero. Este instrumento, denominado Certificado Transferible de Mitigación (Certifiable Tradable Offset - CTO), define un nivel específico de emisiones de gases de efecto invernadero que han sido reducidas, compensadas o evitadas, mediante la ejecución de las diferentes fases de un proyecto de IC. El monitoreo efectivo y verificación externa de la ejecución del proyecto, permite asegurar que se cumple con los compromisos para la reducción de emisiones de estos gases, a nivel nacional e internacional, siempre que estos créditos se encuentren conformes con la fase piloto de IC establecida en la Convención Marco de Cambio Climático.

El 29 de octubre de 1996 los Gobiernos de Costa Rica y Noruega firmaron el Proyecto Integrado de IC de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz (CNFL), cuyo costo asciende a los 45 millones de dóla-

res. Este proyecto tiene una especial connotación porque integra la generación de energía hidroeléctrica con la protección y la restauración de la cuenca de la cual se abastece la represa. A través de su componente forestal, se comercializaron 200 mil toneladas métricas de Carbono, por un total de 2 millones de dólares. Esta venta de carbono le sirvió a Costa Rica para presentar al mundo la primera emisión de CTO (Certificados Transferibles de Compensación), haciendo realidad uno de los mecanismos más importantes para darle valor efectivo a los servicios ambientales del bosque, y la coexistencia sostenible del bosque y la sociedad. Estos fondos se destinaron durante 1997, al pago de servicios ambientales a pequeños y medianos propietarios privados, por medio de FONAFIFO. En total, se financió a 382 pequeños reforestadores, localizados en 26 cantones de las provincias de Guanacaste, Puntarenas, Alajuela, Heredia y San José.

Pero el logro excepcional de haber creado los CTO no paró ahí. El 24 de diciembre de 1997 Costa Rica recibió la primera certificación mundial para sus CTOs, de parte de la prestigiosa firma SGS (Societe Generale de Surveillance), que le da base para preparar una emisión de casi cuatro millones de toneladas de CTOs para ser vendidos, literalmente, "al mejor postor". Lo excepcional de este hecho es que con él se hace efectivo que Costa Rica ha logrado que en

el mercado mundial de valores se cree una nueva mercancía, un nuevo "commodity", que son precisamente los créditos por reducción de emisiones de gases con efecto invernadero (los CTO), lo cual ha dado origen a un nuevo mercado mundial en el cual esos créditos se transarán. A partir de las necesidades concretas de Costa Rica por resolver sus problemas ambientales, el país ha contribuido a que el mundo tenga un nuevo y poderoso instrumento para luchar contra el terrible mal del "efecto invernadero" y para que a la vez, las naciones menos desarrolladas puedan sacar provecho de los beneficios derivados de los proyectos de IC.

Además, como continuación del proceso emprendido por el gobierno Figueres en el tema de la implementación conjunta, en la Conferencia Sobre la Tercera Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas para el Cambio Climático, celebrada en diciembre de 1997 en Kyoto, Japón, se aprobó la iniciativa de Costa Rica para incorporar un capítulo dentro del Protocolo de la Conferencia (Protocolo de Kyoto) sobre mecanismos de desarrollo limpio. La experiencia costarricense fue adoptada por la Conferencia de Kyoto el 10 de diciembre de 1997. Costa Rica es ahora reconocida entre los países en desarrollo como un líder en el campo de la "implementación conjunta" y en las luchas ambientalistas mundiales.

Cuadro 3.2
PROYECTOS DE IMPLEMENTACIÓN CONJUNTA
SECTOR ENERGÍA

Nombre del Proyecto	Tipo de proyectos	Capacidad instalada	Producción Anual (GWH/AÑO)	Producción Total (%)	Costo total (US\$ millones)	Reducciones de emisiones (tm C)
Plantas Eólicas	Eólico	20	98	2,1	30,4	506.720
Tierras Morenas	Eólico	20	90	1,9	27	562.020
Aeroenergía	Eólico	6,4	30	0,6	8,9	146.000
Doña Julia	Hidroeléctrico	16	85	1,8	27	562.020
CNFL	Hidroeléctrico	22,4	110,6	2,4	41,5	598.040
TOTAL		84,8	413,6	8,8	134,8	2.374.800

Fuente: Oficina Costarricense de Implementación Conjunta (OCIC)

SECTOR FORESTAL

Nombre del proyecto	Tipo de proyecto	Area (ha)	Costo Total (US\$ mills.)	Duración	Reducción de Emisiones tm C	tm CO ²
ECOLAND	Conservación	2.340	1,0	15	345.548	1.267.124
KLINKI	Reforestación	6.000	3,8	40	1.968.000	7.216.656
CNFL	Conservación					
	Regeneración					
	Reforestación	4.000	3,3	25	313.646	1.150.139
CARFIX	Conservación			25		21.778.313
	Regeneración					
BIODIVERSITYFIX	Regeneración			51		18.481.680
P.A.P.	Conservación	530.000	150,0	25	18.000.000	55.817.248
TOTAL		542.340	158,1	105	20.627.194	75.633.919

Fuente: Oficina Costarricense de Implementación Conjunta (OCIC)

SECTOR AGRICOLA

Nombre del proyecto	Tipo de proyecto	Costo Total (US\$ mills.)	Duración	Reducción de Emisiones tm C	tm CO ²
ICAFE/BTG	Tratamiento de aguas	973	10	34.645	127.031

Fuente: Oficina Costarricense de Implementación Conjunta (OCIC)

4.4. La IC: fuente novedosa de inversión extranjera. Los resultados obtenidos en poco tiempo han confirmado el análisis sobre el potencial de la IC como fuente de inversión extranjera sana. Al participar en este nuevo negocio, Costa Rica se

ha abierto a sí misma una nueva opción exportadora. En una sola iniciativa, se ha logrado integrar mejor al país con el mundo, se han abierto oportunidades de bienestar a las comunidades rurales, se han usado las instituciones pú-

blicas como motor del desarrollo, y se ha propiciado un mejor balance entre el ambiente y la sociedad. Hacia finales de 1997 Costa Rica tenía 10 proyectos de IC aprobados por la Secretaria de la Convención de Cambio Climático,

5 de generación de energía con fuentes renovables (hidro y eólico), 4 forestales y 1 agrícola. Estos proyectos representan más de un 10% de todos los proyectos a nivel mundial, reportados y aprobados por la Secretaría de la Convención; esta es una proporción extraordinariamente grande, tratándose de un país tan pequeño. El monto total de las inversiones relacionadas con esos proyectos se estima en 230 millones de dólares. Cuatro de los proyectos de energía y dos forestales ya obtuvieron financiamiento, lo que garantiza una inversión del orden de los 140 millones de dólares.

Con el propósito de contar con un mecanismo financiero especializado que facilitara las inversiones en IC, se estableció mediante el Decreto Ejecutivo N° 25067-MINAE el denominado "Fondo Específico Nacional para la Conservación y el Desarrollo de Sumideros y Depósitos de Gases de Efecto Invernadero", para el manejo de los recursos de inversión de capital que aporten los socios extranjeros en proyectos de IC. El objetivo es que los aportes que efectúen los socios inversionistas ingresen a un fondo específico destinado exclusivamente a la ejecución de los términos acordados en los proyectos nacionales de IC.

El capital semilla de este fondo se logró a partir de la decisión del Ministerio de Ambiente y Energía, de dedicar un porcentaje de los recursos generados por el au-

mento en el Impuesto Selectivo de Consumo a los combustibles e hidrocarburos, para el financiamiento de un Programa Nacional de Compensación a los pequeños y medianos propietarios de bosques primarios y plantaciones forestales, por el servicio ambiental de mitigación de gases con efecto invernadero. Los propietarios que reciben este pago, ceden sus créditos de compensaciones a la OCIC, para que ésta los comercialice internacionalmente y atraiga nuevos recursos para continuar con el financiamiento, a nivel nacional, de los servicios ambientales.

5. Control de emisiones vehiculares y combustibles limpios

Los problemas de contaminación de aire en Costa Rica se encuentran principalmente en el Área Metropolitana de San José. La contaminación se presenta con más severidad en los distritos centrales de las principales ciudades. Es generalmente aceptado que el origen de la contaminación es en más de un 70% automotriz; por ejemplo, de acuerdo con los resultados del Inventario Nacional de Emisiones de Gases con Efecto Invernadero, elaborado por el Instituto Meteorológico Nacional, un 82% de las emisiones de gases diferentes al dióxido de carbono emitidos en el sector energía se origina en los vehículos.

Considerando esa situación, se enfatizó en el control de las emisiones del sector transporte, mediante acciones orientadas direc-

tamente a establecer mecanismos de control, tales como el ecomarketing, y acciones de carácter tecnológico, como la mejora en la introducción de combustibles limpios.

5.1. Introducción de la gasolina sin plomo.

El uso del plomo en la gasolina ha sido prohibido en todos los países industrializados del mundo. Este contaminante es un serio problema para la salud, especialmente de los niños, a los que en les produce alteraciones en el sistema nervioso, anemia, lesiones renales e hipertensión, entre otros efectos. Además, el plomo tiene

La eliminación del plomo y otros contaminantes de los combustibles será la punta de lanza donde lo energético se da de la mano con lo ambiental.

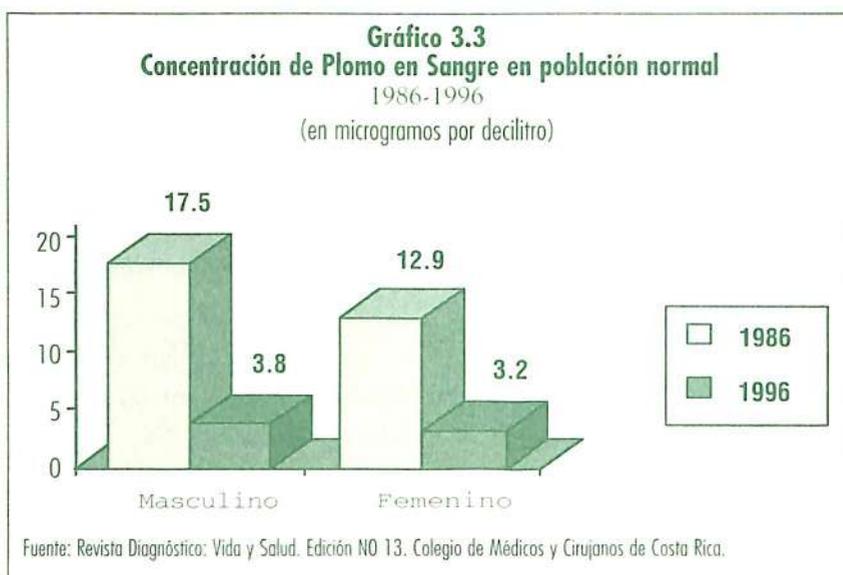
(PROGRAMA DE GOBIERNO 1994 - 1998, P. 57).

un segundo efecto también muy importante, pues pequeñas cantidades dañan irreparablemente los catalizadores de los vehículos equipados con estos, dañando el vehículo y aumentando sus emisiones de monóxido de carbono.

Costa Rica fue uno de los primeros países en disponer de gasolina sin plomo, con la introducción de la gasolina super en 1989, durante la Administración Arias Sánchez. Sin embargo, no es sino hasta en la Ley de Tránsito de 1993 que se

establece la obligación para su eliminación total, a partir de enero de 1997. En el gobierno Figueres ese plazo se logró adelantar al segundo semestre de 1996. Para llegar a la culminación de ese proceso, desde principios de la Administración Figueres Olsen se aplicaron varias medidas. Destacan las acciones orientadas a incentivar el consumo de la gasolina super, tales como la publicación del Decreto Ejecutivo mediante el cual se prohíbe el uso de la gasolina con plomo en los vehículos de las instituciones oficiales; y la implementación de una política de reducción en la diferencia de precios de la gasolina sin plomo (super) con respecto a la regular, de un 12% en los primeros meses de 1995 a 5% a partir de noviembre de ese mismo año.

Como resultado de estas medidas, las ventas de gasolina sin plomo (super) se incrementaron un 57% entre 1994 y 1996, en tanto que las ventas de gasolina con plomo (regular) se redujeron un 8%. La tendencia se ilustra en el Gráfico 3.2. A partir de julio de 1996 toda la gasolina expendida en el país está libre de plomo. Por lo tanto, ya no existe un incentivo para consumir gasolina super a partir de consideraciones ambientales. Esto es importante, pues desde el punto de vista energético, la mayor parte de la flota nacional no requiere de gasolina super para funcionar eficientemente. La estabilización de la tendencia a la reducción en el consumo de gasoli-



“Es evidente que la medida de eliminar el plomo de la gasolina ha contribuido a la prevención de las intoxicaciones por ese metal, ya que reducir los niveles del mismo en el aire, y consecuentemente los niveles sanguíneos, ha sido beneficioso para la salud pública.” (...) “Los niños son los más beneficiados por ser más vulnerables al plomo, pues su sistema nervioso está en desarrollo y es particularmente sensible a su toxicidad” (...) “Además, el sistema digestivo de los menores absorbe mucho más del plomo ingerido que el del adulto”.

(REVISTA DIAGNÓSTICO, VIDA Y SALUD, COLEGIO DE MÉDICOS Y CIRUJANOS DE COSTA RICA, # 13, P. 28.)

na regular observada durante 1997, junto con la reducción en el ritmo de crecimiento del consumo de gasolina super, son indicativos de que la tendencia observada entre 1994 y 1996 pudo estar influi-

da por preocupaciones relativas al efecto del plomo en la salud.

A raíz de la culminación del proceso de eliminación del plomo de la gasolina en 1996 y de la regulación de la cantidad de ese metal en algunos productos industriales como pintura y envases de alimentos, en 1996 se realizó un estudio para comparar los niveles sanguíneos de plomo en ese año con los valores obtenidos en un estudio realizado en 1986. Ambas investigaciones fueron conducidas por la Dra. Marta Sánchez, del Laboratorio de Investigación Clínica y Nefrología del Hospital San Juan de Dios. El estudio incluyó dos grupos de control. El primero representativo del promedio de la población (población normal) y el segundo integrado por individuos expuestos a ambientes de alto tráfico, tales como vendedores de lotería, ambulantes y callejeros, que por la naturaleza de su trabajo están altamente expuestos a las emisiones vehiculares (alto riesgo). La investigación encontró un descenso marcado en los niveles de plomo sanguíneo de ambas poblaciones. En el caso de la población normal la reducción fue de un

78% en hombres y de 75% en mujeres (ver Gráfico 3.3).

5.2. Mejoramiento en la calidad del diesel. Desde el punto de vista de la calidad del diesel, el principal problema de contaminación se origina en su contenido de azufre. Este no sólo es nocivo para el ambiente sino también para los motores, al degradar las características de los lubricantes. Por eso, desde principios del gobierno, RECOPE inició un proceso orientado a reducir el contenido de azufre, a partir de la combinación de diesel refinado localmente y diesel importado. Un primer resultado concreto de ese proceso fue la introducción al mercado del Diesel Ecológico, bajo en el contenido de azufre, en abril de 1997. Al igual que con la eliminación del plomo en la gasolina, la reducción en el contenido de azufre en el diesel es un proceso paulatino, pues tanto RECOPE como los dueños de vehículos deben realizar adaptaciones tecnológicas. En abril de 1997 se emitió un decreto ejecutivo que estipula un límite máximo de 0.5% para 1998 y establece como meta alcanzar en el año 2003 un 0.05%, que es la nor-

ma internacional más aceptada.

5.3. Programa "ecomarchamo" de control de emisiones: Después de la mejora de los combustibles, el control de emisiones es la más efectiva de todas las acciones para mejorar la calidad del aire. Por eso, con el propósito de hacer efectivo lo dispuesto en los Artículos 19 y 36 de la Ley de Tránsito (No.7331), respecto al control de emisiones, el gobierno creó el "Programa de Inspección y Mantenimiento", como un esfuerzo conjunto del MINAE, del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), y del proyecto PRO-ECO de la Fundación Swiss Contacto.

Además de contribuir a mejorar la calidad del aire, el programa pretende también ofrecer al conductor la posibilidad de mantener el motor de su vehículo en estado óptimo, lo cual implica un uso más eficiente del combustible y en consecuencia ahorro de energía para el país.

De acuerdo con el programa, a partir de 1996 todo vehículo deberá realizar una inspección de emisiones una vez al año (los buses y los taxis serán revisados dos veces por año). La inspección estará a cargo de talleres particulares, capacitados debidamente y autorizados para ello por el MOPT, de acuerdo con el Artículo 20 de la Ley de Tránsito No. 7331 y el Decreto Ejecutivo No. 23025. El taller que realice la revisión le entregará al dueño del carro una tarjeta de control de emi-

" (...) 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".

(PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1994-1998, p. 149).

siones con los datos específicos de cada vehículo y el resultado de la inspección. Este documento deberá portarse siempre, a efecto de mostrarlo a cualquier oficial de la policía de tránsito que lo solicite. Además, el responsable de la revisión colocará un ecomarchamo en el parabrisas del vehículo, el cual indicará el mes de la revisión y si este cumple con las normas establecidas por la Ley. Paralelamente al diseño del programa de inspección se llevó a cabo la capacitación nacional de mecánicos, con la participación del INA, con el fin de entrenarlos en el mantenimiento ambientalmente correcto de los vehículos.

El programa se inició en agosto de 1996 de manera progresiva. La meta inicial era lograr una cobertura de al menos un 90% de la flota vehicular al finalizar el primer año, en julio 1997; sin embargo la meta se excedió, lográndose una cobertura del 94%. De acuerdo con los reportes iniciales de los 82 talleres autorizados, solamente un 5,2% de los vehículos no han pasado la prueba. Sin embargo, se pretende que los estándares de emisiones sean progresivamente más estrictos, con el fin de asegurar que los vehículos en muy mal estado o muy contaminantes sean eliminados gradualmente del parque automotor.

Dada la reciente y progresiva implantación del programa ecomarchamo, es difícil establecer de manera concluyente su incidencia en términos del impacto sobre la ca-

lidad del aire. Sin embargo, se estima que de no haberse puesto en marcha este programa, para el año 2010, con una flota de aproximadamente 1,5 millones de vehículos, se triplicaría la cantidad de emisiones nocivas para la salud humana y el ambiente. Además, se sabe que el mantener afinado el motor de un vehículo puede reducir el consumo de combustible hasta en un 20%. Estimaciones preliminares de la Dirección Sectorial de Energía del MINAE, indican que el funcionamiento eficiente del programa se reflejaría en una reducción total del consumo de combustibles de aproximadamente un 5%.

La importancia de este programa es evidente si se toma en cuenta que de acuerdo al último inventario realizado, la flota automotriz costarricense tiene una edad promedio de catorce años. Este hecho es muy significativo desde el punto de vista ambiental, dadas las características de emisiones de los modelos viejos y las características de los vehículos de alto uso como autobuses, taxis y vehículos de carga.

5.4. Tránsito y distribución de combustibles. Costa Rica cuenta con alrededor de 300 estaciones de servicio y de 500 camiones cisterna para el transporte de combustibles. Este sector presenta en la actualidad dos retos fundamentales. En primer lugar, mejorar los parámetros de eficiencia, eficacia, seguridad y servicio para cumplir los es-

tándares internacionales y de esta manera promover la competitividad en el plano internacional. Y en segundo lugar, ajustar las normas y operaciones de la actividad para hacerlos más amigables con el ambiente.

Con el propósito de enfrentar ambos retos, se iniciaron las evaluaciones y calificaciones periódicas a la totalidad de las estaciones de servicio y la atención especial de los aspectos ambientales relacionados con las emisiones de gases, derrames de combustibles, disposición de lubricantes usados, contaminación y manejo de las aguas, y manejo de los desechos sólidos.

Para tal efecto se estableció el programa "Sello de Calidad", como una forma de estimular a aquellos establecimientos que cumplan con la adecuada normalización. El sello ha servido para que los usuarios puedan identificar aquellas estaciones de servicio que cumplen con los estándares de calidad y seguridad que exige el MINAE. Este programa se ejecuta con la colaboración de la Universidad de Costa Rica. Las estaciones fueron censadas durante el segundo semestre de 1996. El sistema clasifica estas en cuatro categorías, que en orden descendente en cuanto a calidad son: sello verde (75%-100%), sello blanco (65%-75%); sello amarillo (50%-65%) y sello rojo (25%-50%). En 1997 un 21.5% obtuvieron sello verde; un 43.6% sello blanco; un 12.3% sello amarillo y un 14.6% sello rojo.

6. Control de efluentes

La calidad del agua en ríos y zonas costeras ha disminuido a lo largo del tiempo, debido a la acción de factores como la descarga de aguas servidas y residuos líquidos industriales sin tratamiento, de desechos sólidos, de pesticidas y de la escorrentía agrícola. A esto han contribuido el crecimiento de la población y de la actividad económica, así como la ausencia de criterios de ordenamiento de uso del territorio.

Al igual que en el caso de la calidad del aire, el mayor problema se presenta en la Gran Área Metropolitana, cuyo sistema pluvial descarga en ríos tributarios del Grande de Tárcoles, principal "desaguadero" de la sección occidental del Valle Central. En el área servida por esa cuenca sólo tres centros urbanos (Alajuela, Heredia y el Área Metropolitana) cuentan con redes parciales de alcantarillado sanitario.

Para la administración Figueres Olsen era evidente que un problema ambiental de dimensiones tan considerables no debía seguir siendo soslayado. Se hizo entonces un esfuerzo especial para sentar las bases de una política integral que provoque un cambio de dirección en la forma de enfrentar este problema, para que en un futuro no muy lejano se pueda experimentar una reversión del deterioro actual. En esa orientación, se impulsaron acciones participativas de gestión ambiental en la cuenca del Río Grande de Tárcoles, se fomentó la

firma de convenios con diferentes sectores productivos, y se impulsó el desarrollo de programas voluntarios para el manejo de desechos por parte de las empresas.

6.1. Gestión ambiental participativa en cuencas: el caso de la Cuenca del Río Grande de Tárcoles.

Desde finales de la década de los años ochentas se viene estudiando en Costa Rica la posibilidad de administrar el recurso hídrico a partir del concepto de cuencas hidrográficas. Los primeros esfuerzos en este sentido fueron ejecutados por la Secretaría de Cuencas de la Dirección General Forestal del Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (MIRENEM, actual MINAE). Un primer paso en esta dirección se dio en 1992, cuando un grupo de instituciones públicas y privadas se propusieron como objetivo rescatar y proteger los recursos naturales de la Cuenca del Río Grande de Tárcoles. Con ello empieza una experiencia de trabajo interinstitucional única en el país, en la que más de 20 instituciones han coordinado sus esfuerzos, mediante la Comisión Coordinadora de la Cuenca del Río Grande de Tárcoles, oficializada mediante decretos ejecutivos en mayo y diciembre de 1993.

Durante la Administración Figueres Olsen la comisión se fortaleció como mecanismo para promover la participación conjunta de la sociedad civil y de instituciones públicas en la gestión ambiental de la Cuenca del Tárcoles y se convirtió en un importante referente institucional nacional sobre los temas de agua, la contaminación y en general sobre la protección del ambiente. La comisión cuenta con representación del instituciones públicas (MINAE, Ministerio de Salud; MIDEPLAN, ICAA; ICE/CNFL; UCR; IFAM); de organizaciones no gubernamentales (FUDEU; FECON; CEDARENA); del sector empresarial (industriales; ganaderos y agricultores) y de las municipalidades de la cuenca.

La principal actividad a que se encuentra abocada dicha comisión en la actualidad es la gestión del Plan de Manejo Integral de la Cuenca del Río Grande de Tárcoles. Ese plan tiene un horizonte de planificación estimado entre 12 y 15 años y está dividido en tres etapas consecutivas de cuatro a cinco años cada una. El costo de inversión estimado es de aproximadamente \$372 millones. El estudio de factibilidad se inició a finales

"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."

(PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1994-1998, p. 148)

de 1997, con recursos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). La comisión actúa como contraparte nacional para la realización del estudio.

La comisión también ha tenido un papel importante en la obtención de cooperación internacional, destacando los vínculos establecidos con la Federación Mundial de Ciudades Unidas y la Oficina de Cooperación Científica y Técnica del Ministerio de Asuntos Extranjeros de Francia. Estas entidades facilitaron el establecimiento de relaciones con la Agencia de Cuencas del Siene-Normandí de Francia, que ha colaborado en actividades de capacitación y asistencia técnica. Además, con el propósito de promover el intercambio de experiencias y colaboración, la comisión se ha afiliado a la Red Internacional de Organismos de Cuenca, creada en Francia en 1994 y a la Red Latinoamericana de Organismos de Cuenca, establecida en 1997, e impulsa la organización de la subred latinoamericana.

Otras iniciativas impulsadas por la comisión incluyen programas de reforestación, programas de capacitación, iniciativas para el control de la contaminación, tales como el programa de planes voluntarios, y el programa "Bandera Ecológica". La Comisión también ha organizado una serie de actividades en las que se ha promovido la participación de municipios, organizaciones no gubernamentales y de los sectores público y privado,

con el fin de crear un marco para el debate de temas comunes.

El trabajo de esta comisión constituye la primera experiencia nacional en gestión integral de cuencas. Su experiencia servirá para el desarrollo de iniciativas similares en otras cuencas del país en las que se han constituido comisiones coordinadoras similares, como en los ríos Reventazón, Tempisque-Bebedero, Río Grande de Térraba y Cuenca Binacional del Río San Juan.

6.2. Convenios con los sectores productivos: el caso del café. La acción conjunta entre los sectores público y privado para enfrentar problemas ambientales, fue uno de los rasgos principales de la política ambiental promovida por el gobierno Figueres Olsen. En este sentido destacan los convenios con los sectores productivos y los planes voluntario para el control de efluentes.

En el ámbito de los convenios destaca el firmado en abril de 1992 con el sector cafetalero, con el propósito de desarrollar acciones para reducir paulatinamente la contaminación de aguas generada por los beneficios de café. Debido a que hasta 1994 se había avanzado muy poco en el cumplimiento de los compromisos establecidos, el gobierno Figueres retomó el programa, otorgándole carácter prioritario. De esta manera se fortaleció la ejecución del programa de control de la contaminación generada en los benefi-

cios de café, a cargo del Centro de Investigaciones en Café (CICA-FE), que cuenta con la participación del 100% de los beneficios del país. Este compromiso se refleja en la firma de un addendum al convenio original en noviembre de 1994.

El convenio cuenta con la participación del Ministerio de Salud, el Instituto del Café (ICAFE), el Servicio Nacional de Electricidad (SNE), el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA) y el Comité Coordinador Regional de Instituciones de Agua Potable y Saneamiento de Centro América, Panamá y República Dominicana (CAPRE). En el convenio se refleja el compromiso del sector cafetalero costarricense de desarrollar una tecnología adecuada para tratar los 330 kilogramos de carga orgánica contaminante generada por cada tonelada de café verde que se procesa en el beneficiado húmedo convencional. Para ello se establecen cuatro etapas, estableciéndose como meta final disminuir la contaminación generada por el beneficiado húmedo del café en un 80%.

Los compromisos son los siguientes:

- Etapa 1: Reducción del uso del agua en el beneficio a una cuarta parte. Implica reducir el uso de agua 15.5 lt./ Kg de fruta beneficiada a 3.87 lt. / Kg de fruta
- Etapa 2: Eliminación de sólidos mayores de 0.75 mm. de grosor de las aguas residuales. Se establece la recuperación

de esos sólidos, incluyéndose también la separación de la pulpa y la disposición final adecuada de la misma.

- Etapa 3: Disminución del 50% de los sólidos suspendidos, despulpado seco de las cerezas y el transporte no hidráulico de la pulpa.
- Etapa 4: Tratamiento anaerobio de las aguas. Se establece aquí como meta, la reducción de contaminantes en un 80% en términos de Demanda Química de Oxígeno (D.Q.O.) y de Demanda Bioquímica de Oxígeno (D.B.O.).

Para lograr el efectivo cumplimiento de las metas propuestas por cada uno de los beneficia-

pletado las cuatro etapas del programa, el aporte del sector del café a la contaminación de la cuenca se reducirá de 80% a aproximadamente un 26% de la carga total. Con esto el sector cafetalero dejaría de ser el principal contaminador de la cuenca.

A principios de 1997 el 100% de los beneficios de café habían cumplido con las dos primeras etapas del convenio; esto es, lograron reducir la cantidad de agua utilizada -implantando mecanismos para su recirculación dentro de las diferentes etapas de proceso de beneficiado- y establecer una separación eficiente de la pulpa y el agua mediante el tamizado de las aguas de lavado. Se estima que

seco y el transporte no hidráulico de la pulpa. Además, un 45% de los beneficios disponía de sistemas de tratamiento final, provistos para la etapa 4. Se estima que con esos avances las reducciones en la contaminación fueron del orden del 70%.

Para la última etapa el ICAFE ha contado con el apoyo financiero del Convenio para el Desarrollo Sostenible entre Costa Rica y los Países Bajos. Con ese apoyo se desarrolló el proyecto de tratamiento anaerobio de las aguas residuales del beneficiado de café, mediante el cual se construyó, arrancó y puso en operación un reactor anaerobio que opera como experiencia piloto en el Beneficio San Juanillo de Naranjo. Este proyec-

“La reducción lograda por carga orgánica del beneficiado de café, es del orden de 1.8 millones de habitantes en población equivalente”.

“La utilización de tamices y tanques sedimentadores en los beneficios eliminan el 90% de los sólidos suspendidos, bajo condiciones adecuadas de operación y mantenimiento”.

“El beneficiado de café, que previo a la firma del convenio generaba cerca de 10 millones de metros cúbicos de aguas residuales, bajó a 3 millones de metros cúbicos, lo que significa una reducción del 70% en la utilización de agua”.

(MINISTERIO DE SALUD-CAPRE-GTZ-ICAFE-LAICA-CÁMARA DE PORCICULTORES. REDUCCIÓN DE LA CONTAMINACIÓN POR AGUAS RESIDUALES, INFORMACIÓN SOBRE ENFOQUES Y RESULTADOS DE AGROINDUSTRIALES, CAFETALEROS, AZUCAREROS Y PORCICULTORES, BOLETÍN TÉCNICO, FEBRERO DE 1997, P. 13.)

dores, tanto los Ministerios correspondientes como el mismo ICAFE se encargan del monitoreo, control y supervisión de la ejecución de las etapas según el cronograma establecido.

De acuerdo con estudios del ICAFE, cuando se hayan com-

con ello la contaminación producida por residuos sólidos y aguas mieles se redujo cerca de un 50%. En lo que se refiere a la tercera etapa, el 100% de los beneficios había instalado tanques o lagunas de sedimentación y el 78% había implementado el despulpado en

to permitió la generación de parámetros para el diseño de futuros reactores.

Los logros obtenidos dentro del convenio con el sector cafetalero son estratégicos por al menos tres razones. En primer lugar, por ser la actividad de beneficiado del

café una de las principales causantes de contaminación de aguas, especialmente en la Cuenca del Río Grande de Tárcoles. En segundo lugar, por ser Costa Rica un país reconocido internacionalmente como productor de café de excelente calidad que debe cuidar su imagen como productor ambientalmente responsable. Y en tercer lugar, porque la reducción tan sustancial que se ha logrado de la contaminación que provoca el café en los ríos es un ejemplo muy esperanzador, sobre cómo sí era posible enfrentar un problema de contaminación que por años fue visto como un problema sin salida.

En este programa se pueden identificar una serie de principios, entre los que destacan los siguientes:

- Conciencia, debido al reconocimiento del empresario cafetalero del problema ambiental existente, y por el reconocimiento de las autoridades de la dificultad técnica y financiera para la descontaminación de las aguas.

minación de las aguas.

- Concertación, en las acciones y compromisos contraídos conjuntamente y acordados por ambas partes, prevaleciendo el diálogo abierto y directo.
- Voluntariedad, al plantear y comprometerse el mismo sector cafetalero al cumplimiento de un proceso de descontaminación de las aguas residuales, en un plausible cambio de actitud.
- Gradualidad de las acciones, que se ejecuten dentro del proceso de descontaminación e incorporación de tecnologías limpias, al plantear metas diferentes en distintos plazos, de acuerdo a la situación del país.

Convenios de naturaleza similar fueron firmados con la industria porcina (Ministerio de Salud, MINAE, de la Cámara de Porcicultores y CAPRE); con la industria azucarera (Ministerio de Salud y Liga Agrícola e Industrial de la Caña).

6.3. Los planes voluntario de manejo de desechos.

En 1991 la Municipalidad de San José estableció un plazo de dos años para que las principales empresas contaminantes redujeran sus descargas de aguas residuales. Ante esta situación, se inició con la Cámara de Industrias de Costa Rica un plan piloto con 17 industrias del Valle Central, causantes de la mayor parte de la contaminación orgánica de origen industrial. La mayo-

ría de esas empresas acordaron instalar sistemas de tratamiento de aguas residuales. El plan finalizó con éxito en 1994.

En 1994, se entró en una fase más ambiciosa. Se aprovechó la entrada en vigencia de la Ley de Protección de la Vida Silvestre, que regula la contaminación de las aguas superficiales por parte del sector productivo. Amparados en esa ley, el MINAE y la Municipalidad de San José abrieron a las industrias contaminantes la posibilidad de presentar planes voluntarios para el manejo de aguas residuales. A finales de 1994 se habían recibido 95 planes, de los cuales 27 correspondían a beneficios de café, 15 a ingenios azucareros, y 24 a empresas productoras de alimentos y bebidas.

Estos planes constituyen un valioso instrumento de gestión ambiental, pues son una alternativa a las políticas ambientales tradicionales de coherción y control, que le permite a las empresas mayor flexibilidad para ajustarse a las regulaciones ambientales, en función de sus condiciones económicas y tecnológicas. El programa es coordinado por la Con-

“ (...) 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.”

(PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1994-1998, P. 147)

“ (...) crearemos un programa de capacitación, incentivos y certificación de sellos verdes, para identificar la producción ambiental responsable.”

(PROGRAMA DE GOBIERNO 1994-1998, P. 56)

traloría Ambiental y establece que cualquier empresa puede presentar al MINAE un plan para minimizar y tratar sus efluentes líquidos; las únicas condiciones son establecer un plazo para la ejecución y una calendarización en las etapas de cumplimiento. El único rol del MINAE sería monitorear el plan presentado y controlar la calidad de los vertidos, a efecto de que se ajusten a los estándares establecidos. Hasta 1997 se habían adherido al programa más de 140 empresas, que incluyen beneficios de café, ingenios azucareros, granjas porcinas y avícolas y empresas productoras de alimentos y bebidas.

Los Ministerios de Salud y del Ambiente y Energía firmaron un convenio con el Centro de Gestión y Tecnología Industrial (CEGESTI), para que éste se encargue del monitoreo del cumplimiento de los planes voluntarios en 30 industrias, a manera de proyecto piloto. Este proyecto se desarrolló durante 1996 y 1997 con resultados mejores de los previstos. El programa de planes voluntarios ha sido complementado con el proyecto Bandera Ecológica, mediante el cual se reconoce el esfuerzo de aquellas industrias que han avanzado más rápidamente en su planes de descontaminación.

6.4. El programa "Bandera Ecológica".

La "Bandera Ecológica" es una distinción que se otorga a industrias, comunidades e instituciones que

se destacan en el rescate y protección del medio ambiente y limpieza de cauces en la Cuenca del Río Grande de Tárcoles. Fue establecida por la Comisión Coordinadora de la Cuenca del Tárcoles en 1994. La Bandera Ecológica se ha convertido en un importante aliado para el sector productivo y a la vez es reconocida como un símbolo de calidad ambiental.

La Comisión dictó un reglamento para su adjudicación y estableció tres categorías, de acuerdo con la calidad ambiental de los procesos productivos. La entrega es por espacio de un año y para ser renovada se debe mostrar evidencia de que los estándares ambientales se han mantenido o mejorado. También elaboró una guía de información para las empresas.

Los primeros reconocimientos se entregaron en febrero de 1995, a las 17 empresas que terminaron con éxito el plan piloto que desarrollaron la Municipalidad de San José y la Cámara de Industrias. En 1997 se obtuvo financiamiento del Convenio Bilateral para el Desarrollo Sostenible entre Costa Rica y los Países Bajos, a efecto de constituir a la "Bandera Ecológica" en un sello de calidad ambiental. El programa es ejecutado actualmente por la Contraloría Ambiental del MINAE y la Fundación FUDEU, con la participación de la Comisión de cuenca del Tárcoles.

Los dos requisitos principales establecidos a las empresas para obtener la "Bandera Ecológica" están

el disponer de un sistema de gestión ambiental y ser certificadas mediante una auditoría externa de su proceso productivo.

6.5. El programa "Bandera Azul".

Costa Rica cuenta con playas de enorme belleza natural y de atractivo turístico nacional e internacional. Lamentablemente no ha existido armonía entre el desarrollo de las poblaciones costeras y el auge turístico, y la protección del ambiente de las playas. Esa situación motivó el establecimiento del Programa "Bandera Azul Ecológica", que se inicia a partir de la publicación del Decreto No. 26036 MINAE-S, en noviembre de 1996. El monitoreo está a cargo del Laboratorio Central del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA).

La distinción Bandera Azul ecológica es un incentivo a los hoteleros, cámaras de turismo y comunidades costeras, que se entrega a la comunidad que logre satisfacer aspectos como la calidad del agua de mar, calidad del agua para consumo humano, limpieza de las playas, tratamiento de aguas residuales, educación ambiental y seguridad y administración. Las distinciones se entregan en el mes de diciembre, coincidiendo con el inicio de la temporada de vacaciones.

La primera entrega se realizó en 1996. En esa oportunidad se declaró a 10 comunidades costeras como playas tipo A, en una escala de cinco categorías. En 1997 el

Cuadro 3.3
Clasificación De Playas Proyecto Bandera Azul Ecológica
Período 1996-1997

PLAYA CATEGORÍA A	PROVINCIA	% 1996	% 1997
Conchal	Guanacaste	92,5	100,0
Flamingo	Guanacaste	95,0	100,0
Tamarindo	Guanacaste	92,5	100,0
Blanca (P. Leona)	Puntarenas	100,0	100,0
Limoncito	Puntarenas	n.d.	100,0
Espadilla Sur	Puntarenas	100,0	100,0
Blanca (Ml. Antonio)	Puntarenas	100,0	100,0
Escondido (Ml. Antonio)	Puntarenas	100,0	100,0
Gemelas (Ml. Antonio)	Puntarenas	100,0	100,0
Ocotal	Guanacaste	95,0	95,0
La Macha (Tulemar)	Puntarenas	n.d.	95,0
Bahía Junquillal	Guanacaste	100,0	92,5
Hermosa*	Guanacaste	80,0	92,5
Grande	Guanacaste	92,5	92,5
Isla Tortuga	Puntarenas	n.d.	92,5
Bejuco*	Puntarenas	72,5	92,5
Espadilla Norte*	Puntarenas	85,0	92,5
Puerto Vargas	Limón	100,0	92,5
Zancudo*	Puntarenas	65,0	90,0
PLAYA CATEGORÍA B	PROVINCIA	% 1996	% 1997
Puerto Soley	Guanacaste	80,0	87,5
Iguanita	Guanacaste	85,0	85,0
Panamá	Guanacaste	87,5	87,5
Monte del Barco	Guanacaste	n.d.	87,5
Potrero*	Guanacaste	72,5	85,0
Sámara*	Guanacaste	75,0	87,5
Arenilla	Guanacaste	n.d.	82,5
Tambar*	Puntarenas	77,5	87,5
Pochote*	Puntarenas	72,5	85,0
Puntarenas	Puntarenas	82,5	82,5
Doña Ana*	Puntarenas	75,0	87,5
Herradura*	Puntarenas	65,0	85,0
Caldera*	Puntarenas	72,5	85,0
Tivives	Puntarenas	80,0	85,0
Mantas	Puntarenas	n.d.	85,0
Dominical	Puntarenas	n.d.	87,5
Naranja	Puntarenas	80,0	87,5
Hermosa	Puntarenas	80,0	85,0
Esterillos Oeste*	Puntarenas	77,5	80,0
Bonita	Limón	87,5	80,0
Chiquita	Limón	87,5	80,0
Uva*	Limón	77,5	80,0
Negra	Limón	n.d.	80,0

número se elevó a 17. En el Cuadro 3.3 puede apreciarse el progreso logrado entre 1996 y 1997. Es importante destacar que de 60 playas evaluadas en 1997, 50 mantuvieron o mejoraron la calificación obtenida en 1996, y de ellas 20 subieron de categoría. Por otro lado, de las 10 que bajaron de calificación únicamente 2 descendieron de categoría.

7. Manejo de desechos

Según datos del Plan Nacional de Manejo de Desechos (PNMD) de 1993, los desechos ordinarios constituían cerca de un 14% del total de desechos sólidos generados en el país alrededor de 1990. El Plan estimó que aproximadamente un 60% de los desechos de este tipo fueron depositados en rellenos sanitarios, muchos de los cuales son botaderos a cielo abierto; los demás fueron vertidos en ríos, riachuelos, lotes baldíos y orillas de carreteras. Se estima que del total de desechos un 81% se generaron en el Valle Central y de ellos se manejó sanitariamente el 70%. Fuera del Valle Central se estimó que solo un 19% de los desechos generados se trató sanitariamente. En general, las entidades municipales que tienen a cargo la prestación de los servicios para su recolección, tratamiento y disposición final enfrentan problemas de cobertura y calidad.

En la GAM aproximadamente un 37% de los desechos ordinarios son originados en el Cantón Central de San José. De acuerdo con

PLAYA CATEGORÍA C	PROVINCIA	% 1996	%1997
El Coco	Guanacaste	85,0	72,5
Brasilito	Guanacaste	80,0	77,5
Ostional	Guanacaste	72,5	77,5
Nosara*	Guanacaste	65,0	77,5
Garza*	Guanacaste	65,0	75,0
Tárcoles*	Guanacaste	47,5	70,0
Carrillo	Guanacaste	72,5	77,5
Jacó	Guanacaste	82,5	77,5
Blanca Cahita	Limón	92,5	77,5
Puerto Viejo*	Limón	62,5	70,0
Manzanillo	Limón	77,5	77,5
PLAYA CATEGORÍA D	PROVINCIA	% 1996	%1997
Montezuma	Puntarenas	65,0	65,0
Guacalillo*	Puntarenas	42,5	62,5
PLAYA CATEGORÍA E	PROVINCIA	% 1996	%1997
Quepos	Puntarenas	30,0	50,0
Golfito*	Puntarenas	67,5	47,5
Azul	Puntarenas	35,0	47,5
Cieneguita*	Limón	65,0	52,5
Balneario Municipal	Limón	25,0	22,5

* Playas promovidas a la categoría superior inmediata exceptuando Golfito y Cieneguita, que pasaron a la categoría inferior.

Fuente: ICAA. Programa Bandera Azul Ecológica. Laboratorio Central. Enero 1998.

la Municipalidad de este cantón, un 84% de los desechos son residenciales, comerciales e industriales (excluyendo desechos peligrosos); un 10% se originan en la limpieza de jardines y lotes; un 5% en la limpieza de calles públicas; y el restante 1% en mercados. Las estadísticas de esa Municipalidad indican que entre 1978 y 1994 la tasa de crecimiento promedio anual de los desechos sólidos fue de un 8.1%, con un repunte a partir de 1991, factores que ha contribuido a acentuar la magnitud del problema.

En ese contexto, las acciones desarrolladas durante el gobierno Figueres Olsen se orientaron a elaborar una política integral de manejo de desechos sólidos, y dentro de ese marco, a la conclusión del proceso de cierre del relleno de Río Azul. También se inició el primer programa integral para el manejo de desechos hospitalarios, pionero a nivel centroamericano.

7.1. Hacia una política integral de manejo de desechos sólidos. El PNMD de 1993 define como áreas estratégicas la minimización de los desechos sólidos; la maximización del

reuso y del reciclaje ambientalmente adecuados de los residuos; la promoción de la disposición y tratamiento ambientalmente adecuados a los desechos sólidos; y la extensión de la cobertura del servicio (recolección, gestión tratamiento y otros) de los desechos sólidos

En el Plan Nacional de Política Ambiental (PNPA) elaborado por el gobierno Figueres Olsen se incluye una estrategia para el manejo de desechos sólidos, que partiendo de lo establecido en el PNMD, enfatiza acciones de información pública y participación ciudadana, la modernización de la legislación, el desarrollo de proyectos y el fortalecimiento institucional.

En términos de desarrollo de proyectos, se indica que la estrategia debe responder al tamaño, características y ubicación geográfica de las ciudades. A tal efecto se establecen cuatro categorías geográficas: Área Metropolitana de San José (San José Metro); Resto de la Gran Área Metropolitana; Ciudades intermedias fuera de la GAM (cabeceras de cantón); y distritos rurales.

Las soluciones propuestas para los problemas identificados en cada uno de esas cuatro áreas geográficas se presentan en el Cuadro 3.4. Desde el punto de vista de fortalecimiento institucional, se enfatiza la importancia de elevar la capacidad técnica, financiera y administrativa de las Municipalidades, que de acuerdo con la Ley Gene-

Cuadro 3.4
Propuesta de soluciones para el manejo integral de desechos
según área geográfica

Área geográfica	Tipo de solución
Relleno Sanitario Río Azul	Parque Ecológico de Río Azul
San José Metro (30% de la población del país)	
<ul style="list-style-type: none"> • Recolección y aseo de Vías Empresa Metropolitana de Limpieza Pública • Disposición final Rellenos sanitarios 	
Resto de la Gran Área Metropolitana (18% de la población del país)	
<ul style="list-style-type: none"> • Alajuela, Heredia, Barva, Santo Domingo, Santa Bárbara, San Rafael, San Isidro, Belén, Flores, San Pablo; Cartago, Paraiso 	Sistema Integrado
<ul style="list-style-type: none"> • Atenas, Poás, Alvarado, Oreamuno, Guarco 	Microempresas de Limpieza Pública
Ciudades Intermedias fuera de la GAM (40% de la población del país)	Microempresas de Limpieza Pública
Distritos Rurales (12% de la población del país).	Microempresas de Limpieza Pública

ral de Salud son las entidades responsables a nivel local de la recolección de la basura.

7.2. Cierre Técnico de Río Azul. El 20 de abril de 1994 fue publicado en la Gaceta N°75 el Decreto Ejecutivo No. 23119, mediante el cual se clausuraba el "botadero" de Río Azul a partir de las 12 horas del 8 de mayo de 1994. Ante tal situación, el recién iniciado gobierno Figueres se hizo cargo de las operaciones de la disposición de las basuras del Área Metropolitana de San José y asumió el compromiso de convertirlo en un Parque Ecológico, en un acto de justicia y solidaridad con las comunidades aledañas de Río Azul de la Unión y Tirrasas de Curridabat.

A pesar de las dificultades encontradas, se avanzó satisfactoriamente en el cierre técnico de Río

Azul y en la construcción del parque. Cuatro años después, las áreas que continúan habilitadas se manejan como un verdadero relleno sanitario y algunas de las áreas que se ha clausurado definitivamente han pasado a albergar parques y canchas de juego para los niños de la comunidad. Además, hay planes para recuperar el gas metano producido por el relleno, para generar electricidad. Se estima que el relleno tiene capacidad para generar 5 MW, con los cuales se podría satisfacer las necesidades de electricidad del parque y satisfacer parte de la demanda de las zonas aledañas.

Por otra parte, se trabajó en la elaboración de soluciones técnicas responsables al problema de la disposición final de las basuras en el Área Metropolitana de San José,

una vez clausurado Río Azul. Así, en abril de 1996 se entregó oficialmente a las municipalidades del área la documentación técnica para la instalación de dos rellenos sanitarios, uno en el noreste y otro en el sureste, respaldada en estudios elaborados por la Escuela Centroamericana de Geología de la Universidad de Costa Rica. Como la prestación de los servicios de recolección de basuras es competencia de las Municipalidades (según el artículo 4 del Código Municipal y el artículo 280 de la Ley General de Salud), es a estas a quienes corresponde tomar la decisión final.

Sin embargo, pese a que ese servicio es una responsabilidad de las municipalidades, es a nivel comunal donde se encontraron las mayores dificultades para la implantación de soluciones razonables desde los puntos de vista técnico, económico y ambiental, y sobre todo, para instalar rellenos sanitarios. La oposición a los rellenos sanitarios ha sido bautizada como el fenómeno NIMBY, siglas de una frase en Inglés que traducida al Español diría "En Mi Patio Trasero No" (Not In My Back Yard); esto es, la gente no está dispuesta a aceptar la instalación de rellenos sanitarios en sus vecindarios. En el caso de Costa Rica, la oposición a la instalación de rellenos sanitarios también refleja escepticismo sobre las posibilidades de que estos sean manejados adecuadamente de manera consistente. El referente que más ha reforzado este temor

es el de la dura experiencia de las comunidades aledañas al botadero de Río Azul en los años anteriores a 1994. Al respecto, lo logrado durante la Administración Figueres Olsen en la rehabilitación y cierre de lo que en 1994 era el botadero de Río Azul, demuestra que en Costa Rica es posible manejar los rellenos sanitarios de forma adecuada desde el punto de vista técnico-ambiental.

7.3. Construcción de rellenos sanitarios. La Administración Figueres Olsen promovió la participación de la iniciativa privada en la construcción y administración de rellenos sanitarios ajustados a las mejores prácticas de la ingeniería. El ejemplo más notable y exitoso es el WPP (Waste Placement Professional) Continental de Costa Rica, que brinda servicios de recolección, transporte y disposición final de desechos a las cabeceras de los cantones de Alajuela, Heredia, Barva, Belén, San Joaquín de Flores, Puriscal, Palmares, Santa Ana, Grecia, Valvede Vega y parte del Cantón Central de San José. La disposición final se realiza en un relleno sanitario ubicado en Alajuela, en lo que fue un botadero a cielo abierto.

En general, los avances logrados en la provisión de soluciones adecuadas a problemas de manejo de desechos sólidos fueron muy considerables en ciudades intermedias y zonas urbanas menores. La meta de la Administración Figueres en este campo fue cambiar “botaderos de basura” por rellenos sanita-

rios. En ese sentido, se coordinó con 40 municipalidades la construcción de rellenos sanitarios, y simultáneamente se realizaron gestiones para el financiamiento de los mismos. Como parte de ese proceso se completó la puesta en operación de rellenos sanitarios en Ciudad Quesada, Zarcero, Golfito, Liberia, Los Chiles y Hojancha y se realizaron mejoras al relleno sanitario de Limón. Durante 1998 se espera concluir los rellenos de Nandayure, La Cruz, Guatuso y San Miguel de Sarapiquí. Además, con apoyo del proyecto “Programa Diversificado para el Desarrollo Sostenible de Proyectos Productivos y de Manejo de Desechos”, ejecutado por la Fundación para la Vivienda Rural Costa Rica - Canadá, se elaboraron estudios de factibilidad técnicos y financieros para los cantones de Aguirre, Bagaces, Esparza, Santa Cruz, Puriscal, y para la comunidad de San Miguel de Sarapiquí.

7.4. El manejo de los desechos peligrosos. En lo que respecta a desechos peligrosos, hasta hace poco muchos hospitales no clasificaban sus desechos adecuadamente, ni disponían de facilidades para incinerar los desechos peligrosos. Una situación similar se presenta con muchos desechos industriales, ya que tampoco reciben un tratamiento previo, y se vierten directamente sobre el sistema de alcantarillado o sobre cuerpos receptores.

En lo que respecta a desechos hospitalarios, hasta 1995 no se cono-

cía siquiera la cuantía en que estos se generaban. En ese año se realizó un primer estudio en 12 hospitales de la CCSS y 4 hospitales privados de la GAM, de acuerdo con el cual se generan 4,9 Kg/cama real/día de desechos, de los cuales el 46% son peligrosos. Estos desechos constituyen la mayoría de los desechos peligrosos que se producen en el país.

Ante esta situación, en 1995 se creó el Programa de Manejo de los Desechos Sólidos Hospitalarios, el cual se amplió en 1996 a un programa institucional de Saneamiento Básico. Con este programa se busca avanzar hacia una política integral en torno a la problemática de los desechos hospitalarios, a través de acciones orientadas a manejar integralmente los desechos peligrosos, elaborar un proyecto para ubicar un relleno sanitario especialmente dedicado a los residuos sólidos biológicos, y crear un programa de capacitación y educación permanente.

7.5. Programas educativos sobre manejo integral de desechos. Como resultado de los cambios en las políticas y de la creciente conciencia ambiental de la población, durante la Administración Figueres Olsen surgieron muchas iniciativas locales orientadas al manejo integral de los desechos sólidos, con la participación de instituciones públicas y de organizaciones de la sociedad civil.

Especial atención merece el programa Ciudades Limpias, impulsado por la Unidad Ejecutora de De-

sechos Sólidos, adscrita a la Comisión Nacional de Emergencias. Este programa es consistente con un enfoque que plantea un proceso sistémico, que se proyecta más allá de la simple disposición final de los residuos, para involucrarse en otras actividades relacionadas con la reducción, la reutilización y el reciclaje.

El programa aborda dos de las áreas estratégicas definidas en el PNMD, a saber, minimización de los desechos sólidos y la maximización del reuso y del reciclaje ambientalmente adecuados de los residuos. En una primera fase se aborda la minimización de residuos de las fuentes. En una segunda fase la reutilización y el reciclaje, dos formas de minimizar el flujo final de residuos que debe ser tratado y depositado como carga inútil y eventualmente contaminante. Y en una tercera fase el tratamiento y depósito del flujo de residuos.

Es importante indicar que el programa presta cooperación técnica a los municipios, que son sus contrapartes, guardando siempre el respeto a la soberanía municipal en la toma de decisiones.

8. Política energética

Con las crisis petroleras de los años setentas y el acelerado aumento en los precios del petróleo, el mundo —especialmente en los países desarrollados—, empezó a darle importancia creciente a la satisfacción de la demanda de energía mediante el aumento en

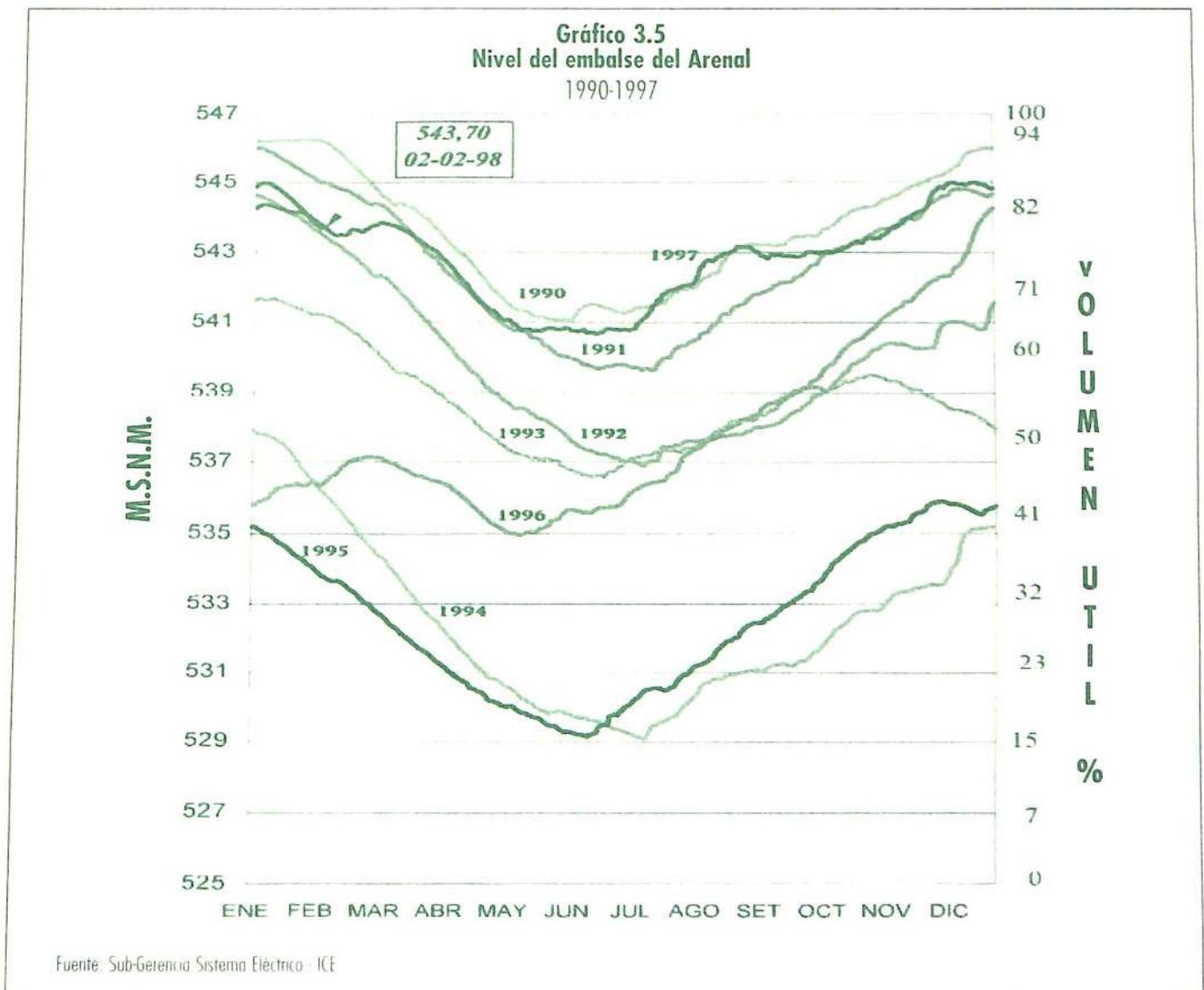
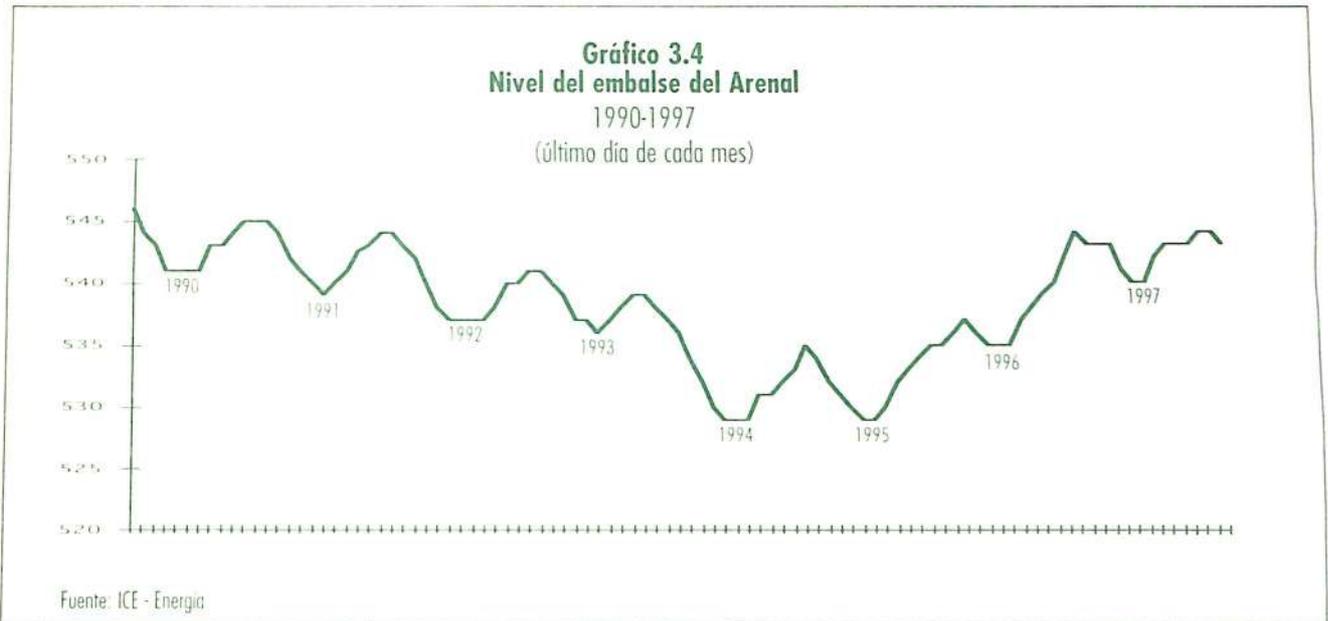
la eficiencia de su consumo; sin embargo, esa no ha sido la situación de Costa Rica. Por el contrario, ha prevalecido una política centrada casi exclusivamente en el desarrollo de la oferta energética, para satisfacer el aumento en la demanda.

Los primeros esfuerzos en sentido contrario se iniciaron en 1983, no sólo con el objetivo de determinar el potencial de ahorro, sino también para desarrollar fuentes alternativas de energía. Estas preocupaciones se empiezan a concretar en los Planes Nacionales de Energía elaborados a partir de 1986 y en la puesta en marcha de proyectos de diversa naturaleza. Los Planes Nacionales de Energía de 1986 y 1990 establecen directrices para la conservación de energía e incorporan conceptos como ahorro y fuentes alternativas de energía.

Aunque supeditado al desarrollo de inversiones para generación, el sector energía se dio entonces a la tarea de llevar adelante evaluaciones del potencial de ahorro y sustitución de energía en las diferentes actividades económicas, así como a determinar oportunidades de conservación accesibles para los usuarios. Eso da lugar al surgimiento de programas educativos, tales como las ferias para el hogar, charlas dirigidas a comunidades y escuelas, y algunas campañas de ahorro, principalmente en épocas de verano. Sin embargo, estas acciones no respondieron a una política integral y continua, que per-

mitiera obtener impactos de consideración.

Al igual que en el campo fiscal, también en el campo energético la administración Figueres Olsen encontró vacíos que se gestaron en los años previos, y que amenazaban con provocar una seria crisis energética. Uno de los ejemplos más claros, que recuerda de manera curiosa la dinámica del ciclo electoral, es el que se refiere a la evolución del nivel del embalse de la represa Arenal. Como se observa en los Gráficos 3.3 y 3.4, el embalse llegó a su nivel más bajo a inicios de 1994. Debe recordarse que el de Arenal es el único embalse con capacidad de regulación plurianual de las reservas hídricas del país y que constituye por mucho el principal reservorio de agua para la generación de electricidad. El anormalmente bajo nivel de sus aguas que se encontró al principio de la administración Figueres, aunado al fuerte crecimiento de la demanda de electricidad, a los altos niveles de endeudamiento del sector de electricidad en 1994 y a la presencia de condiciones meteorológicas adversas, enfrentaron al gobierno a una amenaza de crisis en el suministro de energía. Tomó cuatro años el volver a recuperar el nivel del embalse, con lo cual se ha asegurado de forma responsable que el próximo gobierno no enfrentará el mismo problema. Ante este panorama, en el gobierno Figueres se planteó la conservación de energía y la promoción



“...necesitamos también aprovechar la tecnología disponible hoy día en programas de administración de la demanda energética, porque la energía en nuestros países crece en su consumo entre un 7 y un 9 por ciento anual, y eso no es sostenible aquí ni en ninguna parte del mundo ... Necesitamos (...) ser más eficientes en el uso de la energía ...”

(DISCURSO DEL PRESIDENTE JOSÉ MARÍA FIGUERES EN LA CUMBRE ECOLÓGICA DE PRESIDENTES CENTROAMERICANOS. MANAGUA, NICARAGUA, 12 DE OCTUBRE DE 1994.)

de la eficiencia como algo más que opciones convenientes para reducir los riesgos de desabastecimiento futuro. Por el contrario, la conservación pasó a visualizarse como un nuevo recurso energético. De esta manera, se diseñaron programas integrales, con la participación de las empresas generadoras, del Gobierno Central, del sector privado y otros usuarios finales. Además, se planteó como prioridades el fortalecimiento de actividades para la promoción de la eficiencia energética y del desarrollo de fuentes de energía renovable. Además, consciente de la importancia de los problemas ambientales causados por la contaminación y la destrucción de la capa de ozono, se intensificaron los esfuerzos hacia la promoción de fuentes de energía ambientalmente sanas que permita una reducción importante de las emisiones de gases de efecto de invernadero.

8.1. La conservación aumenta su espacio en la política energética. El planeamiento integral de política energética propuesto por la Administración Figueres Olsen implicaba no sólo un cambio cultural, si-

no también toda una adaptación tecnológica de los diferentes sectores productivos y consumidores. En ese contexto el MINAE convocó en 1994 a todas las instituciones del Sector Energía para elaborar el Programa Nacional de Conservación de Energía (PRONACE), el cual le ha permitido a Costa Rica colocarse a la vanguardia en Centroamérica no sólo por su liderazgo en el uso de fuentes renovables de energía para la generación eléctrica, sino también por su esfuerzo en la realización de programas de conservación de energía.

El PRONACE incluye una serie de perfiles de proyectos tendientes a lograr una disminución en el crecimiento de la demanda de energía, sin detrimento del desarrollo económico, el nivel de vida de los costarricenses y el ambiente, manteniendo una oferta eficaz y eficiente. Los proyectos se encuentran clasificados en seis áreas de acción: información; sustitución y manejo de la demanda; mejoramiento de eficiencia de equipo e instalaciones; legislación; conservación de energía del

subsector; y coordinación intersectorial.

La aprobación de la Ley Reguladora del Uso Racional de la Energía, publicada en diciembre de 1994, provee el marco legal para la ejecución y consolidación de este programa. Esta Ley tiene la peculiaridad importante de que no sólo exige el desarrollo de programas obligatorios de conservación de energía en las industrias de alto consumo, sino que cuenta con un capítulo exclusivo para la promoción de las fuentes renovables de energía mediante la exoneración de los impuestos a los equipos y materiales que utilicen este tipo de energía, de tal forma que sea accesible a un mayor número de ciudadanos. Además, la creación de la Comisión Nacional de Conservación de Energía (CONACE) facilitó la puesta en marcha de diversos proyectos multi institucionales.

Uno de los programas de mayor alcance que se desarrollaron fue la campaña denominada “Conéctese al Ahorro Sostenible”, a cargo del ICE y la CNFL, la cual tuvo resultados muy positivos, tales como:

- el 42% de los abonados residenciales participaron y tuvieron ahorros;
- cada familia ahorró en promedio 40kWh por mes;
- el ahorro total para el país fue de 60 millones de kWh, equivalente al 1,5% del consumo nacional de electricidad, o al 3,5% de consumo del sector residencial;

- El ahorro de combustibles en la generación térmica fue de 590 millones de colones.
- La inversión que habría sido necesaria para generar la energía ahorrada fue de alrededor de 230 millones de colones.

La sustitución de sistemas de iluminación en entidades públicas, la promoción del uso de lámparas fluorescentes compactas, ferias de ahorro energético, programas para fomentar el uso racional de la energía en hogares y escuelas, asesoramiento a clientes, bonificaciones a ahorrantes, unidos al desarrollo de proyectos de energía solar y eólica, fueron otras áreas hacia donde se canalizaron recursos y esfuerzos durante la Administración Figueres. En el Cuadro 3.5 se presenta un resumen de algunas actividades en el ámbito de la conservación.

8.2. Promoción de fuentes nuevas y renovables de energía y diversificación de la oferta energética nacional. El Plan Nacional de Energía 1990-2010 (PNE), expresa como una de sus principales estrategias, la evaluación y explotación sistemática del potencial de los recursos nacionales de energía biomásica, solar y eólica, definiendo claramente la responsabilidad de RECOPE en el caso de la biomasa y del I.C.E. en solar y eólico. Ambas instituciones han realizado diversos estudios de evaluación del potencial y sus aplicaciones, instalándose en forma simultánea diversos proyectos piloto demostrativos.

Durante la Administración Figueres Olsen esas iniciativas encontraron un fértil espacio político para su continuidad y fortalecimiento, que se manifestó en propuestas para la gestión de recursos de cooperación internacional, especialmente mediante el mecanismo de la Implementación Conjunta. Es así como de los proyectos de implementación conjunta que el país tiene aprobados, cinco se ubican en el ámbito de la energía, dos son hidroeléctricos y tres son eólicos (ver Cuadro 3.2). Esos proyectos tienen en conjunto una capacidad instalada de 84.8 MW, con una producción anual estimada de 413,6 gWh, equivalente al 8.85% de la producción nacional de energía eléctrica. De esos proyectos ya se encuentra en operación el denominado "Plantas Eólicas de Costa Rica", que ha permitido la instalación de una planta de generación eléctrica mediante energía eólica en la zona de Tejona de Tilarán, Guanacaste, con una capacidad de 20 MW. Los demás proyectos se encuentran en proceso de ejecución.

También debe destacarse el desarrollo de proyectos piloto de electrificación rural con sistemas foto-

voltaicos, orientados a cubrir las necesidades básicas de electricidad de poblaciones rurales que están muy alejadas de los centros urbanos del país, adonde resulta muy costoso llevar las líneas de distribución del sistema nacional interconectado de energía eléctrica. De esta forma se contribuye a mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. Se desarrollaron iniciativas de este tipo en la Península de Osa (32 familias) y en Isla Caballo (34 familias), con apoyo del Convenio Bilateral para el Desarrollo Sostenible entre Costa Rica y los Países Bajos, así como en Santa Cruz y Nicoya (90 familias), por iniciativa de Coopeguanacaste. Estas iniciativas son de gran relevancia, pues abren un nuevo espacio para los programas de electrificación rural del país, utilizando la energía solar, un recurso abundante en Costa Rica. Por ejemplo, el ICE trabaja en la Península de Osa en un proyecto de generación por fuentes solares que permitirá proveer electricidad a 1000 clientes.

Es importante mencionar también el incremento en las iniciativas privadas de cogeneración de electricidad. La Ley 7200 proporciona el marco legal para el desarrollo de

“- 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.”.

(PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1994-1998, p. 149).

Cuadro 3.5
Algunos programas de ahorro y conservación de energía: 1994-1998

Programa	Descripción y principales resultados
Campaña de ahorro de energía, "Conéctese al Ahorro Sostenible"	En los primeros meses de 1995. Se logró un ahorro en el consumo de energía eléctrica equivalente a un 1,5% del consumo nacional y al 3,5% del consumo del sector residencial.
Proyecto de iluminación eficiente	
<ul style="list-style-type: none"> • Venta de fluorescentes compactos en el sector residencial 	Se inició a finales de 1996. Durante el primer año se vendieron 206.857 unidades, con ahorros estimados de 11, 5 millones de kWh y de 1544 toneladas de dióxido de carbono.
<ul style="list-style-type: none"> • Conversión de luminarias en el sector público 	Se inició en 1995 y abarcó las instalaciones de Casa Presidencial, del MINAE, y de la CNFL, con un ahorro mensual promedio de 18.478 kWh.
Proyectos educativos	
<ul style="list-style-type: none"> • Primera olimpiada de conservación de energía 1996, proyecto piloto Hatillo 	En el segundo semestre de 1996. Participaron 18 escuelas (cerca de 850 alumnos), en las modalidades de canción, ensayo y dibujo. Se realizó en coordinación con la Gerencia Ambiental y de Desarrollo Sostenible del Ministerio de Educación (GEADES/MEP)
<ul style="list-style-type: none"> • Primera Olimpiada Educativa Nacional "Energética 97" 	Durante 1997. Es un proyecto conjunto del MINAE, GEADES/MEP, ICE, CNFL y RECOPE, con la participación de Escuelas del Centro de San José, de Alajuela, Heredia, Cartago, Limón, Guápiles, Santa Cruz, Quepos, San Carlos, Nicoya y Liberia. Participaron 183 centros educativos con un total de 188 mil estudiantes de I y II ciclo, en las modalidades de ensayo pintura, canción y dibujo.
<ul style="list-style-type: none"> • Talleres de capacitación a docentes • Elaboración de guía didáctica "Conservación de Energía para el Desarrollo Sostenible". 	Complemento a las Olimpiadas de Conservación de Energía. Elaborado por CNFL, GEADES/MEP, ICE y DSE. Será usada por profesores de I y II ciclo; la primera edición de 5000 ejemplares se distribuyó al principio del curso lectivo de 1998.
<ul style="list-style-type: none"> • Centro de Enseñanza permanente en conservación de energía (CEPSE) 	Local permanente de consulta, con información actualizada sobre conservación de la energía y fuentes renovables de energía, dirigido al público en general, con énfasis en los estudiantes de primaria y secundaria. Ubicado en las instalaciones de la antigua estación del Atlántico.
Proyecto Hidrocrédito	Se inició en setiembre de 1997, a través del CONACE y el Banco Crédito Agrícola de Cartago (BCAC). Se establece un mecanismo financiero mediante el cual el BCAC financia la compra de equipos eficientes que utilicen fuentes renovables de energía y las empresas eléctricas recaudan los pagos de intereses y amortización.
Premio Nacional de Energía	Será instaurado a partir de 1998, por iniciativa de la Asociación para la Investigación y el Desarrollo en Energía y Ambiente, de la Cámara de Industrias y la CNFL. Pretende motivar y reconocer anualmente el esfuerzo que empresas públicas y privadas realizan en la conservación de energía.

este tipo de iniciativas, permitiendo al sector privado participar en la producción de energía y en la puesta en marcha de proyectos de implementación conjunta como los incluidos en el Cuadro 3.2. Este elemento se ilustra con lo expuesto en la sección de infraestructura de la primera parte, en donde se aprecia el incremento en la generación privada de electricidad que se da a partir de 1994, cuyo nivel se multiplica por 10 en 1997 con respecto a dicho año.

8.3. Revisión de la política energética de largo plazo. La planificación energética de largo plazo requiere de revisiones periódicas que permitan corregir o reafirmar el rumbo de las acciones realizadas, para poder reaccionar ante nuevas realidades que puedan implicar cambios en las prioridades establecidas. En este sentido, la política energética nacional se enriqueció y fortaleció con el aporte que le imprimió el gobierno Figueres Olsen, mediante la introducción de directrices en los ámbitos de la conservación y de la promoción de fuentes de energía limpia.

Esto motivó a que el MINAE, por medio de la DSE, se diera a la tarea de elaborar un nuevo Plan Nacional de Energía para el período 1995-2015. Este Plan establece una Política Energética Nacional basada en una serie de principios que enfatizan la utilización de las fuentes nuevas y renovables de energía en todas las actividades humanas y productivas; mantener

el papel de un Estado como impulsor, orientador y fiscalizador de la conservación de la energía y de la aplicación de tecnologías limpias; asegurar la conservación de los recursos renovables energéticos naturales y contribuir al desarrollo energético sostenible; y concientizar al individuo sobre la protección del ambiente, resaltando la relación entre energía y ambiente, reduciendo el impacto ambiental del desarrollo energético y promoviendo la sustitución de fuentes de energía, tecnologías y aparatos de consumo que afecten negativamente el ambiente.

Finalmente, cabe destacar el avance del proyecto para la creación de un Sistema de Interconexión Eléctrica en América Central, que no sólo ha contado con el apoyo de todos los países de la región, sino también del Gobierno del Reino de España, del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Centroamericano de Integración Económica.

Este proyecto busca, mediante la construcción de una red que conecte a todos los países del área, establecer las condiciones ideales para garantizar el abastecimiento de electricidad en toda la región, incentivando la participación privada en condiciones que eleven la competencia y el aumento de la productividad; propiciando mejores niveles de calidad, confiabilidad y seguridad del suministro; estableciendo reglas objetivas, transparentes y no discriminatorias en el mercado regional; y propiciando

que los beneficios del mercado regional lleguen a los consumidores centroamericanos. En particular, contar con una red centroamericana de interconexión eléctrica permitirá a todos los países aprovechar el potencial energético de la región en su conjunto, minimizando los riesgos del desabastecimiento que en determinados momentos puede amenazar a un país, al tiempo que se reducen los costos unitarios de la electricidad para los diversos usuarios.

9. Consolidación del marco legal e institucional

Como se ha mostrado en las secciones anteriores, el cambio de rumbo que dio la política ambiental a partir de 1994 estuvo acompañado de una dinamización de la acción del Estado en el impulso de la sostenibilidad ambiental en múltiples campos de la actividad nacional. Este proceso de renovación institucional forzó a la vez un proceso intenso de actualización y remozamiento del conjunto de normas jurídicas y administrativas que regulan las relaciones de la sociedad con el ambiente en ámbitos muy diversos del quehacer nacional.

Con las reformas que se emprendieron, se buscó dotar al país de una legislación y una institucionalidad en el campo ambiental que sean coherentes y modernas, y sean capaces de permitirle al país que defienda sus intereses y abra sus opciones de desarrollo en medio de los procesos de globaliza-

ción que experimenta el mundo. Se ha buscado tener un marco normativo que garantice una adecuada protección de los recursos naturales y ambientales del país y que a la vez promueva la competitividad de las empresas nacionales con el uso productivo e inteligente de esos recursos. Entre las iniciativas promovidas destacan la consolidación del SINAC; la creación de una nueva institucionalidad en el sector forestal (Ilic); la centralización de competencias de control ambiental; y la descentralización de competencias ambientales a las municipalidades, como parte de la reforma del MINAE que tiene como marco de referencia la Ley Orgánica del Ambiente.

9.1. Consolidación del Ministerio del Ambiente y Energía. La Ley Orgánica del Ambiente (Ley No. 7554, publicada en la Gaceta No. 215 del 13 de noviembre de 1995), transforma al Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (MIRENEM) en Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE), y le confiere la rectoría en materia de política ambiental. Con esto se establece legal y administrativamente un marco rector, normativo y regulador que busca asegurar el mejoramiento continuo de la calidad de vida y la irreversibilidad de las responsabilidades del MINAE en cuanto a la tutela y administración de los recursos naturales.

La Ley crea una estructura institucional cuyos principales

componentes son:

- El Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE).
- El Consejo Nacional Ambiental, órgano deliberativo y de consulta del Poder Ejecutivo, con funciones asesoras al Presidente de la República en materia ambiental.
- Los Consejos Regionales Ambientales, adscritos al MINAE, instancias con participación de la sociedad civil para el análisis, discusión, denuncia y control de actividades, programas y proyectos en materia ambiental.
- La Secretaría Técnica Nacional Ambiental (antigua Comisión de Nacional de Evaluación de Estudios de Impacto Ambiental (CONEIA), cuyo propósito es armonizar los aspectos de impacto ambiental con lo procesos productivos.
- El Contralor Ambiental, quien vigilará por la correcta aplicación de los objetivos de la Ley; y
- El Tribunal Ambiental Administrativo, que atenderá en primera instancia las denuncias de daño ambiental.

La Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) fue creada por la Ley Orgánica del Ambiente, a partir de la antigua Comisión de Evaluación de Impacto Ambiental (CONEIA). Su función es requerir, revisar y aprobar las evaluaciones de impacto ambiental que deben ser presentadas para to-

da actividad humana que altere o destruya el ambiente o genere residuos tóxicos o peligrosos.

La Contraloría Ambiental es un ente adscrito al despacho del Ministro del Ambiente y Energía para controlar la aplicación de la Ley Orgánica del Ambiente y de otras que por su naturaleza afectan los recursos naturales y el ambiente. Fue creada mediante Decreto Ejecutivo No.25082 de abril de 1996 y está integrada por un Contralor del Ambiente y por subcontralores en los campos forestal, de aguas, del aire, de suelos, de desechos, de calidad ambiental y de vida silvestre. Durante 1996 y 1997 ejecutó el proyecto de empresas limpias en Costa Rica, financiado por la Agencia Sueca de Desarrollo. Además, firmó 29 convenios de cooperación con diferentes municipalidades para el control ambiental en todo el territorio nacional, promoviendo la participación abierta de la sociedad civil, mediante la conformación de Comisiones Ambientales Municipales. La Contraloría Ambiental es el ente encargado dentro del MINAE del seguimiento del convenio con el sector cafetalero para la descontaminación de los beneficios, así como del programa de control de emisiones (ecomarchamo) que se inició en 1996.

El Tribunal Ambiental Administrativo inició labores el 2 de enero de 1997. Su función es resolver cualquier denuncia contra personas públicas o privadas por viola-

ción a la legislación ambiental. Sus fallos agotan la vía administrativa y sus resoluciones son obligatorias. Establece indemnizaciones en relación con los daños producidos por violación a la legislación ambiental. Durante 1997 atendió denuncias dirigidas fundamentalmente al abuso de los particulares e instituciones públicas contra los recursos agua, suelo y aire.

9.2. Fortalecimiento de las competencias de control ambiental. Como alternativa a la duplicación y dispersión existentes en materia de control ambiental, y con la Ley Orgánica del Ambiente como contexto, se creó y promovió la Contraloría Ambiental, como ente rector en materia de control ambiental. La creación de esta entidad es un primer paso hacia la conformación de una Agencia u Oficina Integrada de Protección Ambiental, que unifique varias dependencias ahora dispersas que tienen mandatos en materia de control ambiental, entre las que están la Dirección de Sanidad Vegetal del Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Departamento de Control de Emisiones del MOPT, la Dirección de Saneamiento Ambiental del Ministerio de Salud, y la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) del MINAE.

9.3. Descentralización de competencias ambientales a las municipalidades. El MINAE inició un programa de descentralización y fortalecimiento

municipal, que propicia la participación de la sociedad civil en la gestión ambiental. El programa le transfiere a las municipalidades responsabilidades de control ambiental en tres áreas: control forestal; permisos para la explotación de canteras, tajos y materiales de cauces de ríos; y administración de pequeñas reservas.

En materia de control forestal, se transfirió las competencias relacionadas con la administración del otorgamiento y control de Permisos Tipo A en los cuales se afectan áreas boscosas. Estos permisos se clasifican en permisos de uso doméstico (aquellos catalogados como pequeños y que se autorizan para que el producto obtenido sea utilizado para mejoras de fincas) y permisos corrientes (en los cuales, por el número de árboles a cortar y el volumen de madera a extraer, se requiere de mayor aplicación de maquinaria de corta, extracción y transporte).

En materia de explotación de canteras, tajos y materiales de cauces de ríos, se transfiere a las municipalidades el otorgamiento y control de los permisos concedidos hasta ahora por la Dirección General de Minas, mediante un proceso de acompañamiento realizado desde el MINAE.

Finalmente, áreas bajo diferentes regímenes de protección hasta ahora incluidas en el SINAC, y que puedan ser destinadas a usos alternativos, podrán ser entregadas a las comunidades a través de sus gobiernos locales.

El MINAE asume el compromiso de aportar el financiamiento y el personal necesarios para que las municipalidades asuman las obligaciones correspondientes. Estas se comprometen a realizar las labores de control ambiental mencionadas, mediante la creación de una Comisión Ambiental Municipal, que promueva la participación activa de la sociedad civil (Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales Locales, Organizaciones de Vecinos, Organizaciones no Gubernamentales y otras), en los procesos de toma de decisiones ambientales en el ámbito municipal. También se comprometen a crear un Comité Local de Desarrollo Sostenible, como instancia de participación de la Sociedad Civil y foro para conocer las necesidades y denuncias de la población respecto al tema ambiental, y a crear una Unidad Técnica Ambiental.

10. El Sistema Nacional para el Desarrollo Sostenible y la promoción de un cambio de actitudes

En concordancia con el planteamiento de desarrollo sostenible esbozado en el Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998, el Gobierno de Costa Rica creó mediante Decreto Ejecutivo el Sistema Nacional para el Desarrollo Sostenible (SINADES), bajo la coordinación del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), como un mecanismo para articular las acciones, estrategias y políticas del

sector público costarricense orientadas a promover el desarrollo sostenible, promoviendo la participación de la sociedad civil. El SINADES es un instrumento de MIDEPLAN y de la Administración Pública en general, para mantener una visión de conjunto y de largo plazo, promoviendo el acercamiento de los sectores público y privado y la reflexión y el análisis de temas de interés nacional. Además, con el fin de establecer mecanismos de coordinación a nivel del sector público, para operacionalizar la estrategia del PND se estableció un marco legal para crear Unidades de Desarrollo Sostenible en los órganos, entes públicos y empresas del Estado.

La estrategia de desarrollo del Gobierno de Costa Rica (GCR), en la que se enmarcan las iniciativas del SINADES y de las Unidades de Desarrollo Sostenible coincidió con la estrategia general del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que busca la reactivación económica sostenible, mediante la modernización del Estado, a través del fortalecimiento de marco institucional. Esa coincidencia de intereses posibilitó el otorgamiento del BID al GCR, de una cooperación técnica no reembolsable para un proyecto de fortalecimiento del SINADES. Ese proyecto fue ejecutado por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).

El proyecto de apoyo al SINADES le permitió a MIDEPLAN desa-

rollar un amplio programa nacional de talleres orientados a actualizar y capacitar a representantes de instituciones públicas, privadas, académicas y de organizaciones no gubernamentales, en áreas temáticas estratégicas para el desarrollo sostenible del país, con la finalidad de propiciar un cambio de actitud hacia el desarrollo sostenible, que permita el desarrollo de acciones interdisciplinarias conjuntas. El programa consistió de ocho diferentes talleres, que fueron contratados mediante un proceso competitivo, con entidades capacitadoras nacionales. Cada uno de estos talleres se repitió ocho veces, a igual número de grupos, tres grupos en San José y cinco a nivel regional, en Puntarenas, Liberia, Pérez Zeledón, Ciudad Quesada y Limón.

El principal logro de este proceso fue su contribución a la apertura y ampliación de espacios para la discusión y la reflexión en torno a la temática del desarrollo sostenible. Igualmente, se contribuyó a la integración de esfuerzos en materia de desarrollo sostenible, tanto en los niveles local y regional como en el nivel nacional. Ambos factores se beneficiaron de la composición heterogénea de los grupos, que incluyeron representación de funcionarios de instituciones gubernamentales, académicas y de entidades representativas de las distintas formas de organización de la sociedad civil. En total se capacitaron más de 500 personas que conforman un Red Nacional

de Promotores del Desarrollo Sostenible.

El programa de talleres estuvo acompañado de una serie de seminarios y conferencias nacionales de alto nivel, en los que participaron reconocidos expertos nacionales e internacionales, que contribuyeron a propiciar el debate sobre problemas de trascendencia para el desarrollo del país. Entre los eventos más destacados estuvieron las conferencias sobre Desarrollo Humano Sostenible; Gestión Pública Moderna y Rendimiento de Cuentas para la Modernización del Estado; Indicadores de Desarrollo Sostenible; Ajuste, Equidad, y Desarrollo Sostenible; Conservación y Uso de la Diversidad Biológica para el Desarrollo Sostenible; y el Sector Productivo Frente a los Retos Ambientales. La participación en estos eventos fue masiva, lográndose asistencias de hasta 1500 personas en algunos casos, lo cual es un indicador del grado de interés que existe a nivel nacional por actividades de este tipo, en los que se promueva la discusión seria de problemas de relevancia para el desarrollo del país.

En el marco del proyecto del proyecto de fortalecimiento del SINADES apoyado con recursos del BID, también se desarrollaron actividades de fortalecimiento institucional orientadas a fortalecer los vínculos operativos interinstituciones que le dan sustento al SINADES, y que permiten la coordinación y concertación de

acciones para incorporar el concepto de sostenibilidad en las políticas, planes, programas e inversiones necesarias para el desarrollo de Costa Rica. Esas actividades se relacionan con procedimientos operativos e instrumentos legales para la institucionalización del SINADES; intercambio de información; consulta participativa; e indicadores de desarrollo sostenible.

11. Elaboración de un planteamiento de política ambiental de cara al año 2005.

El diseño de políticas efectivas, que permitan enfrentar la problemática ambiental del país y promuevan una inserción inteligente en una economía crecientemente abierta e integrada, requiere no solo del conocimiento de los problemas a enfrentar en cada caso. El establecimiento de prioridades entre dichos problemas, el conocimiento de sus principales causas y de la relación entre causas y efectos, son elementos cruciales para la formulación de políticas efectivas, para establecer prioridades de intervención y para definir los arreglos institucionales para ejecutar las políticas y aplicar los instrumentos identificados.

Con el propósito de avanzar en esa dirección, la Administración Figueres Olsen elaboró un Plan Nacional de Política Ambiental (PNPA), denominado ECO 2005. Ese plan se orientó al establecimiento de un marco de política para la definición de acciones para la protección y el mejoramiento

del ambiente durante la próxima década (hacia el año 2005), mediante el establecimiento de áreas prioritarias y la identificación de mecanismos de intervención. La elaboración del Plan se completó a finales de 1995, lo que permitió avanzar satisfactoriamente en la implantación de muchas de las acciones propuestas.

Las principales consideraciones para el establecimiento de prioridades incluyeron la evaluación de los riesgos actuales y potenciales de los problemas sobre la salud humana y el bienestar de las generaciones presentes y futuras; la evaluación de los costos directos y de oportunidad de no solucionar los problemas, tanto en términos de valores de mercado, como de valores que no se generan en transacciones efectuadas en el mercado; la evaluación de los costos de ajuste implícitos en la restauración de los problemas, especialmente en términos de inversión; la evaluación de riesgos de irreversibilidad que pueden prevenirse, y en general el efecto de los problemas sobre la base ecológica de la economía y sobre las obligaciones del país como guardián y propietario de una de las dotaciones de biodiversidad más altas del planeta.

La definición de prioridades tuvo como objetivo identificar aquellas áreas en las cuales la intervención mediante políticas públicas produce las mayores ganancias netas para la sociedad. Estas ganancias se asocian con mejoras en la salud pública, estabilidad ecológica, in-

cremento de la productividad de los recursos naturales, potenciación de los servicios ambientales proveídos por los ambientes naturales, protección de la biodiversidad, y reducción en los daños al capital físico (maquinaria, edificios e infraestructura).

Las acciones propuestas en el PNPA promueven la utilización racional de los servicios directos e indirectos que proveen los recursos naturales con que está dotado el país. El PNPA parte del reconocimiento de que los servicios proveídos por los recursos naturales sustentan funciones ecológicas y servicios básicos para la vida humana, tales como la calidad del aire y del agua; además, proveen servicios de recreación, que en el caso de Costa Rica son muy importantes para la industria del turismo. El PNPA reconoce la importancia económica que tienen y seguirán teniendo nuestros recursos naturales y la necesidad de garantizar su protección, para beneficio de las generaciones actuales y futuras de costarricenses.

A partir de esos criterios se identificaron como prioritarias las siguientes áreas de política: protección, conservación y manejo de los recursos naturales (forestal, biodiversidad y recursos marinos); contaminación del aire; contaminación de aguas; uso y manejo inadecuado de productos agroquímicos; y manejo de desechos sólidos. Además, se identificaron tres áreas en las cuales el país debería mantener un interés

“Los mejores Planes Nacionales de Acción Ambiental a menudo utilizan el análisis económico para ayudar a identificar prioridades para las intervenciones ambientales, basadas en la comparación de los costos y beneficios de las diferentes alternativas - ejemplos recientes incluyen países tan diversos como Moldova, Líbano y Costa Rica, todos utilizando el análisis económico como uno de los “filtros” para ayudar a identificar prioridades para la acción.”

(BANCO MUNDIAL, FIVE YEARS AFTER RÍO, INNOVATIONS IN ENVIRONMENTAL POLICY (RÍO + 5 EDITION), ENVIRONMENTAL DEPARTMENT, THE WORLD BANK, WASHINGTON D. C., MARZO 1997, P. 4 (TRADUCCIÓN))

estratégico desde una perspectiva de largo plazo: energía; minería; y recursos edafológicos. Finalmente, se destacaron dos temas intersectoriales, por sus implicaciones para las demás áreas; ordenamiento y consolidación del marco legal e institucional; y ordenamiento territorial.

En el área de recursos naturales la principal preocupación es la de prevenir la ocurrencia de irreversibilidades y fortalecer el rol del país como guardián y propietario de una de las dotaciones de biodiversidad más grandes del planeta. En este campo se avanzó satisfactoriamente en lo que se refiere a la consolidación del SINAC; en la promoción del conocimiento y uso sostenible de la biodiversidad; y en la implementación de la nueva política forestal.

En el área de contaminación del aire el objetivo de la política es reducir la contaminación causada por emisiones de vehículos a niveles que no constituyan amenazas para la salud de los costarricenses. Se avanzó satisfactoria-

mente en la mejora de la calidad de los combustibles y en el control de emisiones.

En el área de la contaminación de aguas la principal preocupación es iniciar acciones que permitan controlar los niveles actuales de contaminación y sentar las bases para el progreso futuro en su reducción. En esta área se avanzó satisfactoriamente en la reducción de los desechos generados por la actividad de procesamiento de café.

En cuanto al uso y manejo de productos agroquímicos se propone como objetivo garantizar la efectiva protección de la salud de los trabajadores involucrados en las distintas etapas de su manejo y a la protección del ambiente. Esta es una área que se deberá atender con prioridad en el futuro inmediato.

En el área de desechos sólidos se propone promover un manejo económico y ambientalmente sostenible de los desechos sólidos municipales de todo el país. En es-

ta área se avanzó en el desarrollo de proyectos y en el fortalecimiento institucional. Sin embargo, es necesario fortalecer las actividades de educación y concientización de la población y la modernización de la legislación.

En lo que respecta al marco legal e institucional, se plantea la necesidad de dotar al país de una legislación e institucionalidad ambientales coherentes entre sí y modernas, acordes con los procesos de globalización que experimenta el mundo, que garanticen una adecuada protección de los recursos naturales y ambientales del país y promuevan su competitividad. Las acciones desarrolladas en este campo se orientaron a la consolidación del MINAE.

III. RETOS Y TAREAS PENDIENTES

Como se indicó al inicio de esta tercera parte del documento, la elaboración de políticas públicas durante el gobierno Figueres Olsen tuvo como marco de referencia el concepto de desarrollo sostenible. El avance hacia ese equilibrio no era posible sin superar el estilo de desarrollo del país de las últimas décadas.

Tal como se ha expresado a lo largo de esta parte del documento, la sociedad costarricense ha estado organizada según un estilo de convivir y de producir que, por sus características inherentes, la ha precipitado en el proceso de deterioro ambiental más acentuado de toda su historia. Ha sido cada vez más claro que si persistieran los

desbalances ambientales que se han venido acumulando durante décadas enteras, Costa Rica no podría tener un futuro duradero de progreso económico, equidad social y democracia política. Dicho en otras palabras, la falta de sostenibilidad ambiental es suficiente para que una sociedad sea inviable en todas las dimensiones de su existencia. Esa afirmación, que así expresada resulta harto obvia, no ha sido valorada en sus verdaderas implicaciones por las sociedades humanas actuales, incluyendo a la costarricense.

Por otra parte, se ha reconocido el auge notable de las políticas de conservación ambiental durante las últimas décadas, cuyo logro más destacado es el sistema nacional de áreas de conservación. Las políticas de ese tipo, según se ha visto, carecen por sí solas del poder transformador necesario para provocar un cambio de rumbo en el estilo de desarrollo. No es posible atacar el desequilibrio ambiental sólo desde las políticas de conservación. Esos desequilibrios responden a la conjunción de factores de muy diversas dimensiones; económicos, sociales, culturales, tecnológicos ... que son reproducidos por un estilo de desarrollo que, como se explicó, lleva en su misma dinámica intrínseca el sello del desperdicio y la depredación.

Ese análisis es el que condujo a la Administración Figueres Olsen a plantear la necesidad de empezar sin tardanzas a reorientar el rumbo del desarrollo del país, para hacer-

lo transitar gradualmente hacia un estilo de desarrollo más sostenible, entendido éste como aquél que surge del cuidado simultáneo de cuatro grandes equilibrios en el largo plazo en lo político-institucional, en lo social, en lo económico y en lo ambiental. Dentro de esta perspectiva, también se logra advertir que en el ámbito de la política pública hay un vasto espacio que es propio de las políticas dirigidas específicamente a atacar los problemas ambientales, y que, para que ese espacio político pueda ser asumido a plenitud, es preciso superar la época de las políticas conservacionistas para pasar a la época de una política ambiental que sea más amplia en su ámbito de acción, más coherente internamente y más integrada con las políticas económicas y sociales.

Enfrentar ambos retos, el de asumir simultáneamente los retos del desarrollo sostenible en todas sus dimensiones básicas y el de impulsar una nueva política ambiental, es lo que puede llevar a la sociedad costarricense a entrar en una nueva época de reconciliación con su base natural y de reversión de sus equilibrios ecológicos. Ambos retos han sido asumidos a profundidad por el gobierno Figueres. Esta parte del documento ha buscado dar cuenta de ello. La tarea, sin embargo, es una tarea de gran dificultad y de largo plazo que sólo puede ser cumplida de manera sustancial con el esfuerzo ininterrumpido de varios gobiernos. En ese sentido, el principal aporte del

gobierno Figueres en el campo de la sostenibilidad ambiental, tal vez sea el de haber formulado una estrategia nacional coherente para construir el desarrollo sostenible, y el de haber empezado a marcar los cambios de dirección en el abordaje de los principales problemas ambientales. La tarea, pues, apenas comienza, y hacia el futuro quedan retos como los que se comentan a continuación.

1. Fortalecimiento del marco legal e institucional

Para continuar y consolidar el proceso de renovación de la base jurídica e institucional del país, para aumentar su capacidad de respuesta a los grandes problemas ambientales, es preciso avanzar en la sistematización del control ambiental y en la revisión integral de la legislación e institucionalidad existentes.

1.1. Consolidar la centralización de competencias de control ambiental.

Como alternativa a la duplicación y dispersión existentes en materia de control ambiental, y con la Ley Orgánica del Ambiente como contexto, se promovió la creación de la Contraloría Ambiental, como ente rector en materia de control ambiental. En adelante es necesario tomar como base esta nueva contraloría para conformar una Agencia u Oficina Integrada de Protección o Control Ambiental, que unifique varias dependencias ahora dispersas, entre las que están la Dirección de Sanidad Vegetal del Ministerio de Agricultu-

ra y Ganadería, el Departamento de Control de Emisiones del MOPT, la Dirección de Saneamiento Ambiental del Ministerio de Salud, y la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) del MINAE.

1.2. Revisión integral de la legislación e institucionalidad existentes. Existe una gran cantidad de leyes dispersas en materia ambiental y de recursos naturales, que generan duplicaciones, contradicciones, e imprecisiones respecto a competencias, y que limitan el cumplimiento de las obligaciones legales y el funcionamiento del aparato administrativo. Está pendiente, pues, la delicada tarea de integrar esta legislación dispersa en un solo cuerpo articulado, coherente y actualizado.

Un insumo que puede ser valioso para tal quehacer es el producto de una evaluación de la legislación ambiental existente que se hizo en el marco del SINADES. Como producto de la actividad se generaron propuestas de reforma a la Ley Orgánica del Ambiente; una propuesta para la integración del control ambiental; una propuesta de ordenamiento territorial; y una propuesta de ley de aguas.

2. Avanzar hacia un mejor uso de los agroquímicos.

Costa Rica posee el consumo de agroquímicos por hectárea cultivada más alto de Centroamérica y uno de los más altos entre países en desarrollo. En 1989 se estimaba un consumo de plaguicidas pro-

medio de 16 Kg/ha área cultivada, cantidad bastante mayor que los 10,8 Kg/ha reportados por Japón, que el promedio de 11,8 Kg/ha para Centroamérica y que el promedio mundial de 2,7 Kg/ha.

De ese uso intensivo y de su manejo inadecuado se derivan importantes efectos sobre la salud humana y sobre el ambiente, producto del drenaje directo a los ríos y de la dispersión ambiental hacia áreas urbanas, áreas protegidas, etc. Hay, por ejemplo, una alta incidencia de envenenamientos y problemas crónicos de salud entre la población expuesta en las distintas etapas de su manejo, especialmente entre los trabajadores agrícolas encargados de su aplicación. También preocupan los impactos sobre las fuentes de agua potable y sobre la fauna silvestre.

En términos absolutos, la actividad con mayor consumo de plaguicidas es el banano; se estima que las empresas bananeras consumen del 50% al 60% del total de plaguicidas usados en el país. También es importante el uso en arroz, café, hortalizas, y en actividades desarrolladas en viveros.

Ante esta problemática, en el PNPA se promueve una política que tiene como objetivo garantizar la efectiva protección del ambiente y de la salud de los trabajadores involucrados en las distintas etapas de manejo de insumos agrícolas tóxicos. Dentro del plan, hay tres áreas de trabajo a las que se da especial importancia para avanzar en el uso racional de los

plaguicidas. Son el establecimiento de un marco regulatorio, la centralización y fortalecimiento de las actividades de registro y licenciamiento, y el incentivo a la adopción de prácticas y tecnologías agropecuarias que reduzcan la intensidad en el uso de esos productos. El registro es un elemento clave dentro de las políticas en este campo, porque permite seleccionar cuáles plaguicidas pueden ser utilizados y cuáles no y establecer las condiciones de su uso, su mercadeo y su almacenaje.

Otras opciones para racionalizar el uso de pesticidas son; los impuestos basados en el nivel de toxicidad de los productos, los incentivos a la adopción de prácticas de manejo de plagas de baja intensidad en el uso de pesticidas; los programas de certificación ambiental -especialmente en cultivos que actualmente son muy intensivos en el uso de pesticidas-, el fomento a la investigación para el desarrollo de productos sustitutos derivados de sustancias naturales, y los programas de educación ambiental y comunicación de riesgos.

3. Avanzar hacia una política nacional de conservación de suelos.

El país está sufriendo graves procesos de erosión, derivados principalmente de la utilización de suelo en actividades que no son compatibles con su capacidad de uso desde el punto de vista físico. Ese fenómeno se ha dado principalmente como consecuencia de

cambios en el uso del suelo asociados con la deforestación y propiciados por la existencia de distorsiones que afectan el mercado de la tierra (por ejemplo incentivos para determinadas actividades productivas que elevan la rentabilidad de la tierra en esos usos).

En principio este es un problema cuyos costos pueden ser asumidos a nivel privado, pues son los propietarios de las tierras quienes se benefician directamente de la conservación de la productividad de los suelos. Sin embargo, el Estado debería proveer información y asistencia técnica, transferir tecnologías adecuadas y proveer incentivos para que los agricultores sean capaces de adoptar y aplicar las prácticas de conservación que más se adapten a las condiciones de sus fincas.

4. Avanzar hacia una mejor política minera.

Aunque en el pasado reciente han existido períodos de resurgencia de la actividad minera, ninguno es comparable con el interés manifiesto en la actualidad. Durante los últimos años han sido atraídas al país grandes empresas mineras a nivel mundial, interesadas en la exploración de recursos minerales, esencialmente oro. Incluso, ya hay identificados sitios en donde podrían estar ubicadas esas minas.

Ante esta tendencia, es preciso definir muy claramente las reglas del juego, que le permitan al país obtener dividendos de una eventual explotación minera de mediana a

gran escala. Y más importante aún, dado que este tipo de explotaciones causan impactos ambientales muy significativos, es imprescindible definir un marco regulatorio que asegure la protección del ambiente. De esta forma, se estarían evitando impactos ambientales en territorio nacional que podrían ser muy grandes y difícilmente reversibles. Y además, se evitaría el daño en la imagen del país en cuanto a su compromiso con el desarrollo sostenible, imagen que es esencial mantener cada vez mejor posicionada en el mundo para seguir atrayendo cooperación e inversión para los programas ambientales.

En ese sentido, conviene recordar que el Código de Minería establece que la evaluación de impacto ambiental es obligatoria en todas las etapas del ciclo minero, desde la exploración hasta la explotación. El reto estriba en crear la capacidad reguladora necesaria para controlar y dar seguimiento eficaz a procesos modernos de explotación minera, lo que incluye la aprobación de un nuevo Código de Minería. Un primer paso en esa dirección ha sido la creación del Consejo de Minería a Gran Escala, mediante Decreto Ejecutivo No. 26110, al cual se le encomienda la tarea de desarrollar la política que dicte el Poder Ejecutivo en materia de minería a gran escala. Este Consejo cuenta con la participación de actores públicos y privados y en el futuro puede ser un instrumento muy útil para re-

gular la relación entre minería y ambiente.

5. El ordenamiento territorial como instrumento para materializar el desarrollo sostenible.

El desarrollo sostenible obliga a tener un mejor conocimiento de los recursos de país para lograr una producción más sostenible e intensiva de los bienes y servicios, que haga que las unidades productivas no tengan necesariamente que aumentar su producción y su rentabilidad a costa de un aumento en la cantidad de los recursos que usan como insumos y de la extensión de las áreas que ocupan. Para lograrlo, es indispensable recurrir al ordenamiento territorial.

El ordenamiento territorial es un proceso dinámico y continuo, que debe conducir a programas sobre uso del territorio y a acciones concretas, a partir de la concertación entre los diferentes actores sociales y el Estado. Es un proceso interactivo y en sucesivo mejoramiento, que puede conducir a cambios integrales en las políticas públicas para la clasificación y el uso racional, eficiente y estratégico del territorio, de acuerdo con criterios económicos, culturales y de capacidad de carga ecológica y social.

El ordenamiento territorial, entre otras cosas, puede contribuir a ubicar las actividades económicas y sociales en relación con el aprovechamiento racional de los recursos naturales, su accesibilidad y su relación con otras actividades; a identificar los espacios sujetos a

regímenes especiales de protección, recuperación y conservación; a identificar y proteger áreas vulnerables a amenazas naturales y a aminorar los efectos de los fenómenos naturales; y en general a procurar que la ocupación del territorio por la población y sus actividades contribuya a un desarrollo regional más armónico y equilibrado.

En definitiva, el ordenamiento territorial debe expresarse en estrategias de uso del territorio que hagan prevalecer el interés general de la sociedad en el largo plazo, y en ese tanto, permitan que la sociedad pueda seguir beneficiándose de su base natural de generación en generación, sin deteriorarla y pudiendo brindar a todos sus miembros una adecuada calidad de vida.

Hasta ahora, la gestión territorial en Costa Rica ha visto muy limi-

tado su desarrollo por diversas causas de orden político, jurídico, técnico, y cultural. Entre ellas, destaca la debilidad de los entes estatales para establecer regulaciones sobre el uso del territorio en resguardo del interés colectivo, ante el poder de los grupos económicos y sociales que tienden a privilegiar intereses particulares de corto plazo. Esa y otras limitaciones se expresan en la débil y deficiente capacidad institucional, y en lo inapropiado del marco jurídico en este campo. Mientras tanto, sigue creciendo la profunda dimensión de los daños ambientales que derivan del uso inapropiado y mal regulado del territorio. Por eso, la necesidad del ordenamiento territorial nunca ha sido tan urgente como en el presente. La sociedad costarricense no puede seguir soslayando este vacío de su actividad institucional, porque el costo de hacerlo es desproporcio-

nadamente alto, sobre todo para las generaciones futuras. Avanzar con rapidez en este sentido es una de las tareas pendientes de mayor importancia para que el desarrollo sostenible sea una realidad en Costa Rica.

Un antecedente valioso en este campo que conviene aprovechar en el futuro es el trabajo de la Comisión Terra entre 1995 y 1998 que, con el propósito de dar los primeros pasos hacia un Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, completó la elaboración de varios escenarios para el uso estratégico del territorio en el año 2025. Estos escenarios se basan en la identificación de las siguientes oportunidades estratégicas para el desarrollo de Costa Rica: biodiversidad, recursos hídricos, turismo natural, mar patrimonial/zona económica exclusiva, alta tecnología, servicios, y agroindustria.



“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”.

Programa de Gobierno 1994 - 1998



“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”.

Programa de Gobierno 1994 - 1998