

mideplan

ministerio de planificación nacional y política económica

GOBIERNO DE COSTA RICA

Plan Nacional de Desarrollo

JORGE MANUEL DENGO OBREGÓN

2006-2010

338.97286

C8375p

Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
Plan Nacional de Desarrollo "Jorge Manuel Dengo Obregón" : 2006-
2010 / Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
-- San José, C.R : MIDEPLAN, 2007.
136 p. : il. + 1 disco compacto.

ISBN 978-9977-73-023-3

1. PLANES NACIONALES. 2. PLANES DE DESARROLLO. 3.
POLITICA SOCIAL. 4. POLITICA AMBIENTAL. 5. POLITICA
EXTERIOR. 6. PLANIFICACION ECONOMICA. 7. REFORMA DEL
ESTADO. 8. EVALUACION. 9. COSTA RICA. I. Título

Créditos

Coordinación de producción Mónica Murillo
Concepto de portada Eureka Comunicación
Diseño final de portada Kerigma Comunicación
Diseño y diagramación Kerigma Comunicación
Impresión Impresos Ruíz
Fotografías
Jorge Manuel Dengo Obregón ICE
Capítulo 1 ICT
Capítulo 2 ICT
Capítulo 3 Photodisc
Capítulo 4 ICT
Capítulo 6 HevinStock.com
Capítulo 7 Kerigma Comunicación
Capítulo 8 Kerigma Comunicación
Resumen de acciones estratégicas ICT

“Desarrollo, en esencia, significa trabajo de alta productividad social y organización para crear procesos acumulativos, que emanen sus beneficios en forma equitativa, a toda la colectividad comprometida en el esfuerzo”

Jorge Manuel Dengo Obregón

Prefacio

La presentación del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 es un hito importante en la vida de esta administración. En este documento se decanta un esfuerzo colectivo de reflexión a lo interno del gobierno, cuya divulgación me satisface por muchas razones.

La primera y más importante es la de comprobar que este Plan es un reflejo muy cercano de los compromisos que adquirí con los costarricenses en la última justa electoral. En esa cercanía va una obligación ética fundamental: la de cumplir con lo prometido en campaña, condición mínima para que los costarricenses vuelvan a creer en la política.

El 5 de febrero del 2006 el pueblo costarricense me entregó no sólo la posibilidad sino la responsabilidad de acometer ocho tareas prioritarias: luchar contra la corrupción; combatir la pobreza y la desigualdad; integrar a Costa Rica al mundo para crear empleos de calidad; reformar el sistema educativo para ponerlo a tono con el siglo XXI; combatir la delincuencia y las drogas; poner en orden las prioridades del Estado; recuperar la infraestructura nacional; y ennoblecer nuestra política exterior. Ese es el mandato de la mayoría y no me apartaré de él.

He dicho muchas veces que gobernar es señalar caminos, pero, sobre todo, es proponer metas y destinos. Eso es justamente lo que hace este documento. Es la concreción de una amplia agenda de acciones en materia social, productiva, ambiental, institucional y exterior, concebida para poner a Costa Rica en la senda del desarrollo, de cara al Bicentenario de nuestra independencia.

En particular, este documento refleja fielmente la prioridad que este gobierno confiere a su obligación de fortalecer las políticas sociales, de hacer que recuperen el vigor y la efectividad que las definieron durante muchas décadas, de convertirlas, de nuevo, en un instrumento para la expansión de las oportunidades de todas las personas. Se encuentra aquí plasmado el compromiso de universalizar la educación secundaria; de aumentar al 8% del PIB la inversión nacional en educación; de erradicar el 50% de los precarios del país; de revertir el debilitamiento de nuestra Fuerza Pública; de mejorar sustancialmente las pensiones del Régimen No Contributivo; de incrementar la cobertura de los servicios de atención integral en salud para los jóvenes; de crear un Fondo de Becas para el Desarrollo Cultural; de propiciar una reforma tributaria progresiva; de hacer, en suma, todo lo que esté a nuestro alcance para construir una Costa Rica más justa, segura y solidaria.

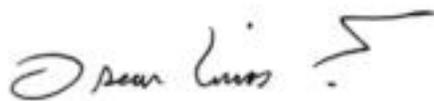
Este documento también es testimonio de que el Gobierno de la República está decidido a recuperar las funciones de planificación del Estado costarricense, tras muchos años de abandono. Celebro la rigurosidad con que se ha elaborado este Plan Nacional de Desarrollo y felicito al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica por haber propiciado este ejercicio de definición de orientaciones y prioridades, e invitar a todo el gobierno a tomar parte en él.

En efecto, es urgente que las instituciones públicas recobren la capacidad de reflexionar sistemáticamente sobre el futuro del país, de definir orientaciones estratégicas para la gestión pública y de propiciar debates nacionales que vayan más allá de nuestra circunstancia inmediata. En uno de sus aforismos, el filósofo Ludwig Wittgenstein advertía que *“Quien sólo se adelanta a su época, será alcanzado por ella alguna vez”*. Es crucial que, como costarricenses, recordemos esto. Es vital que como sociedad levantemos la vista, que nos adelantemos a esta época y a la que sigue, que pensemos en grande y con verdadero sentido histórico, que proyectemos nuestras aspiraciones nacionales mucho más allá del horizonte de nuestros intereses inmediatos y de las pequeñas luchas que consumen hoy nuestras energías como país. Si no levantamos la vista, nuestra época nos alcanzará una y otra vez, y el futuro no será otra cosa que una infinita repetición del presente.

Y es precisamente por eso, porque el país está recuperando su sentido de dirección y propósito, porque otra vez se atreve a pensar en grande y a poner la mirada en el porvenir, que es tan apropiado que este Plan Nacional de Desarrollo lleve el nombre de don Jorge Manuel Dengo Obregón. Eso es mucho más que un acto de justicia para con un hombre excepcional. Es también un gesto de esperanza; un recordatorio de que, de cuando en cuando, Costa Rica es capaz de producir personas cuya inteligencia, audacia y visión inspiran a generaciones enteras a ver más allá del horizonte.

Ponerle su nombre a este Plan es un gesto muy pequeño para pagarle a don Jorge Manuel su contribución inmensa al desarrollo del país, su capacidad para concebir, inspirar y realizar sueños, su fundamental decencia y su caballerosidad. Personalmente, es tan sólo una forma de decirle que la admiración que siento por él desde mi juventud sólo ha sabido crecer con los años, que su ejemplo de servicio público aún me conmueve y que me siento honrado de que haya sido mi Vice-Presidente por cuatro años y mi amigo por muchos más.

Pongo, pues, este Plan Nacional de Desarrollo, con el nombre de un ciudadano ilustre, en manos de los costarricenses. Es una hoja de ruta, una herramienta de trabajo y un contrato con el pueblo. Sobre todo, es una base de discusión sobre el país que queremos, que, ojalá, nos sirva para encontrar las múltiples coincidencias que nos unen y solventar las pocas diferencias que nos separan. Quiera Dios que nos mueva a trabajar conjuntamente y a comprender que si el empeño de bloquear y destruir puede ser individual, la empresa de construir, en cambio, es siempre colectiva.



Oscar Arias Sánchez
Presidente de la República

Agradecimientos

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 es producto de un esfuerzo colectivo mucho más amplio e interesante de lo que ninguna página de agradecimientos podría transmitir. Aun a riesgo de ser injusto, quisiera, tanto a título personal como a nombre del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, institución coordinadora de este trabajo, reconocer algunas deudas particularmente importantes.

La primera de ellas es con el Presidente de la República, Dr. Oscar Arias, por el apoyo otorgado, el interés manifestado y la importancia conferida a este ejercicio. A todos los colegas del Consejo de Gobierno, empezando por el Ministro de la Presidencia, Lic. Rodrigo Arias, por la buena voluntad, la paciencia y el esfuerzo dedicado a la definición de metas y acciones estratégicas en cada uno de los sectores institucionales. Su colaboración hizo posible este documento y será, a no dudarlo, la que haga realidad las acciones aquí contenidas. Este agradecimiento debe extenderse a todos los jefes de instituciones descentralizadas.

Asimismo, agradezco profundamente la dedicación, la diligencia, la generosidad y el talento de las siguientes personas: Hannia Vega, Vice-Ministra de Planificación Nacional y Política Económica; Jorge Cornick, Coordinador General de la investigación; Mario Robles, Coordinador del Área de Análisis del Desarrollo de MIDEPLAN; Erick Hess, Edgar Gutiérrez, Jorge Vargas Cullell, Francisco Sagasti y René Castro, coordinadores de diversos capítulos del Plan; Jennifer Charpentier, Silvia Hernández, Marielos Bogarín, Marcos Arroyo, Leonardo Castellón, Olga Corrales y Mónica Murillo, colaboradores en distintas partes del documento; José A. Calvo; Haydee Fernández; Karol Barboza; Sara Viquez, Warren Ortega, Cecilia Ling, María Elena Castro, Cristina Bonilla, Irania Rojas, Cristina Coto, Lucrecia Rodríguez, Luis Ramírez, Olegario Sáenz, Alvaro Rojas, Paula Abarca, Gloriana Jiménez, Rolando Hernández, Silvia Jiménez, Minor Madrigal, María Rojas, Rafael Zamora, Eliécer Salazar, Mario González, Alejandro Pacheco, José Peña, Marjorie Valerín, Karla Salas, Ligia Chaves, Miriam Madrigal todos funcionarios y funcionarias de la Unidad de Análisis Nacional del Área de Análisis del Desarrollo y del Área de Evaluación y Seguimiento. Asimismo, es justo reconocer la valiosa colaboración de los funcionarios y funcionarias de todo el Sistema de Planificación Nacional.

Finalmente, es menester dar un agradecimiento especial al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, a UNICEF, al Fondo de Población de las Naciones Unidas y a Fundecooperación, por la generosa e imprescindible ayuda aportada a MIDEPLAN en el curso de la realización de este documento.



Kevin Casas Zamora

Ministro de Planificación Nacional y Política Económica

Jorge Manuel Dengo Obregón

Visionario, ciudadano insigne e impulsor de Instituciones clave para el desarrollo del país

Nació en Heredia, el 19 de febrero de 1918. En 1942, se graduó como Ingeniero Civil en la Universidad de Minnesota, Estados Unidos, donde realizó estudios de postgrado en hidráulica, carreteras y economía.

Dedicó gran parte de su vida profesional al servicio público, impulsando proyectos de gran envergadura nacional y participando en la creación y administración de diversas instituciones clave en Costa Rica.

En 1949, junto con un grupo de profesionales, propuso al entonces presidente de la Junta Fundadora de la Segunda República, José Figueres Ferrer, la creación del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), idea que se concretó el 8 de abril de ese mismo año.

En el ICE, ejerció la Gerencia General de 1949 a 1960, lapso en el cual formuló y ejecutó el primer plan de desarrollo de electrificación a nivel nacional. También consolidó la base profesional, científica y tecnológica que consagró al ICE como una institución líder a nivel nacional, responsable en gran medida del aumento del bienestar de la población por medio de los servicios públicos que brinda en materia de telefonía y electrificación, y del impulso al sector productivo.

Durante el período de 1960 a 1963, asumió la Gerencia General de Fertilizantes de Centroamérica (FERTICA), convirtiéndola en un bastión para el desarrollo de la producción agrícola, sobre todo en materia de granos básicos.

En 1964 y debido a las tragedias causadas por las erupciones del Volcán Irazú, fundó la Oficina de Defensa Civil, predecesora de la Comisión Nacional de Emergencias, de la cual fue su primer director. Es también durante la administración de Francisco J. Orlich (1962-1966), cuando se le nombró como el primer Director de la Oficina de Planificación Nacional, sentando las bases del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Durante la administración de Luis Alberto Monge Álvarez (1982-1986) tuvo a su cargo la recién creada cartera de Comercio Exterior (1984-1985), desde donde logró impulsar significativamente al sector exportador costarricense.

En el primer período de gobierno del Dr. Oscar Arias Sánchez (1986-1990), ocupó la Primera Vicepresidencia de la República, destacándose por su labor en la coordinación de las políticas económicas y en las negociaciones emprendidas con organismos financie-



ros internacionales, que condujeron a la condonación de una parte sustancial de la deuda externa que arrastraba el país.

Fue además uno de los fundadores de la Escuela de Agricultura de la Región Tropical Húmeda (EARTH), centro universitario de rango internacional y sin fines de lucro, dedicado a la educación en ciencias agrícolas y en recursos naturales, que ha contribuido notablemente al desarrollo sostenible de las regiones tropicales húmedas. En reconocimiento a su labor, se mantiene como miembro emérito de la Junta Directiva de dicha institución.

En el ámbito internacional, ocupó la Vicepresidencia del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). También ha desempeñado diversos puestos en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y ha sido consultor para el Banco Mundial y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Jorge Manuel Dengo y los orígenes de la Planificación Nacional en Costa Rica

Jorge Manuel Dengo personifica la esencia de los valores éticos y morales, la integridad y la excelencia profesional al servicio del país. Su liderazgo en las tareas que le ha correspondido emprender, tanto en Costa Rica como en el ámbito internacional, le ha valido múltiples homenajes y el reconocimiento de sus conciudadanos como un ejemplo sobresaliente de su generación, que debe ser imitado. Esos grandes méritos hicieron que, en 1986, los costarricenses lo eligiéramos Vicepresidente de la República. Eso vino, sin embargo, precedido por varias décadas de servicio público intachable, uno de cuyos hitos fue su papel en la creación y consolidación de la Oficina de Planificación Nacional (OFIPLAN), que más tarde se convertiría en el actual Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).

Don Jorge Manuel fue uno de los principales asesores y hombre de confianza del presidente Francisco Orlich durante la administración 1962-1966. A partir de abril de 1963 se convirtió en un funcionario clave de ese gobierno, que logró combinar, con particular acierto, su papel como “ministro del Irazú”, encargado de enfrentar la emergencia derivada de las erupciones del volcán Irazú, que cubrieron de ceniza el Valle Central, con el ejercicio del cargo de primer Director, con rango de ministro, de la recién creada Oficina de Planificación, adscrita a la Presidencia de la República. Desde ahí dirigió la preparación del primer Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (1965-1969).

Durante la campaña presidencial que desembocó en la elección de Francisco Orlich, fueron temas prioritarios el ingreso de Costa Rica al proceso de integración centroamericana y la creación de un sistema de planificación nacional que diseñara las estrategias, programas y políticas de desarrollo del país. Esto último, además de ser una necesidad sentida, concordaba con recientes acuerdos internacionales consagrados en el Acta de Bogotá y

en la Declaración de Punta del Este de los presidentes de América.

Ya para entonces, Jorge Manuel había impulsado la creación del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) en 1950, con el objetivo de establecer políticas, programas y un plan de electrificación nacional. No sólo eso: también dirigió, con gran éxito, la nueva institución durante toda la década de 1950. Ahí dejó sentadas las bases de un plan de electrificación a 30 años plazo, que tomó en cuenta las proyecciones de la demanda eléctrica futura, así como un programa de inversiones en plantas generadoras capaces de cubrir esa demanda, que identificó proyectos específicos, con su ubicación y tamaño, así como los requerimientos financieros para hacerlos realidad. Esa labor pionera permitió al ICE desarrollar ordenadamente un programa estratégico de electrificación nacional durante las siguientes décadas, que fue modelo para toda América Latina.

Era lógico que esta experiencia del Ingeniero Dengo lo convirtiera en la persona indicada para liderar la preparación del proyecto de ley que crearía la Oficina de Planificación Nacional, en cuya elaboración también participaron los licenciados Raúl Hess y Bernal Jiménez (del área de planificación económica), los ingenieros Carlos Espinach y Fernando Rojas (del área de planificación de obras públicas) y el suscrito (del área de planificación regional y urbana). La primera Ley de Planificación en Costa Rica vio la luz en marzo de 1963.

A partir de entonces, Jorge Manuel tuvo que repartirse entre sus tareas a cargo de la emergencia del Irazú y las funciones de la nueva oficina, a la que se le dio la tarea de elaborar, en primer lugar, un diagnóstico del estado del desarrollo del país para, sobre esa base, identificar los objetivos, metas, programas, proyectos y políticas de un Plan Nacional de Desarrollo. Para ello se contó con un destacado grupo de colaboradores en economía,

finanzas, ingeniería, derecho, administración y desarrollo social que incluyó, entre otros, a Víctor Hugo Céspedes, Eduardo Lizano, Enrique Soto, Otto Kikut, Oscar Padilla, Marco A. López, Pepita Echandi, Lilia Montero, Fernando Mora, Claudio Soto, Francisco Amador, Alonso Scott, Humberto Wong, Enrique Velázquez, José Manuel Castro, César Valverde, Luis Salas, Luis A. Pacheco, Luis Villani y Eduardo Castresana. Se contó, además, con la asesoría de la Misión Conjunta de Programación para Centroamérica, apoyada por el BID, la CEPAL, la OEA, la SIECA y el BCIE.

La guía y liderazgo del Ing. Dengo fueron un activo invaluable para orientar los trabajos técnicos y hacer posible la coordinación con ministerios e instituciones autónomas. Allí se ubicaron oficinas sectoriales de planificación (educación, salud, vivienda, empleo, agricultura, industria, obras públicas, energía, comunicaciones y otras), que participaron activamente en el proceso, proponiendo objetivos, metas, programas y políticas en sus respectivos sectores, así como esquemas de financiamiento local e internacional. Se integraron también “comisiones consultivas” externas para que analizaran y opinaran sobre las propuestas y estrategias del Plan (política económica y social, inversión pública, desarrollo industrial y agropecuario), en las que participaron ciudadanos conocedores de sus respectivos campos, en forma ad honorem, que plantearon observaciones y sugerencias, como José Figueres, Jaime Solera, Juan Rafael Arias, Manuel Jiménez de la Guardia, Rodrigo Madrigal Nieto, Romano Orlich, Abundio Gutiérrez, Fernando Trejos Escalante, Alvaro Jiménez, Rafael Enrique Montero, Enrique Silva, Guillermo Cruz, Everardo Chaves, José María Arce y Rodrigo Masís, para mencionar sólo algunos. No tengo duda de que la presencia de Jorge Manuel al frente de

este esfuerzo fue crucial para que el Plan fuera acogido por estas personalidades, las cámaras empresariales, las organizaciones sindicales, así como los medios de comunicación. Del mismo modo, el Plan fue recibido muy favorablemente por los organismos internacionales y por el Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP), donde participaban destacadas figuras como Felipe Herrera, Carlos Sáenz de Santamaría, Paul Rosenstein-Rodin, Walter Rostow, Raúl Hess, Raúl Sáez y Cristóbal Lara, entre otros.

En Costa Rica hubo algunas voces disidentes que, por razones ideológicas, se opusieron al concepto de planificación, sin entender que, lejos de ser el germen de un Estado autoritario, como dijeron algunos, era un proceso para el diseño de estrategias en la toma de decisiones para el desarrollo del país, utilizado por todas las democracias occidentales y del que la empresa privada no podía prescindir.

No ganaron la batalla ideológica entonces, pero acaso la ganaron, poco a poco, más tarde. Tristemente, trataron —y lograron— debilitar deliberadamente los instrumentos de planificación que Jorge Manuel Dengo y tantos otros lograron desarrollar para bien del país. La cosecha está a la vista: el país se ha debatido, desde hace años, en la enfermedad que Jorge Manuel siempre ha llamado “cortoplacismo”, en la que prevalecen las ocurrencias y se pierde toda visión de mediano y largo plazo.

Estoy seguro de que el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, y su invocación, merecida y generosa, del nombre de Jorge Manuel Dengo Obregón, contribuirán a revertir ese destructivo proceso. El país debe retomar, cuanto antes, la disciplina de la planificación.

Rodolfo Silva Vargas¹

¹ El Ing. Silva Vargas se desempeñó como Subdirector de la Oficina de Planificación Nacional durante 1964-65. Al dejar la Dirección el Ingeniero Dengo en 1965 para ocupar un alto puesto en un organismo internacional, pasó a ocupar el cargo de Director hasta mayo de 1966.

Índice

Siglas y acrónimos utilizados	17
Capítulo 1 Introducción	23
1. Puntos de partida	23
2. El contexto legal e institucional y sus debilidades	25
3. El proceso de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010: Méritos y limitaciones	27
3.1. La elaboración del PND 2006-2010	27
3.2. Limitaciones del PND 2006-2010	29
4. Las metas en el PND	33
4.1. Las grandes metas nacionales	34
4.2. Las metas nacionales y los ejes del PND	35
5. Organización del documento	39
5.1. Organización general	39
5.2. La organización de los capítulos	39
5.3. La lectura del PND	40
6. El PND como proceso evolutivo, de diálogo y construcción ciudadana	40
Capítulo 2 Eje de Política Social	43
1. Punto de partida	43
1.1. Evolución de la pobreza y la desigualdad	43
1.2. El estado de la educación pública	44
1.3. El sistema nacional de salud	45
1.4. Seguridad ciudadana y violencia	45
1.5. La actividad cultural	46
2. Los grandes desafíos	46
2.1. La reducción de la pobreza y la desigualdad	46
2.2. El incremento de la cobertura, calidad y relevancia de la educación pública	46
2.3. El paso de la atención de la enfermedad a la promoción de la salud	47
2.4. Vencer el temor	47
2.5. Fortalecimiento, diversificación y regionalización de la oferta cultural	47
3. Visión del Eje y metas sectoriales	47
3.1. Visión	47
3.2. Metas sectoriales	48
4. Acciones estratégicas	49
4.1. Contrato con la ciudadanía	50
4.2. Compromiso político	54
4.3. Diálogos para la Costa Rica del Bicentenario	55
Capítulo 3 Eje de Política Productiva	57
1. El punto de partida	57
1.1. El desempeño macroeconómico	57
1.2. La política del comercio exterior	57
1.3. Las políticas de estímulo a la productividad	58
1.4. El desarrollo turístico	58
1.5. La infraestructura para el crecimiento	59
1.6. La ciencia y la tecnología en el proceso productivo	59
1.7. Empleo, ingresos y pobreza	59
2. Los grandes desafíos	60
2.1. Aceleración sostenible del crecimiento económico	60

2.2. Logro del equilibrio fiscal sin represión de la inversión pública	60
2.3. Reducción de la inflación	60
2.4. Potenciación de las PYMES	60
2.5. Recuperación de la infraestructura	60
2.6. Reducción del desempleo y la pobreza	60
2.7. Aumento de las capacidades científicas y tecnológicas	60
2.8. Profundizar la inserción de Costa Rica en la economía mundial	61
3 Visión del Eje y metas sectoriales	61
3.1. Visión	61
3.2. Metas sectoriales	61
4 Acciones estratégicas	63
4.1. Contrato con la ciudadanía	63
4.2. Compromiso político	69
4.3. Diálogos para la Costa Rica del Bicentenario	71
Capítulo 4 Eje de Política Ambiental, Energética y de Telecomunicaciones	73
1 El punto de partida	73
1.1. Consideraciones generales	73
1.2. Recursos hídricos	74
1.3. Manejo, conservación y uso de la biodiversidad y distribución equitativa de los beneficios derivados de su utilización	74
1.4. Recursos marinos costeros	75
1.5. Areas silvestres protegidas	76
1.6. Recursos forestales	76
1.7. Clima y calidad del aire	76
1.8. Uso del territorio	77
1.9. Recursos geológicos	78
1.10. Energía	78
1.11. Telecomunicaciones	79
1.12. Institucionalidad y marco legal	79
2 Los grandes desafíos	80
2.1. Recurso hídrico	80
2.2. Conservación y uso de la biodiversidad	80
2.3. Recursos marinos costeros	80
2.4. Areas silvestres protegidas	80
2.5. Recursos forestales	80
2.6. Clima y calidad del aire	80
2.7. Uso de suelos	80
2.8. Energía	80
2.9. Telecomunicaciones	80
2.10. Marco institucional y legal	80
2.11. Liderazgo internacional	81
3 Visión del Eje y metas sectoriales	81
3.1. Visión	81
3.2. Metas sectoriales	81
4 Acciones estratégicas	82
4.1. Contrato con la ciudadanía	82
4.2. Compromiso político	84
4.3. Diálogos para la Costa Rica del Bicentenario	85
Capítulo 5 Eje de Reforma Institucional	87
1 El punto de partida	87
1.1. Un debate impostergable	87
1.2. Diseño estructural del Estado	87

1.3. Políticas de reforma del Estado en el pasado reciente	89
2 Los grandes desafíos	91
3 Visión del Eje y metas sectoriales	92
3.1. Visión	92
3.2. Metas sectoriales	92
4 Acciones estratégicas	92
4.1. Contrato con la ciudadanía	93
4.2. Compromiso político	95
4.3. Diálogos para la Costa Rica del Bicentenario	97

Capítulo 6 Eje de Política Exterior	101
1 El punto de partida	101
1.1. Costa Rica en el mundo	101
1.2. Costa Rica en Centroamérica	101
1.3. Costa Rica y las nuevas fronteras	103
1.4. La cooperación internacional	103
1.5. Organización y recursos humanos del servicio exterior	104
2 Los grandes desafíos	104
3 Visión del Eje y metas sectoriales	104
3.1. Visión del Eje	104
3.2. Metas sectoriales	104
4 Acciones estratégicas	105
4.1. Contrato con la ciudadanía	105
4.2. Compromiso político	105
4.3. Diálogos para la Costa Rica del Bicentenario	106

Capítulo 7 El costo del PND	109
1 Introducción	109
2 Supuestos y estimaciones	109
3 El peso de las acciones estratégicas	112

Capítulo 8 Evaluación del PND	115
1 El punto de partida	115
1.1. Un sistema de evaluación colapsado	115
1.2. Niveles de planificación y evaluación	115
2 Compromiso de resultados del PND	116
3 Rendición de cuentas y transparencia	117

Resumen de acciones estratégicas del PND 2006-2010	121
1 Eje de Política Social	121
2 Eje de Política Productiva	125
3 Eje de Política Ambiental, Energía y Telecomunicaciones	131
4 Eje de Reforma Institucional	132
5 Eje de Política Exterior	134

Anexos del PND	135
1 Matrices sectoriales con acciones estratégicas	
2 Tablas comparativas detalladas del contenido del PND, las metas nacionales de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los proyectos prioritarios de la fase de puesta al día de la Estrategia Siglo XXI: Conocimiento e innovación hacia el 2050 en Costa Rica	

Siglas y acrónimos utilizados

ANC	Academia Nacional de Ciencias
AL	Asamblea Legislativa
AN	Archivo Nacional
ANC	Academia Nacional de Ciencias
APEC	Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico
ARESEP	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
ASEAN	Asociación de Naciones del Sureste Asiático
ASP	Áreas Silvestres Protegidas
AyA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
BANHVI	Banco Hipotecario de la Vivienda
BCAC	Banco Crédito Agrícola de Cartago
BCCR	Banco Central de Costa Rica
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BCR	Banco de Costa Rica
BFV	Bono Familiar de Vivienda
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BNCR	Banco Nacional de Costa Rica
CAF	Certificados Abono Forestal
CAI	Centros de Atención Institucional
CARICOM	Comunidad y Mercado Común del Caribe (Caribbean Community and Common Market)
CASI	Centros de Atención Semi-Institucional
CATIE	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
CCI	Centros Comunitarios Inteligentes
CCJ	Corte Centroamericana de Justicia
CCPC	Centro Costarricense de Producción Cinematográfica
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CEA	Comisión de Energía Atómica de Costa Rica
CECIs	Centros Comunitarios Inteligentes
CEFOF	Centro de Formación de Formadores
CEN-CINAI	Centro Educación y Nutrición-Centro Integral de Nutrición y Alimentación Infantil
CENECOOP	Centro Nacional de Educación Cooperativa
CENIBiot	Centro Nacional de Innovaciones Biotecnológicas
CENIFE	Centro Nacional de Infraestructura Educativa
CGR	Contraloría General de la República
CI	Comisión de Incentivos
CCR	Consenso Costa Rica
CIJ	Corte Internacional de Justicia
CINDE	Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo
CINDEAS	Centros Integrados de Educación para Jóvenes y Adultos
CIPET	Centro de Investigación y Perfeccionamiento de la Educación Técnica
CIQ	Colegio de ingenieros químicos
CNAA	Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria
CNC	Consejo Nacional de Concesiones
CNE	Comisión Nacional de Emergencias
CNFL	Compañía Nacional de Fuerza y Luz
CNM	Centro Nacional de la Música
CNP	Consejo Nacional de Producción
CNPJ	Consejo Nacional de la Persona Joven
CNREE	Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial

CODESA	Corporación Costarricense de Desarrollo
COMEX	Ministerio de Comercio Exterior
CONAGEBIO	Comisión Nacional para la Gestión de la Biodiversidad
CONARE	Consejo Nacional de Rectores
CONASSIF	Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero
CONAPALMA	Corporación Nacional de Palma Aceitera
CONAPAM	Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor
CONAPE	Comisión Nacional de Préstamos para la Educación
CONARROZ	Corporación Nacional Arrocera
CONASSIF	Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero
CONAVI	Consejo Nacional de Vialidad
CONICIT	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas Y Tecnológicas
CONOCETE	Consejo Nacional de Normalización y Certificación Técnica
CONVENIO SENARA-IDA	Convenio del Servicio Nacional de Riego y Avenamiento y el Instituto de Desarrollo Agrario
COOPEALFARO RUIZ	Cooperativa de Electrificación Rural Alfaro Ruiz
COOPEGUANACASTE	Cooperativa de Electrificación Rural de Guanacaste
COOPELESCA	Cooperativa de Electrificación de San Carlos
COOPESANTOS	Cooperativa de Electrificación Rural de Los Santos
COREC	Comisiones de Reforma del Estado
CORECIT	Consejos Regionales de Ciencia y Tecnología
CORFOGA	Corporación de Fomento Ganadero
COSEVI	Consejo de Seguridad Vial
COTECSA	Comité Técnico Sectorial Agropecuario
CR	Costa Rica
CR2Net	Consejo de la Red Nacional de Investigación Avanzada
CREAPYMES	Centro Regional de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa
CTAC	Consejo Técnico de Aviación Civil
CTCAP	Comisión para el Desarrollo Científico y Tecnológico de Centroamérica y Panamá
CTS	Centros de Desarrollo Sostenible
CST	Certificación para la Sostenibilidad Turística
DAACI	Dirección de Aplicación de Acuerdos Comerciales Internacionales (Procomer)
DCC	División de Control de Calidad (MEP)
DDC	División de Desarrollo Curricular (MEP)
DESAF	Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
DGAC	Dirección General de Aviación Civil
DGME	Dirección General de Migración y Extranjería
DGTD	Dirección General de Tributación Directa.
DIGEPYME	Dirección General de Apoyo de la Pequeña y Mediana Empresa
DINADECO	Dirección Nacional de Desarrollo Comunal
DPE	Dirección de Política Exterior
DSE	Dirección Sectorial de Energía Atómica
DSE	Dirección del Servicio Exterior
EA	Empresas Agroindustriales
EBAIS	Equipos Básicos de Atención Integral en Salud
ECA	Ente Costarricense de Acreditación
ECAG	Escuela Centroamericana de Ganadería
ESPH	Empresa de Servicios Públicos de Heredia
FIRST Initiative	Iniciativa de Fortalecimiento de Sector Financiero (The Financial Sector and Strengthening Initiative)
FITTACORI	Fundación para el Fomento y Promoción de la Investigación y Transparencia de Tecnología Agropecuaria de Costa Rica
FOD	Fundación Omar Dengo
FODEPYME	Fondo Especial para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas

FODESAF	Fondo de Desarrollo Social y de Asignaciones Familiares
FOMUDE	Fondo Municipal para la Descentralización
FONABE	Fondo Nacional de Becas
FONAFIFO	Fondo Nacional de Financiamiento Forestal
FUNAC 4-5	Fundación Nacional de Clubes 45
FORINVES	Fondo de Riesgo para la Investigación
GAM	Gran Área Metropolitana
GWP	Iniciativa Global del Agua (Global Water Partnership)
IAF	Foro Internacional de Organismos de Certificación
IAFA	Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia
ICAA	Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
ICCC	Instituto Costarricense Contra el Cáncer
ICD	Instituto Costarricense sobre Drogas
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
ICODER	Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación
ICT	Instituto Costarricense de Turismo
IDA	Instituto Desarrollo Agrario
I&D&I	Investigación, Desarrollo e Innovación
IDS	Índice de Desarrollo Social
IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
IICA	Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas
ILAC	Foro Internacional de Acreditación de Laboratorios
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
IMN	Instituto Meteorológico Nacional
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
INAMU	Instituto Nacional de las Mujeres
INCIENSA	Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud
INCOFER	Instituto Costarricense de Ferrocarriles
INCOP	Instituto Costarricense de Puerto del Pacífico
INCOPESCA	Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura
INDER	Instituto de Desarrollo Rural
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INFOCOOP	Instituto Nacional de Fomento Cooperativo
INS	Instituto Nacional de Seguros
INSP	Instituto Nacional de Salud Pública
INTA	Instituto de Innovación y Transparencia en Tecnología Agropecuaria
INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
IOSCO	Organización Internacional de Comisiones de Valores
IPEC	Instituto Profesional de Educación Agropecuaria
IRI	Índice de Rugosidad
ISBI	Impuesto sobre Bienes Inmuebles
IVM	Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte
JAPDEVA	Junta Administrativa para el Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica
JASEC	Junta Administradora de Servicios Eléctricos de Cartago
JPS	Junta de Protección Social
KFW	Banco de Fomento Alemán
LAICA	Liga Agrícola Industrial de la Caña
MAC	Museo de Arte Costarricense
MAG	Ministerio de Agricultura Ganadería
MAOCO	Movimiento de Agricultura Orgánica Costarricense
MCJD	Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes
MDL	Mecanismos de Desarrollo Limpio
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio

MEP	Ministerio de Educación Pública
MH	Ministerio de Hacienda
MICIT	Ministerio de Ciencia y Tecnología
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MINAE	Ministerio de Ambiente y Energía
MIPYMES	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
MIPRO	Ministerio de Producción
MIVAH	Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
MJ	Ministerio de Justicia y Gracia
MNCR	Museo Nacional de Costa Rica
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transporte
MP	Ministerio de la Presidencia
MREC	Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
MS	Ministerio de Salud
MSP	Ministerio de Seguridad Pública
MTSS	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
MW	Mega Watts
ND	No Disponible
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de Estados Americanos
OEC	Organismos de la Evaluación de la Conformidad
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONS	Oficina Nacional de Semillas
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PAI	Programa Ampliado de Inmunizaciones
PANI	Patronato Nacional de la Infancia
PAO	Plan Anual Operativo
PARLACEN	Parlamento Centroamericano
PDRI	Programa de Desarrollo Rural Integral
PEA	Población Económicamente Activa
PIB	Producto Interno Bruto
PIMA	Programa Integral de Mercadeo Agropecuario
PIPA	Programa de Incremento de la Productividad Agrícola
PLAN GAM	Plan del Gran Área Metropolitana
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNDT	Plan Nacional de Desarrollo Turístico
PNDU	Plan Nacional de Desarrollo Urbano
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PPP	Plan Puebla-Panamá
PPZN	Proyecto para Pequeños Productores de la Zona Norte
PROCOMER	Programa de Comercio Exterior
PRODAPEN	Programa de Desarrollo Agrícola de la Península de Nicoya
PROGIRH	Programa de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos
PROINDER	Programa Infancia y Desarrollo Rural
PRONAE	Programa Nacional de Empleo
PROPRYME	Programa de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa
PRUGAM	Programa de Renovación Urbana del Gran Área Metropolitana
PSA	Pago por Servicios Ambientales
PYMER	Pequeñas y Medianas Empresas Rurales
PYMES	Pequeñas y Medianas Empresas

RACSA	Radiográfica Costarricense S.A.
RECOPE	Refinadora Costarricense de Petróleo
RN	Registro Nacional
RNC	Régimen No Contributivo
RNCP	Régimen No Contributivo de Pensiones
RUB	Registro Unico de Beneficiarios
SBI	Sistema de Bienes Inmuebles
SCP	Sistema de Certificación Participativa
SEM	Seguro de Enfermedad y Maternidad
SEN	Sistema de Estadística Nacional
SENARA	Servicio Nacional de Aguas Subterráneas Riego y Avenamiento
SENASA	Servicio Nacional de Salud Animal
SEPSA	Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria
SETENA	Secretaría Técnica Ambiental
SFE	Servicio Fitosanitario del Estado
SICA	Sistema de Integración Centroamericano
SIECA	Sistema de Integración Económica de Centroamérica
SIGRH	Sistema de Información Gerencial de Recursos Humanos (MEP)
SIN	Sistema Nacional de Innovación
SINAC	Sistema Nacional de Áreas de Conservación
SINAFOP	Sistema Nacional de Formación Profesional
SINART	Sistema Nacional de Radio y Televisión
SINETEC	Sistema Nacional de Educación Técnica
SIPO	Sistema de Información sobre Población Objetivo
SIRI	Sistema de Información de Registro Inmobiliario
SISVI	Sistema Nacional de Información sobre Violencia y Delito
SNIT	Sistema Nacional de Información Territorial
SNITTA	Sistema Nacional de Investigación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria
SUGEF	Superintendencia General de Entidades Financieras
SUGEVAL	Superintendencia General de Valores
SUPEN	Superintendencia de Pensiones
TICs	Tecnologías de la Información y Comunicación
TLC-EEUU-CA	Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana
TN	Teatro Nacional
TPMS	Teatro Popular Melico Salazar
UE	Unión Europea
UI	Unidades de Investigación
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UPOV	Unión Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales



Capítulo 1

Introducción General

1 Puntos de partida

“Quienes formamos parte de este movimiento seguimos pensando que el norte de toda acción pública debe ser la búsqueda del mayor bienestar para el mayor número. Seguimos creyendo firmemente en el valor de la igualdad, en el ineludible compromiso de que la sociedad garantice a todos los ciudadanos un nivel de vida compatible con su dignidad humana, un status que les provea acceso universal a ciertos bienes capaces de potenciar sus habilidades y sus posibilidades de ascenso social. Seguimos teniendo la convicción, tan socialdemócrata como costarricense, de que los cambios sociales deben propiciarse gradualmente, sin extremismos y en paz, y de que las únicas armas legítimas para resolver los conflictos, en Costa Rica o en el mundo, son las de la razón, el diálogo y la democracia.”

Oscar Arias Sánchez

Discurso de inscripción de pre-candidatura, Casa Liberacionista José Figueres Ferrer, 14 de enero de 2005.

Desde el momento mismo de la inscripción de su pre-candidatura presidencial, el Dr. Oscar Arias, hoy Presidente de la República, definió la orientación que habría de plasmarse, más adelante, en su Programa de Gobierno 2006-2010, titulado “¡Sí! Hacia la Costa Rica del Bicentenario”, y ahora en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, que presentamos en este documento. Es, en pocas palabras, la orientación definida por la búsqueda de mayores oportunidades para el mayor número de personas en un marco de respeto absoluto a la democracia. Esa orientación está sustentada en dos enfoques: el paradigma del desarrollo humano y una visión de la política fuertemente anclada en valores progresistas, como tam-

bién preocupada por la adaptación de la praxis política progresista a una nueva época y un nuevo contexto mundial.

En efecto, el primer referente fundamental de este Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el paradigma del Desarrollo Humano, impulsado desde hace más de una década y media por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En ese esquema, muy ligado a la obra y el pensamiento del gran economista Amartya Sen, Premio Nobel de Economía 1998, el objetivo del desarrollo no es otro que la expansión de las libertades y posibilidades efectivamente disfrutadas por las personas. En su obra “El Desarrollo como Libertad”, Sen expresa: *“El desarrollo precisa de la remoción de grandes fuentes de ausencia de libertad: la pobreza tanto como la tiranía, las oportunidades económicas limitadas tanto como la marginación social sistemática, el deterioro de las facilidades públicas tanto como la intolerancia o la intromisión de estados represivos”*².

A diferencia de las visiones tradicionales sobre el desarrollo, el paradigma del desarrollo humano sostiene que el crecimiento económico, aunque imprescindible para el logro del desarrollo humano, tiene un carácter puramente instrumental. No es el fin último de la acción del sector público, ni el signo distintivo del desarrollo, sino simplemente una herramienta para el logro de la expansión de las libertades y oportunidades de las personas. Para ello, es necesario que las políticas públicas pongan a las personas concretas, antes que a los agregados sociales, en el centro de sus preocupaciones; que inviertan en la construcción de capacidades humanas (por ejemplo, permitiendo acceso universal a la salud y a la educación); que propicien el pleno uso de esas capacidades (por ejemplo,

² Sen (Amartya), *Development as Freedom*; Oxford, Oxford University Press, 1999; p.3 (traducción libre).

facilitando el acceso al empleo digno y a las oportunidades productivas); que fortalezcan el tejido social que sustenta y hace posible la acción individual (por ejemplo, mediante políticas tendientes a la reducción de las desigualdades socio-económicas); que permitan el empoderamiento de las personas y las comunidades para decidir su destino (por ejemplo, mediante la rigurosa defensa de las instituciones democráticas, el estímulo a las formas de organización comunitaria o el fortalecimiento de la voz de los ciudadanos en la gestión de los servicios públicos).

A esa perspectiva se suma un segundo enfoque, que permea todo el Plan: una visión que se apega a los valores socialdemócratas tradicionales (centralidad del valor de la igualdad, gradualidad en la acción política, fuerte papel del Estado en los procesos sociales y económicos, apego estricto a los procesos democráticos, creencia en el valor de la acción colectiva y de la política para cambiar la realidad, para decir algunos principios elementales), pero entiende la imperiosa necesidad de cambiar los instrumentos tradicionales de la praxis progresista para adaptarlos a una nueva realidad. En este enfoque, el cambio de algunos de esos instrumentos políticos —como los monopolios estatales sobre algunos servicios públicos o el proteccionismo comercial— no sólo no es una traición a los ideales progresistas, sino acaso la única forma de hacerlos viables en un nuevo contexto mundial.

Este Plan abreva en ideas muy arraigadas en la sociedad costarricense. Hace medio siglo, afirmaba don José Figueres Ferrer:

“(Nuestra política) tiene una definida orientación social. Es decir, que se preocupa más que nada por la pobreza de nuestro pueblo. Pero, a diferencia de otros grupos que se interesan meramente por la justicia social, unos con sinceridad y otros por demagogia, el movimiento nuestro endereza sus esfuerzos hacia el enriquecimiento del país, como única solución verdadera al problema del ingreso bajo.”

En efecto, nuestra tarea más importante sigue siendo, como fue dicho más arriba, hacer que el crecimiento económico se refleje en mayor bienestar social, toda vez que esta traducción dista de ser automática. Para ello es preciso dejar atrás, en primer lugar, falsas dicotomías sobre el papel del Estado y del mercado en la creación de riqueza y sobre el crecimiento económico y la distribución de la riqueza. El Presidente Oscar Arias lo expresó con admirable claridad en la introducción a su Programa de Gobierno:

“Una socialdemocracia moderna es la que entiende que no necesitamos un estado grande, sino un estado fuerte, eficiente, bien financiado, capaz de regular el funcionamiento del mercado, y sometido al escrutinio permanente de los ciudadanos. Que admita que, en muchos casos, es imprescindible rectificar el papel del estado en

Costa Rica, que es necesario liberar al sector privado de las ataduras que durante mucho tiempo lo condenaron a la ineficiencia y que es sano que la iniciativa privada se ocupe de muchas funciones productivas asumidas por el estado en el pasado. Pero que al mismo tiempo comprenda que es irracional confundir... la rectificación del papel del estado con una mutilación indiscriminada de sus capacidades, inclusive de aquellas necesarias para llevar a cabo funciones como la redistribución de la riqueza, el combate a la pobreza, la integración social, la inversión en capital humano e infraestructura, que el mercado difícilmente puede realizar y que resultan decisivas para el futuro de cualquier país y para el propio funcionamiento del mercado.

Una socialdemocracia moderna es la que comprende que la disciplina macroeconómica, el control del gasto público, la deuda pública y la inflación no son el fruto de una delirante conspiración neoliberal, sino el legado de numerosos episodios de populismo macroeconómico en toda América Latina, que empobrecieron a los más pobres mucho más que cualquier privatización. Quienes diciéndose socialdemócratas menosprecian la importancia de la disciplina macroeconómica están negando, por conveniencia o ignorancia, uno de los componentes centrales del modelo de desarrollo liberacionista tras la guerra civil de 1948. La disciplina macroeconómica es vital para cualquier proyecto socialdemócrata, no tanto porque facilite la inversión de los empresarios, sino porque protege el patrimonio de los asalariados y de los más vulnerables económicamente.

Una socialdemocracia moderna es la que es capaz de repensar la relación entre crecimiento económico y redistribución, y de rechazar una dicotomía entre ambos términos. Debemos entender que si es necesaria la solidaridad para solventar el rezago social de muchos costarricenses, esa solidaridad tiene un costo económico significativo que sólo puede ser cubierto por una mayor eficiencia económica y un mayor crecimiento. Ningún experimento de redistribución de riqueza que haya desconocido esta verdad ha conducido a otra cosa que no sea hiperinflación, inestabilidad política y, eventualmente, un mayor empobrecimiento y frustración de quienes menos tienen. Pero también es preciso entender que mistificar el crecimiento económico y erigirlo como fin de toda la política económica es equivocado desde el punto de vista ético y miope desde el punto de vista político. A fin de cuentas, hemos tenido numerosos ciclos de crecimiento económico en América Latina en el pasado, milagros económicos de todo signo y duración, que con contadas excepciones no hicieron más que agudizar la pobreza, el desempleo y la mala distribución de la riqueza. Es hora de reconocer, por fin, que el crecimiento económico no genera, por sí mismo, una mayor justicia

social y que el goteo de beneficios económicos, tan defendido por los economistas conservadores, es demasiado poco para calmar una sed de justicia social arrastrada por muchos años.

Una socialdemocracia moderna es la que entiende que es necesario revisar nuestro ideario porque el mundo cambió. La revolución tecnológica y el proceso de globalización están modificando aceleradamente la dinámica de las relaciones económicas y políticas en el mundo. El asombroso cambio de las tecnologías de la información y la comunicación, la creciente interdependencia que define a las relaciones económicas contemporáneas, la multiplicación y aceleración de los flujos de inversión, la irrupción de China como una potencia económica, la constitución de grandes bloques políticos y económicos en el mundo —en particular la Europa de los 25— son solo algunas de las tendencias que definen el mundo en que vivimos. Todas ellas producen enormes dislocaciones y generan tantas oportunidades como amenazas. Es crucial entender que esas tendencias están aquí para quedarse y que Costa Rica, por su pequeñez, no tiene ninguna posibilidad de cambiarlas y debe, por lo tanto, encontrar la mejor manera de adaptarse a ellas. Eso no es sumisión, ni falta de amor a la patria: es el más elemental realismo. Debemos admitir que, frente a esas tendencias, algunos de nuestros instrumentos tradicionales de acción política, como el proteccionismo comercial o los monopolios estatales en algunos sectores excepcionalmente dinámicos, se han tornado obsoletos.”

Esta es la visión que sustenta la propuesta que a continuación se presenta, que es, por supuesto, mucho más que un ejercicio teórico o ideológico, aunque lo ha demandado. Como reza el refrán popular, obras son amores y no buenas razones. Una cosa es desear el desarrollo humano, otra muy distinta definir la ruta y movilizar los recursos para alcanzarlo, o, al menos, para caminar en esa dirección. Sin pretender tener todas las respuestas sino por el contrario, con la intención explícita de estimular el debate nacional, pero al mismo tiempo de definir claramente los objetivos y la dirección de la acción gubernamental en el período 2006-2010, ponemos a disposición de la ciudadanía costarricense este PND. Sus páginas contienen tan sólo una ruta para que Costa Rica empiece a caminar de nuevo, con una visión progresista moderna como inspiración y el desarrollo humano como aspiración y objetivo.

2 El contexto legal e institucional y sus debilidades

El marco legal para la elaboración del PND está definido, en lo fundamental, por la Ley No. 5525 de Planificación Nacional, del 2 de mayo de 1974, y por la Ley No. 8131 de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, del 18 de setiembre de 2001.

La primera de estas leyes establece un marco general, del cual destacamos los siguientes elementos:

- Los objetivos de la ley son intensificar el crecimiento económico, promover la mejor distribución del ingreso y propiciar la participación ciudadana en la solución de los problemas nacionales.
- Las funciones del Sistema Nacional de Planificación incluyen la evaluación sistemática y permanente de los resultados que se obtengan de la ejecución de planes y políticas.
- El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) tendrá la responsabilidad principal de la elaboración del PND, para lo cual implantará las normas de asesoría, información y coordinación que sean necesarias con el resto del Sistema Nacional de Planificación.
- Corresponde a MIDEPLAN velar porque los programas de inversión pública, incluyendo los de las instituciones descentralizadas, sean compatibles con las prioridades establecidas en el PND y dar la aprobación final, en cuanto a su compatibilidad con dicho Plan, a los proyectos que requieran financiamiento externo.

Por otro lado, la Ley No. 8131 estableció una vinculación necesaria entre el PND, los presupuestos nacionales y los planes operativos institucionales. En particular, esta ley estableció:

- Que el PND constituirá el marco global que orientará los planes operativos institucionales.
- Que los presupuestos públicos deberán responder a los planes operativos institucionales anuales.
- Que el 1° de marzo de cada año MIDEPLAN remitirá a la Contraloría General de la República (CGR) el informe final sobre los resultados de la ejecución del presupuesto, el cumplimiento de las metas, los objetivos, las prioridades y acciones estratégicas del PND y su aporte al desarrollo económico y social del país.
- Que dicho informe incluirá los elementos explicativos necesarios para medir la efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos públicos.

La cabal aplicación de las disposiciones anteriores ha topado, sin embargo, con importantes obstáculos, como lo han señalado ya varios informes de la CGR. Algunos de esos obstáculos, acaso los más importantes y duraderos, tienen que ver con el grave debilitamiento de la institucionalidad y las prácticas de planificación durante el último cuarto de siglo. Esta tendencia se manifiesta en la virtual desaparición del MIDEPLAN en los debates sobre el desarrollo nacional, en la pérdida de relevancia práctica del Sistema Nacional de Planificación y en la grave erosión de la capacidad de las instituciones públicas para definir objetivos o acciones estratégicas.

Así, no resulta casual que la mayoría de los Planes Nacionales de Desarrollo anteriores, no presentara lineamientos estratégicos que permitieran orientar el conjunto de la acción pública y consistiera, más bien, en minuciosos listados de acciones operativas. Tampoco es fortuito, a la vista de las graves carencias de los sistemas de información financiera y contable del sector público, que para la mayor parte de las instituciones públicas sea casi imposible establecer el costo unitario de los servicios que prestan.

A ello se suma la débil participación del MIDEPLAN en las decisiones de inversión pública, que se han supeditado únicamente a la urgencia fiscal de corto plazo, esto es a la necesidad de mantener dentro de límites más o menos tolerables el déficit del sector público. En este proceso, se ha visto desdibujada la visión de largo plazo, las diferencias entre gasto e inversión pública, la capacidad de evaluar proyectos según su contribución al desarrollo y la necesidad de establecer criterios diferenciados para juzgar a instituciones con ingresos propios y a aquellas que dependen del Presupuesto de la República.

Todo ello se ha traducido en la irrelevancia del PND como instrumento orientador de la acción de gobierno, en la debilidad de los mecanismos de evaluación y seguimiento del cumplimiento del Plan, y en el abandono, por parte de las instituciones públicas, tanto del Gobierno como descentralizadas, de la función de elaborar planes de inversión de mediano y largo plazo.

Ante todas estas debilidades institucionales, cabrían dos cursos de acción: modificar el marco legal y renunciar a un modelo de planificación, gestión presupuestaria y evaluación del gasto público modernos, o bien solventar esas debilidades y dar un salto cualitativo en la calidad de dichos procesos. Este último camino es el que ha tomado la Administración 2006-2010, como se evidencia a lo largo de este PND.

Sin embargo, debemos tener plena conciencia de que el desarrollo de las capacidades institucionales necesarias para que nuestras prácticas presupuestarias y de planificación estén al nivel de las mejores experiencias internacionales, será un proceso gradual, complejo y prolongado,

que, por lo demás, no puede separarse de un proceso más general de fortalecimiento de las capacidades técnicas y gerenciales del sector público costarricense, tema sobre el cual tendremos oportunidad de volver más adelante en este documento.

En particular, será necesario avanzar en la capacitación de todo el personal relacionado con la planificación pública, tanto en el MIDEPLAN como en el resto de las instituciones del sector público, y fortalecer los sistemas de información de cada institución y la interconexión entre todos ellos. Será necesario además volver a estimular una cultura institucional en la que existan espacios y recursos, tanto humanos como materiales, para que las instituciones puedan realizar ejercicios significativos de planificación estratégica, incluyendo planes de inversión pública y desarrollo institucional de largo plazo.

Todo ello, necesario como es, resolvería, sin embargo, sólo una parte del problema. A todas las debilidades institucionales señaladas se suman problemas elementales de diseño legal en el ciclo presupuestario, que conspiran contra la vinculación entre el PND y el Presupuesto de la República. Como se sabe, el Presupuesto de la República se presenta a consideración de la Asamblea Legislativa el 1 de setiembre del año anterior a aquel en que dicho presupuesto regirá. Sin embargo, su proceso de elaboración se inicia mucho antes.

En efecto, cuando el Presupuesto se envía a la Asamblea Legislativa, debe ir acompañado de un dictamen de la CGR, certificando los ingresos proyectados por el Ministerio de Hacienda, y de otro dictamen del Banco Central de Costa Rica (BCCR) en cuanto a la compatibilidad del Presupuesto con la capacidad de endeudamiento del país. Estos son documentos complejos y como es natural, ni la Contraloría ni el Banco Central los pueden elaborar a menos de que dispongan del borrador del Presupuesto con bastante antelación a la fecha de remisión a la Asamblea Legislativa.

Por la elaboración misma del Proyecto de Presupuesto es compleja: requiere información de todas las instituciones involucradas, proyecciones de ingresos tributarios, estimación de los gastos en planilla, pensiones, servicio de la deuda, planes de inversión y una infinidad de otras variables.

Por todo lo anterior, los lineamientos generales para la elaboración del Presupuesto son preparados por el Ministerio de Hacienda en abril de cada año, lo que en relación al ciclo político significa un mes antes del cambio de gobierno. Luego, en fecha no posterior al 16 de junio, las instituciones remiten al Ministerio de Hacienda un anteproyecto de su presupuesto.

Por su parte, el proceso de elaboración del PND se inicia apenas al asumir la nueva Administración en mayo de cada cuatro años. Se entiende entonces que las auto-

ridades del nuevo Gobierno tienen un margen extraordinariamente limitado para hacer coincidir el primer presupuesto de la Administración con el PND, toda vez que las bases del Presupuesto deben prepararse antes de que el Plan empiece siquiera a elaborarse.

Nótese la implicación práctica: entre mayo y diciembre del primer año, el Gobierno opera con un presupuesto que hereda de la administración anterior. Y entre enero y diciembre del segundo año opera con un presupuesto que, casi por definición, fue preparado antes de concluir el PND. Es a partir del vigésimo primer mes de la administración, que el presupuesto de gobierno empieza a estar plenamente vinculado con el PND. Esto revela la necesidad de modificar las reglas que rigen el ciclo presupuestario vigente, en una forma que permita una vinculación más temprana entre el Presupuesto y el Plan.

Ante ello, sólo cabe buscar un sucedáneo para acercar las asignaciones presupuestarias del inicio de la Administración a sus prioridades. Ese sucedáneo debe ser, naturalmente, el Programa de Gobierno de la Administración entrante. Por ello, tanto el Presupuesto Extraordinario enviado a principios de este Gobierno, como el Proyecto de Presupuesto Ordinario enviado en septiembre del 2007, reflejan un cambio en las prioridades del gasto público, que si bien no puede “anclarse” en el PND, si responde, de manera inequívoca, a los compromisos políticos que adquirió el Presidente de la República cuando presentó su propuesta política a la ciudadanía. Esa vinculación con el Programa de Gobierno es lo que explica que el Presupuesto Ordinario del año 2007 aumente en un 56% la asignación de fondos al Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) y que, por primera vez, se otorgue al Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) y a las municipalidades la totalidad de los fondos que les corresponden por ley para darle mantenimiento a la red vial; o que los recursos asignados al Ministerio de Educación Pública (MEP) crezcan en más de ¢140.000 millones, suficiente para garantizar, por primera vez, el cumplimiento del mandato constitucional que obliga a invertir 6% del PIB en educación; o que el presupuesto de seguridad pública aumente un 35,5%, suma que permite la incorporación de 800 nuevas plazas de policía. Todos estos fueron compromisos asumidos por el Presidente Oscar Arias en el curso de su campaña electoral, claramente reflejados en su Programa de Gobierno. Esas mismas prioridades y compromisos han informado la elaboración de este PND.

3 El proceso de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010: Méritos y limitaciones

3.1 La elaboración del PND 2006-2010

La elaboración de este PND constituye un primer paso en la dirección no sólo de devolver relevancia a este instrumento, sino también de vincularlo de manera más eficaz a las funciones de formulación presupuestaria y evaluación de la gestión pública. Por esta razón, parece oportuno señalar los principales hitos en la elaboración del Plan así como los lineamientos metodológicos que guiaron su elaboración.

En primer lugar, desde un inicio se tomó la decisión, obvia pero no por ello menos importante, de utilizar como base obligada de elaboración de las propuestas del Plan el Programa de Gobierno presentado por el Dr. Oscar Arias a los y las costarricenses durante la campaña. Esto es un acto de elemental coherencia y responsabilidad política. El sufragio de los costarricenses confirió a la actual Administración un mandato político definido por su Programa de Gobierno, cuyo cumplimiento debe ser rigurosamente exigido a las autoridades por parte de los ciudadanos. Este PND no es sino la expresión institucional de los compromisos asumidos por el Presidente y su equipo en el curso de la anterior justa electoral.

Esa fidelidad al Programa de Gobierno se muestra no sólo en aspectos sustantivos, sino también metodológicos. Así, este PND sigue, en lo esencial, la misma estructura básica del Programa de Gobierno, articulada alrededor de cinco grandes ejes de la política pública: Política Social; Política Productiva; Política Ambiental, Energética y de Telecomunicaciones; Reforma Institucional; y Política Exterior.

En los moldes de esa estructura básica se ha vertido una estructura adicional, de naturaleza sectorial, que constituye un segundo aspecto metodológico destacable. El Plan se elaboró en el contexto de la reactivación de la estructura sectorial del Poder Ejecutivo, establecida mediante el Decreto No. 33.151-MP del 18 de mayo de 2006 y el Decreto No. 33.178-MP del 14 de junio de

2006, los cuales tienen el objetivo de empezar a recuperar las funciones de rectoría que corresponden al Poder Ejecutivo y de enfocar la acción del sector público dentro de un marco global y unitario. Así pues, los cinco grandes ejes de política pública han sido divididos internamente en 16 sectores institucionales que, con algunas variaciones, recogen la estructura de gobierno definida por los mencionados decretos ejecutivos (ver Gráfico 1.1 en página 30). Son esos 16 sectores institucionales, y no las instituciones individuales, las unidades de planificación que definen el contenido del PND.

Conferir una lógica y una estructura sectorial al PND ha tenido el efecto positivo de fortalecer la rectoría de los ministros sobre su respectivo sector y favorecer la colaboración de instituciones para la definición de metas comunes. Constituye, así, un primer paso, crucial, en la construcción de una visión más global de la acción pública, cuya atomización y duplicación son dos de las causas, y no las menores, de la baja eficacia de muchas políticas públicas.

Un tercer aspecto digno de mención es que el marco legal descrito anteriormente fue complementado mediante una Directriz del Poder Ejecutivo, emitida el 21 de junio del 2006, que estableció las orientaciones generales que debía tener el PND 2006-2010. En esa Directriz, se pidió a cada sector que definiera un conjunto reducido de Metas y Políticas Sectoriales (correspondientes, por lo tanto, a la acción de todas las instituciones que conforman cada sector) y que definiera un conjunto de 10 acciones o programas estratégicos que permitieran el cumplimiento de dichas metas. Esto propició un enorme esfuerzo de definición de prioridades, esencial para devolverle el carácter estratégico al PND y la viabilidad a los sistemas de evaluación de la gestión pública. No está de más señalar que planes de desarrollo anteriores incluían bastante más de 1.000 acciones estratégicas, que abrumaban los sistemas de evaluación y seguimiento existentes, para luego ser modificadas o eliminadas en un alto porcentaje. Este PND contiene un conjunto de 135 acciones estratégicas en total, plenamente evaluables.

En cuarto lugar, la definición de acciones estratégicas por parte de los distintos sectores institucionales no se hizo en una forma aislada, con prescindencia de compromisos asumidos por el país en materia de desarrollo humano o de otras agendas de desarrollo planteadas en el debate nacional. Antes bien, la formulación de este PND tomó nota y, en algunos sentidos, adoptó como referentes transversales tanto los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) como los planteamientos de la “Estrategia Siglo XXI: Conocimiento e Innovación hacia el

2050 en Costa Rica”³.

Aparte de una expresión concreta del enfoque de desarrollo humano, los ODM son quizá en el más grande e importante de los proyectos que ha emprendido la comunidad internacional. Emanados de la Declaración del Milenio del año 2000, los ODM constituyen un pacto solidario entre 189 países (incluyendo Costa Rica) para el alivio de la pobreza y el logro del desarrollo humano en el mundo⁴. Son, en ese sentido, un compromiso internacional asumido por el país. La elaboración de este PND ha tenido permanentemente presente la obligación de acelerar el avance de Costa Rica hacia el cumplimiento de las metas nacionales de los ODM.

Del mismo modo, este PND ha endosado con entusiasmo las recomendaciones realizadas en el marco de la Estrategia Siglo XXI, un esfuerzo visionario para situar el conocimiento y la innovación como los motores fundamentales del camino costarricense al desarrollo. Debe indicarse, sin embargo, que la Estrategia Siglo XXI no constituye un proyecto de gobierno, sino multisectorial y nacional. En ello reside una de sus principales virtudes y potencialidades. Siendo así, este PND ha asumido como propia la tarea de apoyar, desde distintas áreas del quehacer estatal, el trabajo de los entes coordinadores de la Estrategia Siglo XXI y de articular esfuerzos con ellos, sin obstruir la autonomía que hasta ahora ha privado en la elaboración de esta excelente iniciativa.

En quinto lugar, se definieron indicadores de cumplimiento para cada una de las acciones, lo que permitirá darle un seguimiento pormenorizado al Plan, rendirle cuentas a los costarricenses sobre el cumplimiento de las metas en él definidas y utilizar el PND como base para la evaluación de la gestión institucional, como lo establece nuestro ordenamiento jurídico pero no se ha hecho en muchos años.

En sexto lugar, se hizo un esfuerzo para que las instituciones cuantificaran los requerimientos financieros para el desarrollo de las acciones y el cumplimiento de las metas propuestas, el cual fue complementado por una

3 En el documento anexo al PND se incluye un detallado trabajo de cotejo de las propuestas del PND 2006-2010 con las metas nacionales de los ODM y los 16 proyectos iniciales de la fase de “Puesta al Día” de la Estrategia Siglo XXI.

4 Son 8 objetivos en materia de desarrollo humano sostenible, a lograr antes del año 2015, tomando como base el año 1990: (1) Reducir la pobreza y el hambre en un 50% para el 2015; (2) Lograr la educación primaria universal para el 2015; (3) Eliminar la disparidad entre géneros en el acceso a la educación primaria y secundaria. (4) Reducir la mortalidad infantil en 66% para el 2015. (5) Reducir la mortalidad materna en 75% para el 2015. (6) Controlar y revertir el avance del VIH/SIDA, la malaria y la tuberculosis para el 2015. (7) Garantizar la sostenibilidad ambiental. (8) Fomentar una alianza mundial para el desarrollo, mediante la ayuda al desarrollo, el comercio internacional, el perdón de deuda y el acceso a la tecnología. Esos objetivos se desglosan en 18 metas y 48 indicadores de desempeño, que, en el caso de Costa Rica, han sido adaptados en algunos aspectos para reflejar la realidad de un país que ya ha alcanzado altos niveles de desarrollo humano.

revisión minuciosa por parte de los equipos técnicos de MIDEPLAN y del Ministerio de Hacienda. Este ejercicio, si bien es preliminar y está sujeto a revisión, brinda un marco presupuestario global para el PND y, de nuevo, contrasta con la ausencia total de estimaciones presupuestarias en planes anteriores. La colaboración entre ambos ministerios y la producción de estimaciones financieras marcan no sólo cambios importantes en la tradicional y desafortunada ruptura entre los procesos de planificación y presupuestación, sino que contribuyen considerablemente a añadir viabilidad a las acciones estratégicas reflejadas en el PND.

En séptimo lugar, debemos mencionar el intenso proceso de diálogo y cooperación entre los equipos técnicos de MIDEPLAN y todas las rectorías sectoriales, que se concretó en numerosas reuniones de trabajo que permitieron afinar, gradualmente, los documentos presentados por cada institución, elevando su calidad técnica y avanzando hacia la estandarización de las propuestas de cada entidad. La participación personal en el proceso de los rectores de cada sector y su endoso específico de las acciones estratégicas, constituyen, sin duda, un elemento crucial para garantizar la puesta en práctica de todo lo incluido en este Plan.

Este último punto es crucial y concierne al carácter mismo de este documento. Lo enunciaremos claramente: no es este, ni debe ser, un documento académico, sino un documento políticamente viable, realista, dirigido a la acción, evaluable, capaz de orientar la elaboración del Presupuesto y, en última instancia, de mostrar las prioridades del Gobierno de la República.

3.2 Limitaciones del PND 2006–2010

Si en secciones anteriores hemos examinamos el contexto institucional en el que se ha elaborado este Plan y los avances que este Plan representa, tanto respecto a planes anteriores como desde el punto de vista de cumplimiento de la normativa vigente en materia de planificación y presupuesto, es igualmente necesario señalar con toda claridad las principales limitaciones que tiene este documento. Algunas de ellas serán solventadas mediante modificaciones que se presentarán al Plan durante su ejecución, mientras que otras sólo podrán ser solventadas en planes futuros, cuando la capacidad institucional para este tipo de ejercicio sea mayor y se hayan modificado algunos aspectos del marco normativo actual.

En primer lugar, el Plan se limita a las acciones prioritarias para el cumplimiento de las metas nacionales. La acción del sector público es demasiado vasta y compleja

como para pretender que toda su riqueza se refleje en este o cualquier otro PND. Pero hay algo más: gobernar es escoger, identificar los principales desafíos que enfrenta el país, los obstáculos que se interponen en su camino al desarrollo y los catalizadores que pueden precipitar ese desarrollo. Gobernar es definir prioridades y es tomar decisiones en cuanto a usos alternativos de los recursos públicos, siempre limitados. Todo el ejercicio de elaboración de este Plan ha sido un ejercicio de identificación de prioridades, en el marco de los objetivos y compromisos previamente definidos en el Programa de Gobierno presentado durante la campaña electoral.

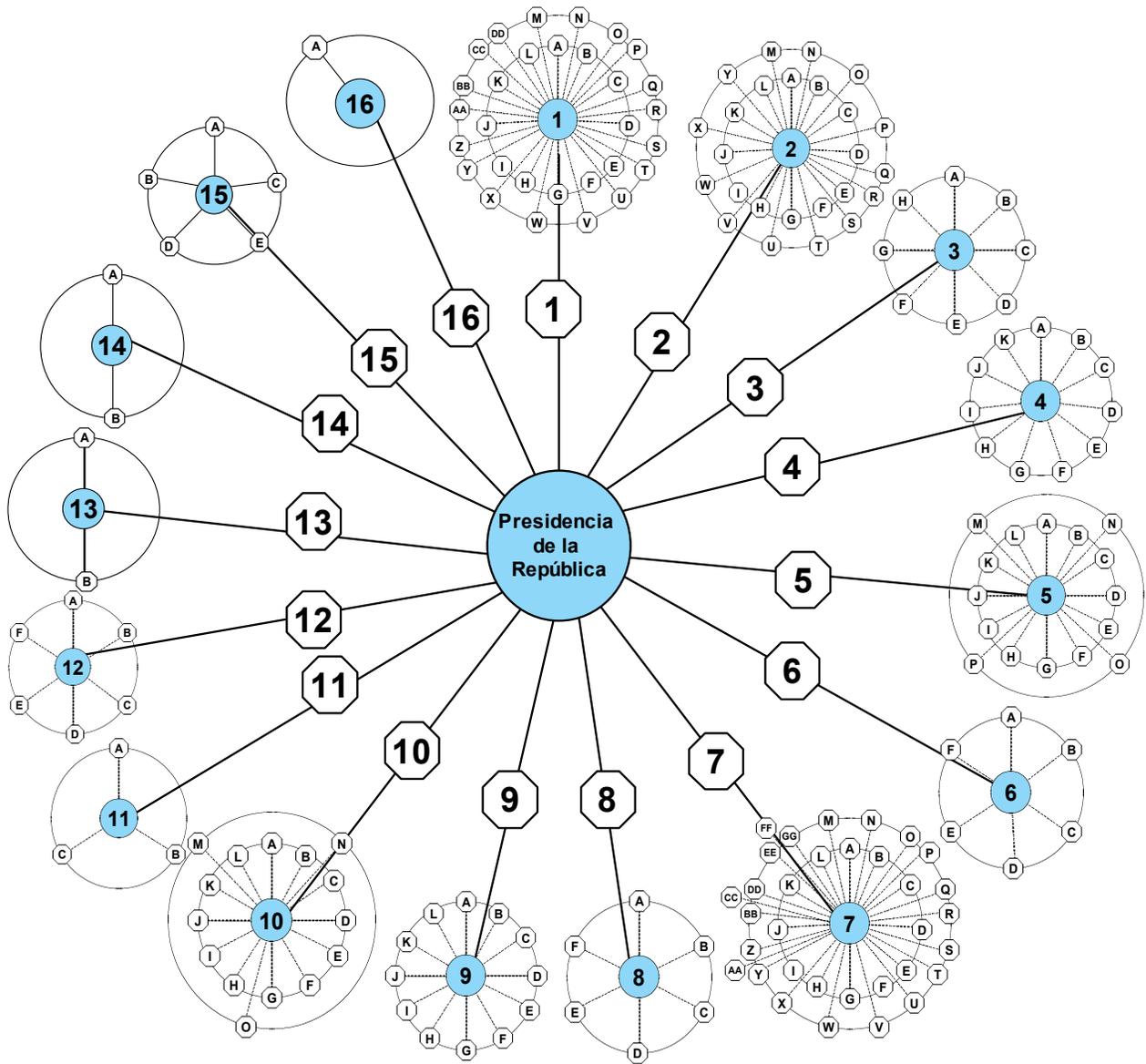
Por estas razones, este Plan no lo incluye todo, y acaso tampoco incluya todo lo que es importante. Incluye lo que el Gobierno ha identificado como los objetivos centrales y realistas para el cuatrienio que concluye en el 2010, así como las acciones clave para el cumplimiento de estos objetivos.

En segundo lugar, el Plan no aborda, en forma explícita y sistemática, la dimensión territorial de la acción pública. La aspiración de desconcentrar y descentralizar la acción del sector público costarricense es compartida tanto por los ciudadanos como por los estudiosos de la Administración Pública. La Ley No. 5525 hace eco de esta aspiración, aunque la desarrolla limitadamente.

Este Plan concientemente ha evitado referirse a la dimensión territorial de la acción pública por razones prácticas: en la actualidad, los esquemas de regionalización utilizados para desconcentrar la acción del sector público en el país son heterogéneos, cuando no contradictorios y disfuncionales. No existe, ni siquiera a nivel administrativo, una regionalización uniforme del país y, con muy pocas excepciones, no existen mecanismos políticos o institucionales de toma de decisiones en el ámbito regional. Las instituciones públicas en sus esfuerzos por lograr la desconcentración administrativa, han ignorado la regionalización oficial para establecer y definir la propia, ubicando oficinas denominadas Direcciones Regionales en zonas totalmente distintas. Así, por ejemplo, la Región Brunca es entendida en forma distinta por instituciones como el Ministerio de Educación Pública (MEP), el Ministerio de Seguridad Pública (MSP) y el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), por citar algunos casos, no habiendo coincidencia ni en cuanto a la nomenclatura ni en cuanto a la cobertura de la zona geográfica⁵.

5 Para que se tenga una idea, las 7 regiones definidas por MIDEPLAN mediante Decreto Ejecutivo No. 31.768 del 26 de marzo de 2004 no coinciden con las 7 regiones en que organiza su gestión la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), y, con menos razón, con las 9 regiones del Ministerio de Salud, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), o con las 11 regiones del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) o con las 22 regiones del Ministerio de Educación Pública (MEP), para citar algunos ejemplos.

Gráfico 1.1 Organización Sectorial del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010



1. Sector social y de lucha contra la pobreza

- A. BANHVI
- B. INVU
- C. INS
- D. Bancos comerciales estatales
- E. Banco Popular
- F. CCSS
- G. JPSSJ
- H. FODESAF
- I. IDA
- J. IMAS
- K. PANI
- L. CONAI

- M. Junta de Pensiones del Magisterio
- N. PANACI
- O. INAMU
- P. Operadoras de Pensiones Estatales
- Q. INFOCOOP
- R. IFAM
- S. AYA
- T. IAFA
- U. CONARE
- V. CNE
- W. FONABE
- X. DINADECO

- Y. Consejo Nacional de Apoyo a las Familias
- Z. Consejo Nacional de Niños y Adolescencia
- AA. Consejo Nacional de la Persona Joven
- BB. Consejo Nacional de la Persona Mayor
- CC. Consejo de Atención Integral a la Niñez
- DD. Comisión Nac. Interinstitucional para atender a las mujeres en condiciones de pobreza

2. Sector productivo

- A. CNP
- B. CONARROZ
- C. CORBANA
- D. CORFOGA
- E. CENADA
- F. Corporación Hortícola
- G. INCOPECSA
- H. ICAFE
- I. INCIENSA
- J. IDA
- K. Ins. Nac. de Innovación y Tec. Agropecuaria
- L. Junta de Fomento Avícola

- M. Junta de Fomento Porcino
- N. LAICA
- O. LACOMET
- P. Oficina Nacional de Semillas
- Q. PIMA
- R. SENARA
- S. Servicio Fitosanitario del Estado
- T. Comisión Nacional de Consumidor
- U. Comisión de la Promoción de la Competencia
- V. ICT
- W. JUDESUR
- X. Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional para la Calidad
- Y. Bancos comerciales estatales

3. Sector educativo

- A. INA
- B. Colegios universitarios
- C. CONAPE
- D. Editorial Costa Rica
- E. Fondo Nacional de Becas
- F. CIPET
- G. Consejo Superior de Educación
- H. Sistema Nacional de Educación Técnica

4. Sector salud

- A. CCSS
- B. AYA
- C. Auditoría Gral. de Servicios de Salud
- D. Consejo de Atención Integral de la Niñez
- E. Consejo de la Persona Joven
- F. Consejo de la Persona Mayor
- G. IAFA
- H. INCIENSA
- I. ICCC
- J. Sección de Riesgos Prof. del INS
- K. ICODER

5. Sector ambiente, energía y telecomunicaciones

- A. ICE
- B. RECOPE
- C. RACSA
- D. CNFL
- E. INCOPECA
- F. Consejo Nacional de Transporte Público
- G. AYA
- H. ESPH
- I. JASEC
- J. ICT
- K. IFAM
- L. Instituto Meteorológico Nacional
- M. Programas Afines al Sector Ambiente

- N. Energía y telecomunicaciones del MAG y del MS
- O. Programas Nacionales del MGP
- P. Programas Nacionales del M. de Comercio Exterior

6. Sector financiero

- A. Bancos comerciales estatales
- B. Banco Popular y Desarrollo Comunal
- C. CONAPE
- D. INS
- E. BANHVI
- F. División de Pensiones de la CCSS

7. Sector cultural

- A. ICODER
- B. Editorial Costa Rica
- C. Museo Nacional de Costa Rica
- D. Orquesta Sinfónica Nacional
- E. Centro Nacional de la Música
- F. Instituto Nacional de la Música
- G. Coro Sinfónico Nacional
- H. Compañía Lírica Nacional
- I. Museo Histórico Cultural Juan Santamaría
- J. Sistema Nacional de Bibliotecas
- K. Casa de la Cultura de Puntarenas
- L. Comisión Nacional de Nomenclatura
- M. Comisión Nac. de Conmemoraciones Históricas
- N. Ctro. Costarricense de Prod. Cinematográfica
- O. Teatro Popular Melico Salazar
- P. Taller Nacional de Danza
- Q. Taller Nacional de Teatro
- R. Compañía Nacional de Danza
- S. Compañía Nacional de Teatro
- T. Teatro Nacional
- U. Museo de Arte y Diseño Contemporáneo
- V. Museo Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia
- W. Comisión Nac. para la Defensa del Idioma Español
- X. Museo de Educación Costarricense Omar Dengo
- Y. Centro Cultural Histórico José Figueres Ferrer
- Z. Consejo Nac. de Política Pública de la Persona Joven
- AA. Museo de Arte Costarricense
- BB. Museo de Formas, Espacios y Sonidos
- CC. Casa del Artista
- DD. Museo Nacional de Costa Rica

- EE. Archivo Nacional
- FF. SINART
- GG. Imprenta Nacional

8. Sector Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia

- A. Instituto sobre Drogas
- B. ILANUD
- C. Escuela Nacional de Policía
- D. Servicio Nacional de Guardacostas
- E. IFAM
- F. DINADECO

9. Sector infraestructura y transportes

- A. Consejo Nacional de Concesiones
- B. Consejo Nacional de Vialidad
- C. Consejo Nacional Portuario
- D. Consejo Nacional de Transporte Público
- E. Consejo Técnico de Aviación Civil
- F. Consejo de Seguridad Vial
- G. INCOFER
- H. INCOP
- I. JAPDEVA
- J. IFAM
- K. ICT
- L. Instituto Geográfico Nacional

10. Sector ciencia y tecnología

- A. CONICIT
- B. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
- C. Academia Nacional de Ciencias
- D. ECA
- E. CEFOF
- F. CENIBIOT
- G. Dirección de Certificadores de Firma Digital
- H. CI-CR
- I. CR2Net
- J. Comisión de Incentivos
- K. Comisión Nacional de Biotecnología
- L. Comisión Técnica de Indicadores de Ciencia y Tecnología
- M. Comisión Coordinadora Prog. Nac. de Ferias de Ciencia y Tec.
- N. Comité Técnico Nac. sobre la Utilización de Animales de Lab.
- O. Comisión Técnica para el Desarrollo de CA y Panamá

11. Sector trabajo y seguridad social

- A. INFOCOOP
- B. Banco Popular
- C. INA

12. Sector de coordinación gubernamental

- A. Ministerios que integran el Poder Ejecutivo
- B. Instituciones adscritas a la Presidencia de la Rep.
- C. INEC
- D. Correos de Costa Rica SA
- E. IFAM
- F. CNE

13. Sector comercio exterior

- A. COMEX
- B. PROCOMER

14. Sector política exterior

- A. Ministerio de relaciones exteriores
- B. MINAE

15. Sector política monetaria y Supervisión financiera

- A. BCCR
- B. CONASIF
- C. SUPEN
- D. SUGEF
- E. SUGEVAL

16. Sector turismo

- A. ICT

Ministros Rectores

1. Ministro de Vivienda y Lucha contra la Pobreza
2. Ministro de Agricultura y Ganadería, Economía, Industria y Comercio
3. Ministro de Educación Pública
4. Ministro de Salud
5. Ministro de Ambiente y Energía
6. Ministro de Hacienda
7. Ministro de Cultura, Juventud y Deportes
8. Ministros de Seguridad Pública y Gobernación y Justicia
9. Ministro de Obras Públicas y Transportes
10. Ministro de Ciencia y Tecnología
11. Ministro de Trabajo y Seguridad Social
12. Ministros de la Presidencia, Planificación y Ministro sin cartera
13. Ministro de Comercio Exterior
14. Ministro de Política Exterior
15. Presidente Ejecutivo BCCR
16. Ministro de Turismo

En estas circunstancias, resulta casi imposible planificar, presupuestar o ejecutar las políticas públicas a partir de una base regional.

Ante tan obvia carencia, este PND ha optado por sugerir como una acción estratégica en el Eje de Reforma Institucional un esfuerzo tendiente a homogenizar los esquemas de regionalización utilizados por las instituciones públicas, para permitir una desconcentración administrativa uniforme en el país y una coordinación interinstitucional adecuada a escala regional. Asimismo, y mientras tal esfuerzo avanza, este PND hace énfasis en la necesidad de fortalecer a los gobiernos locales, como la instancia natural para descentralizar el poder político y desconcentrar la acción administrativa, en virtud de que se trata, hoy, de las únicas entidades político/administrativas *realmente* existentes a nivel sub-nacional.

Con todo, si es cierto que existen ostensibles limitaciones para el desarrollo de un esquema regional de planificación, debemos ser enfáticos en afirmar que este Plan no ha sido elaborado como si el territorio nacional fuese una unidad indiferenciada o confiriendo una atención exclusiva a la región central del país. Por el contrario, una parte fundamental de las acciones que se presentan este Plan tienen una expresión clara y definida en el territorio: son acciones de impacto nacional, pero de ubicación local. Unos cuantos ejemplos ilustran el punto: los programas de mantenimiento de la red vial cantonal; los programas productivos destinados a las zonas con menores índices de desarrollo social; el desarrollo de Centros Comunitarios Inteligentes; la construcción de mercados regionales de mayoreo; la construcción de muelles en zonas con potencial turístico; y el desarrollo de mercados de trabajo locales, en coordinación con los gobiernos municipales. La lista completa es mucho más extensa, pero los ejemplos enumerados son suficientes para ilustrar nuestro punto: este Plan cree en la descentralización política y en la desconcentración administrativa. Tiene serias dudas, en cambio, sobre la utilidad de asumir esquemas de planificación regional, sin antes propiciar profundas reformas que hagan operativa y viable la regionalización en el país.

En tercer lugar, en algunos casos la definición de indicadores de desempeño presenta limitaciones de importancia. En este Plan, se definen tanto Metas Nacionales, que se presentan más adelante en este mismo capítulo, como Metas Sectoriales. En un tercer nivel, se han definido metas para cada una de las Acciones Estratégicas definidas por cada sector.

Se ha hecho un esfuerzo considerable por definir indicadores de progreso que permitan medir el grado de avance en el cumplimiento de las metas de cada uno de estos niveles. Sin embargo, queda mucho camino por recorrer, tanto conceptualmente como desde el punto de

vista del desarrollo de sistemas de información y evaluación.

De nuevo, un ejemplo ilustra el punto: una de las metas en el Eje de Política Social consiste en aumentar el porcentaje de alumnos que aprueban los exámenes de inglés en los diversos niveles del ciclo educativo. Evidentemente, el objetivo es que los estudiantes aprendan mejor el inglés, no simplemente que aprueben los exámenes, cosa que se podría lograr, por ejemplo, con exámenes menos exigentes. Sin embargo, no contamos en este momento con instrumentos que nos permitan evaluar directamente el grado en que se cumple el objetivo (mejor dominio del inglés), por lo que es necesario recurrir a un indicador indirecto (porcentaje de aprobación de las pruebas).

Al igual que este, podrían citarse otros ejemplos de indicadores que pueden soportar objeciones conceptuales o prácticas, algunos por problemas evitables, otros por carencias inevitables. A pesar de estas limitaciones, hay un esfuerzo claro y sistemático por establecer metas cuantificables y, correspondientemente, indicadores cuantitativos. No es un sistema perfecto, pero es un paso adelante y permitirá que la evaluación del avance en el cumplimiento de las metas de este Plan sea un verdadero ejercicio de rendición de cuentas por parte del Gobierno ante todos los costarricenses.

En cuarto lugar, las estimaciones presupuestarias de las acciones estratégicas tienen un carácter preliminar. En este Plan, a diferencia de los anteriores, se ha pedido a todas las instituciones que realicen estimaciones de los recursos financieros que requerirán para cumplir las metas que se han propuesto. Se les ha pedido, además, que identifiquen la fuente de los recursos requeridos – por ejemplo, el presupuesto nacional, recursos propios, préstamos– así como la naturaleza de las erogaciones a realizar, a saber, distinguir los gastos corrientes y recurrentes de los gastos de capital o inversión.

Sin embargo, y esto hay que decirlo con toda franqueza, en la mayor parte de los casos las instituciones no están adecuadamente preparadas para este ejercicio, ni los sistemas de información están a la altura de esta tarea. Además, el marco general necesario para un ejercicio de este tipo, a saber, la capacidad del Ministerio de Hacienda para realizar proyecciones presupuestarias de mediano plazo, apenas se está empezando a desarrollar.

Todo esto quiere decir que aunque las estimaciones que se presentan en este Plan nos dan un punto de referencia, todas ellas deben ser consideradas como estimaciones preliminares. Su carácter tentativo refleja, además de las limitaciones ya señaladas, la carencia de un Plan Nacional de Inversiones Públicas de mediano plazo, el cual, por primera vez en muchos años, empezará a ser preparado en el 2007 conjuntamente por el MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda.

En quinto lugar, existen problemas con la clasificación de algunos temas. Toda taxonomía de fenómenos complejos comete injusticias e inconsistencias. Eso es particularmente cierto cuando se trata de clasificar en compartimientos estancos el universo de temas que comprende la acción del Estado. Así, aunque la estructura por ejes y sectores utilizada por este PND ordena la acción del Estado y permite la existencia de rectorías claras, complica la clasificación de algunos temas, cuyo abordaje es necesariamente inter-sectorial. Ese es el caso de la lucha contra la pobreza, cuya rectoría ha sido situada en el Sector Social y de Lucha contra la Pobreza, pero que supone la acción concertada de otros sectores del Eje de Políticas Sociales —como Educación y Salud—, y, de hecho, de todos los demás sectores institucionales incluidos en los demás ejes, particularmente el Eje de Política Productiva. Similares son los casos de la lucha contra las drogas y de la política migratoria, que por motivos estrictamente institucionales han sido situados bajo la rectoría del Sector de Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia, pese a que estamos muy conscientes de que se trata de fenómenos que exceden por mucho la dimensión de seguridad. De la misma manera, por su excepcional importancia, el tema de reforma institucional tiene un eje propio, pese a que aparece como una prioridad en todos los demás y a que sus implicaciones, evidentemente, alcanzan todo el quehacer del Estado.

En sexto lugar, en la forma en que está concebido el marco legal vigente, el ejercicio de elaboración del PND es un proceso que deja pocos espacios para una participación social amplia. El carácter rígido del ciclo presupuestario obliga a una deliberación acelerada y limitada, en lo fundamental, a los jefes y cuadros técnicos de la Administración Pública. Esa deliberación se hace, ciertamente, sobre la base de una propuesta de gobierno que ha sido presentada ante la ciudadanía y que ha sido legitimada por el sufragio de la mayoría, pero no permite una discusión con mayor riqueza y participación. Para ponerlo en términos claros y simples: antes que *precedido* por una deliberación nacional, como sería deseable, el PND sirve para estimularla *posteriormente*, una vez que ha sido presentado.

Es obvio que, en muchos aspectos, la construcción de una visión nacional sobre el futuro del país, requiere de espacios de deliberación más amplios que los que permite la elaboración de este documento. Es por ello que, en esta ocasión, hemos incluido en cada uno de los ejes una categoría de acciones que hemos denominado “Diálogos para la Costa Rica del Bicentenario”, que consiste en compromisos que el Gobierno asume para propiciar una amplia discusión pluralista sobre temas esenciales para el futuro del país, frecuentemente controversiales o de gran complejidad.

Los Diálogos, son, ante todo, una forma de decir que ni este Plan, ni esta Administración, tienen todas las soluciones para el destino del país. En algunos temas, las soluciones sólo pueden y deben buscarse entre todos y todas, mediante procesos de debate con amplia participación social.

4 Las metas en el PND

Si la elaboración del PND 2006-2010 ha sido vista como una ocasión para propiciar una reflexión estratégica sobre el futuro del país, es de esperar, entonces, que la definición de metas para la gestión pública haya demandado una parte sustancial del esfuerzo. Ese ejercicio ha arrojado metas con distintos niveles de abstracción y detalle, que se encuentran reflejadas en distintas partes de este documento. Estos niveles son:

- **Metas nacionales:** Estas metas, en términos generales, no están asociadas con el trabajo de una sola institución, sector o Eje, sino que serán el resultado del conjunto de la acción pública durante el Gobierno del Presidente Oscar Arias. Estas metas corresponden a los compromisos más globales que el Gobierno asume ante los ciudadanos, surgen directamente de los compromisos establecidos en el Programa de Gobierno.
- **Visión del Eje:** Constituyen la síntesis de los resultados esperados de la acción de cada Eje visto en su conjunto.
- **Metas sectoriales:** Son metas de un mayor nivel de detalle: corresponden a cada uno de los sectores que conforman un Eje.
- **Metas por acción estratégica:** Este es el nivel de mayor desagregación que se contempla en el PND. Cada uno de los sectores propone un conjunto de Acciones Estratégicas (como regla general, diez acciones estratégicas por sector) y a cada una de ellas corresponden una o, más frecuentemente, varias metas. Estas metas de máximo nivel de desagregación se presentan sólo parcialmente en los capítulos textuales del PND, aunque sí íntegramente en Matrices de Acciones Sectoriales (una por sector) que figuran en el documento anexo del Plan.

En este punto es conveniente detenerse en la revisión de las metas nacionales, que, junto con los puntos de partida normativos definidos al principio de este capítulo, orientan todo el Plan. Asimismo, es necesario reflexionar brevemente sobre la complejidad de la interacción entre los grandes ejes de política pública, interacción imprescindible para hacer de esas metas nacionales una realidad.

4.1 Las grandes metas nacionales

Las metas nacionales surgen directamente del Programa de Gobierno presentado en la campaña electoral, pero tienen una expresión más concreta y, en la medida de lo posible, cuantitativa, en este Plan.

4.1.1 Combatir la corrupción en todo el ámbito de la acción del sector público

La medición de esta meta presenta obvios problemas metodológicos, pero es imperativo dejar testimonio del compromiso de la Administración 2006-2010 con el combate a la corrupción, a través de acciones concretas. Para empezar, el Gobierno se ha comprometido a observar (y ya ha aplicado) la Directriz de Principios Éticos de los Funcionarios Públicos. No. 33.146-MP, emitida el 31 de mayo de 2006, mediante la que, entre otras, se ordena la suspensión inmediata de funcionarios sobre los que pesen denuncias fundadas de corrupción. Asimismo, está promoviendo, por múltiples mecanismos, una gestión pública más transparente y con mayor rendición de cuentas. Esos mecanismos incluyen la digitalización de muchos servicios públicos y de las compras del Estado; la reforma integral de instituciones aquejadas por crónicos problemas de corrupción; el fortalecimiento de los instrumentos de evaluación de la gestión, para mencionar sólo unos pocos. Este PND constituye, de hecho, un esfuerzo en esa misma dirección, al estar concebido y organizado como un instrumento para rendir cuentas sobre el cumplimiento de las metas que el Gobierno se ha propuesto.

4.1.2 La reducción de la pobreza y la desigualdad

En materia de pobreza la meta de la Administración 2006-2010 es reducir en 4% la proporción de familias que viven bajo la línea de pobreza (medida por ingreso). En cuanto al segundo objetivo, de más difícil cuantificación, se busca detener el incremento en la desigualdad y fortalecer la clase media y permitir su expansión, mediante el incremento en la inversión, cobertura y calidad de educación pública; la orientación de las acciones en materia de salud hacia los grupos más vulnerables; el fortalecimiento de los programas de vivienda orientados tanto a los grupos más pobres como a las familias de clase media; y el sustancial aumento en las actividades de apoyo a las pequeñas y medianas empresas, entre otras acciones que apuntan a crear oportunidades de empleo bien remunerado o de emprendimiento empresarial para

un número cada vez mayor de costarricenses. Todo esto se complementa con un decidido esfuerzo tendiente a realizar una reforma profunda de la estructura tributaria, que no sólo aumente la recaudación del fisco, sino que lo haga en forma progresiva y dirigiendo los recursos hacia mayores niveles de inversión social.

4.1.3 Incrementar el crecimiento de la economía y el empleo

Esta administración aspira a poner las bases para que la economía nacional crezca sostenidamente en al menos el 6% anual, y aspira a acelerar sustancialmente la creación de empleos formales al año 2010. El apoyo a las pequeñas y medianas empresas; el fortalecimiento de los programas de asistencia al sector agropecuario; la reducción de los costos y trámites para formalizar empresas; las actividades de capacitación laboral y de mejora del funcionamiento de los mercados laborales; la ampliación y consolidación de tratados comerciales; las políticas de atracción de inversiones; el aumento de la inversión en Ciencia y Tecnología; y la apertura de algunos sectores importantes de la economía a la inversión privada, son otras tantas vías para dinamizar la economía nacional y acelerar la creación de empleos formales.

4.1.4 Mejorar la calidad y ampliar la cobertura del sistema educativo

Siendo que en el siglo XXI no podrán aspirar a la prosperidad las sociedades que no inviertan en la educación y capacitación de sus ciudadanos, el Gobierno de la República se ha puesto como meta elevar la inversión en educación hasta el 8% del Producto Interno Bruto, al mismo tiempo que se eleva la calidad de la enseñanza en todos sus niveles y se universaliza la educación secundaria.

4.1.5 Detener las tasas de crecimiento de la criminalidad, el tráfico de drogas y la drogadicción y revertir la sensación de creciente inseguridad por parte de todos los ciudadanos

Congruentes con el lema de ser duros con la delincuencia pero más duros aún con sus causas, el Gobierno impulsará por una parte programas ambiciosos de prevención social y, simultáneamente, fortalecerá a las fuerzas policiales con recursos económicos y humanos. Ello incluye el reclutamiento y entrenamiento de 4.000 policías adicionales en el transcurso del período de gobierno. Asimismo, se prevén un conjunto de acciones destinadas a dar un abordaje integral al fenómeno de las drogas, que

van desde el aumento de operativos policiales antidrogas, hasta la creación de un Centro de Atención Integral para personas con problemas de adicción a las drogas.

4.1.6 Fortalecer las instituciones públicas y ordenar las prioridades del Estado

El principal problema del Estado costarricense no está relacionado con su tamaño, sino con la baja eficacia de sus acciones, producto de la atomización de responsabilidades, del debilitamiento de sus capacidades técnicas y gerenciales, y del laberinto jurídico que entraba toda la Administración Pública. Por esta razón, este Gobierno tiene entre sus acciones estratégicas fortalecer las capacidades de rectoría sectorial (por ejemplo, mediante los decretos de sectorización ya promulgados por la Administración); atacar la atomización institucional en sectores clave (los proyectos de creación del Ministerio de la Producción y del Ministerio de Desarrollo Social y Asentamientos Humanos son parte de este esfuerzo); modernizar el marco legal en el que opera el sector público (por ejemplo mediante una Ley Orgánica de la Administración Pública); fortalecer las capacidades de planificación del Estado (por ejemplo mediante la creación de un Sistema Nacional de Inversión Pública); mejorar el soporte administrativo de la acción pública (por ejemplo, mediante una agresiva estrategia de Gobierno Digital) y fortalecer las finanzas del Estado (mediante los proyectos de reforma tributaria). Todo ello pondrá las bases de una institucionalidad moderna y capaz de promover el desarrollo nacional.

4.1.7 Recuperar y ampliar la infraestructura de transporte del país

En los próximos cuatro años, se iniciará la recuperación de la dilapidada red vial del país, hasta lograr que un 30% de la red vial nacional se encuentre en buen estado en el año 2010. Asimismo, se ampliará la infraestructura aeroportuaria tanto internacional como local, se elevará la productividad de los puertos tanto del Caribe como del Pacífico y se activarán los mecanismos de concesión de obra pública para permitir la construcción de obras de infraestructura estratégicas para el desarrollo del país.

4.1.8 Ennoblecere la política exterior y recuperar el papel de Costa Rica en el mundo

De la misma manera que los indicadores sociales de nuestro país han sido, por mucho tiempo, comparables a los de países de mayor ingreso, nuestro peso en la política internacional ha excedido en mucho el tamaño de nuestra

economía y ha reflejado más nuestras credenciales éticas como nación. La Administración del Presidente Oscar Arias, Premio Nobel de la Paz, hará las acciones necesarias para devolver a Costa Rica un lugar privilegiado de Costa Rica en la arena internacional. La pieza central de nuestra política exterior será la iniciativa del Consenso de Costa Rica, orientado a la creación de mecanismos financieros para que la comunidad internacional premie a las naciones en desarrollo que invierten cada vez más recursos en salud y educación para su pueblo y cada vez menos en armas y soldados.

4.2 Las metas nacionales y los ejes del PND

El logro de esas grandes metas nacionales requiere organizar los recursos disponibles y priorizar las acciones de todo el sector público. El propósito de PND es precisamente el de servir de guía y marco de orientación para el conjunto de la acción pública. Con ese fin, la acción estatal se organiza, como se indicó anteriormente, en cinco grandes ejes que, a su vez, están divididos internamente en 16 sectores institucionales.

Las interacciones entre los ejes del PND son muchas y, en algunos casos, muy intensas. Ninguna es más intensa que la vinculación entre el Eje de Política Social y el de Política Productiva. Como se ha dicho muchas veces, tal separación, aunque útil para efectos de ordenar la gestión pública, es en la práctica artificial y, en algunos casos, contraproducente. Es obvio, por ejemplo, que cualquier esfuerzo para la reducción de la pobreza por la vía de las políticas sociales tendrá un impacto a lo sumo limitado si no es apuntalado por un vigoroso esfuerzo tendiente a la creación de empleos formales y oportunidades productivas, por parte de las instituciones del Eje de Política Productiva. Igualmente evidente es que ninguna reducción de la pobreza es sostenible sin el concurso de una acción sostenida para reducir la inflación y mantener la estabilidad macroeconómica o que una política social agresiva deviene imposible si la base tributaria del Estado no es extendida y robustecida.

Correlativamente, la existencia de políticas sociales vigorosas resulta esencial para el éxito económico en el largo plazo. Un pueblo sano, educado, seguro y con acceso a los bienes de la cultura, es un pueblo más productivo, más capaz de asimilar los cambios que imponen las transformaciones tecnológicas y la emergencia de la economía del conocimiento. A ello se suma, la abundante literatura que demuestra que la reducción de la desigualdad y de la pobreza, además de un imperativo ético, son funcionales al crecimiento económico.

Por otro lado, desde el momento en que el Eje de Política Ambiental tiene como uno de sus componentes la política energética y el manejo de los recursos hídricos, es obvio que tiene un impacto decisivo sobre las actividades del sector productivo. Al mismo tiempo, las decisiones que se tomen desde la política productiva tienen visibles efectos sobre la sostenibilidad ambiental. No es por otra razón por la que este PND concibe la sostenibilidad como un eje orientador de toda la política productiva. Costa Rica no aspira a cualquier tipo de crecimiento económico, sino a un tipo de desarrollo que no ponga en riesgo las posibilidades de las generaciones futuras de satisfacer sus necesidades. Aspiramos a ser un país que apuesta por industrias limpias y basadas en el conocimiento, antes que en el uso depredador de los recursos naturales, cuya racionalidad económica en el largo plazo es muy discutible.

Igualmente intensos pueden ser los efectos de la política social sobre la política ambiental, a través de aspectos como la planificación urbana o, simplemente, el empleo del sistema educativo para transmitir patrones de socialización y conducta respetuosos del ambiente. Por otra parte, para percibir los efectos de la política ambiental sobre la política social basta pensar en los ostensibles efectos que puede tener la contaminación del aire sobre la salud humana.

Asimismo, si bien la promoción de nuestras exportaciones y la política de atracción de inversiones caen dentro del ámbito del Eje de Políticas Productivas, es indudable que una política exterior exitosa, que eleve el prestigio y la visibilidad de nuestro país a nivel internacional, contribuirá en forma directa en la atracción de inversiones y en las negociaciones comerciales multilaterales o bilaterales. De la misma manera, la política exterior que se ha planteado el Gobierno del Presidente Arias puede tener un impacto considerable sobre la cooperación externa bilateral y multilateral que reciba nuestro país, lo que vendría a fortalecer tanto sus posibilidades de crecimiento económico, como sus esfuerzos por robustecer las políticas sociales y ambientales. Desde otra perspectiva, es posible decir que el comercio internacional es un instrumento a

disposición de la política exterior, y que esta, también, se ve beneficiada por la reputación que acompañe al país en virtud de sus políticas sociales y ambientales, como lo demuestra claramente el caso de Costa Rica.

Finalmente, es evidente que el buen funcionamiento de las instituciones y procedimientos del Estado impacta todos los demás ejes. Esto es particularmente cierto en el caso del funcionamiento de la esfera productiva. Como se ha dicho al inicio de esta introducción, para que el mercado funcione no requiere minimizar al Estado o hacerlo a un lado, sino asegurarse de que cumpla con eficacia y eficiencia las funciones —sociales, económicas, ambientales— que sólo la institucionalidad pública es capaz de cumplir. Esas funciones incluyen, universalizar los mecanismos para formar capital humano, regular el funcionamiento del mercado cuando existan asimetrías de información o tendencias monopolísticas, o desestimular las externalidades negativas de los procesos productivos, como lo puede ser la contaminación ambiental. Pero, además, es previsible que las propuestas contenidas en el Eje de Reforma Institucional, como la simplificación de trámites, la planificación de la inversión pública, las reestructuraciones de sectores de gran importancia y la apertura de monopolios públicos, tendrán un impacto ostensible no sólo sobre la actividad económica, si no también sobre la efectividad de la política social, ambiental y exterior.

El Gráfico 1.2 (página 37) denota, en forma muy esquemática, las interrelaciones descritas.

Otra forma de apreciar la complejidad de las interacciones entre Ejes y sectores que definen este Plan, consiste en verlas en función del logro de una meta específica. Uno de los casos más reveladores e importantes es el de la gran meta nacional de reducir la pobreza en 4% al año 2010. En este caso, como lo revela sumariamente el Gráfico 1.3 (página 38), es necesaria la convergencia de acciones estratégicas repartidas por todo el PND: acciones de políticas sociales (universales y selectivas), tanto como de política productiva, política ambiental, reforma institucional y aún política exterior.

Gráfico 1.2 Interacciones entre ejes de política pública

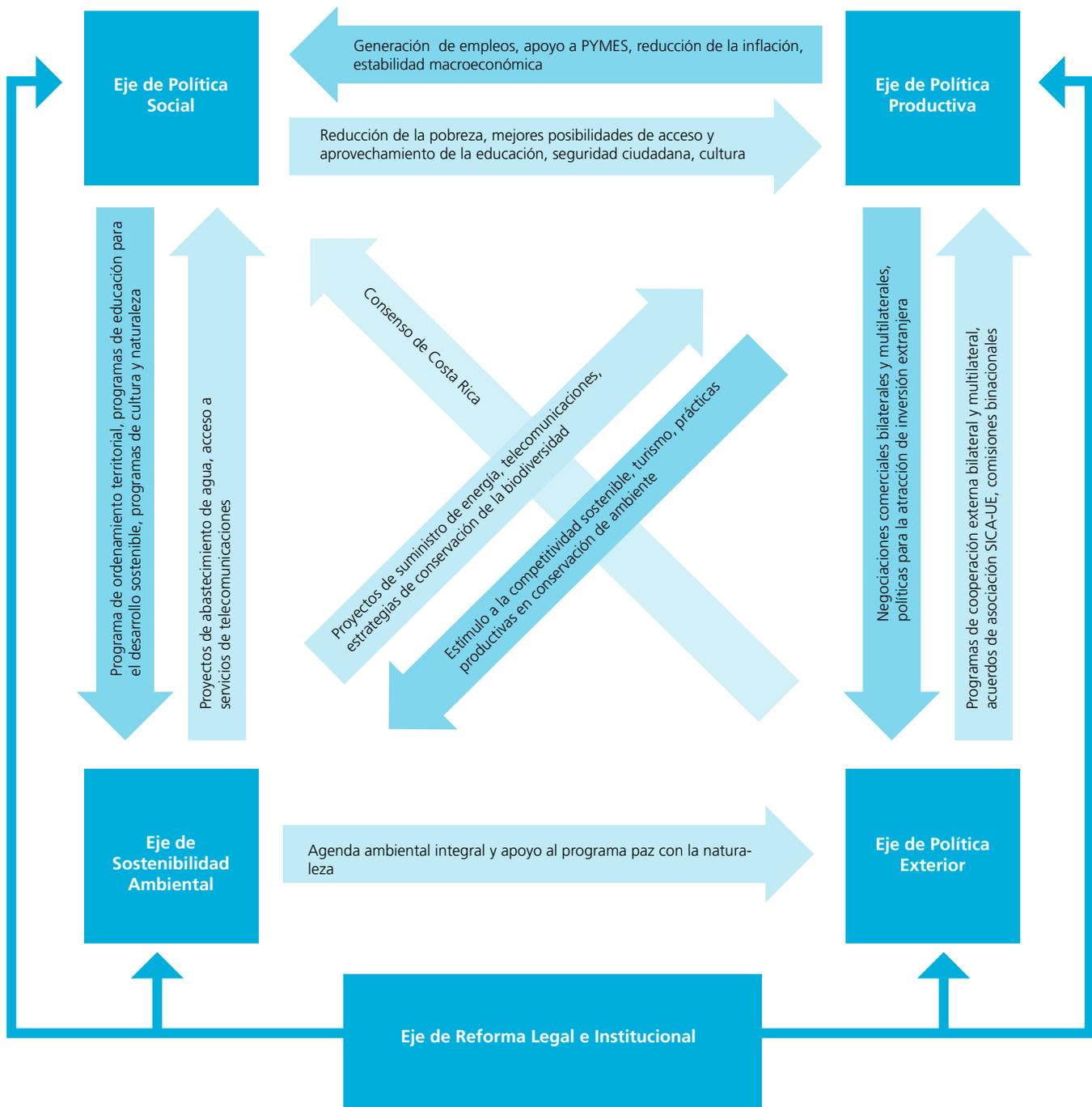
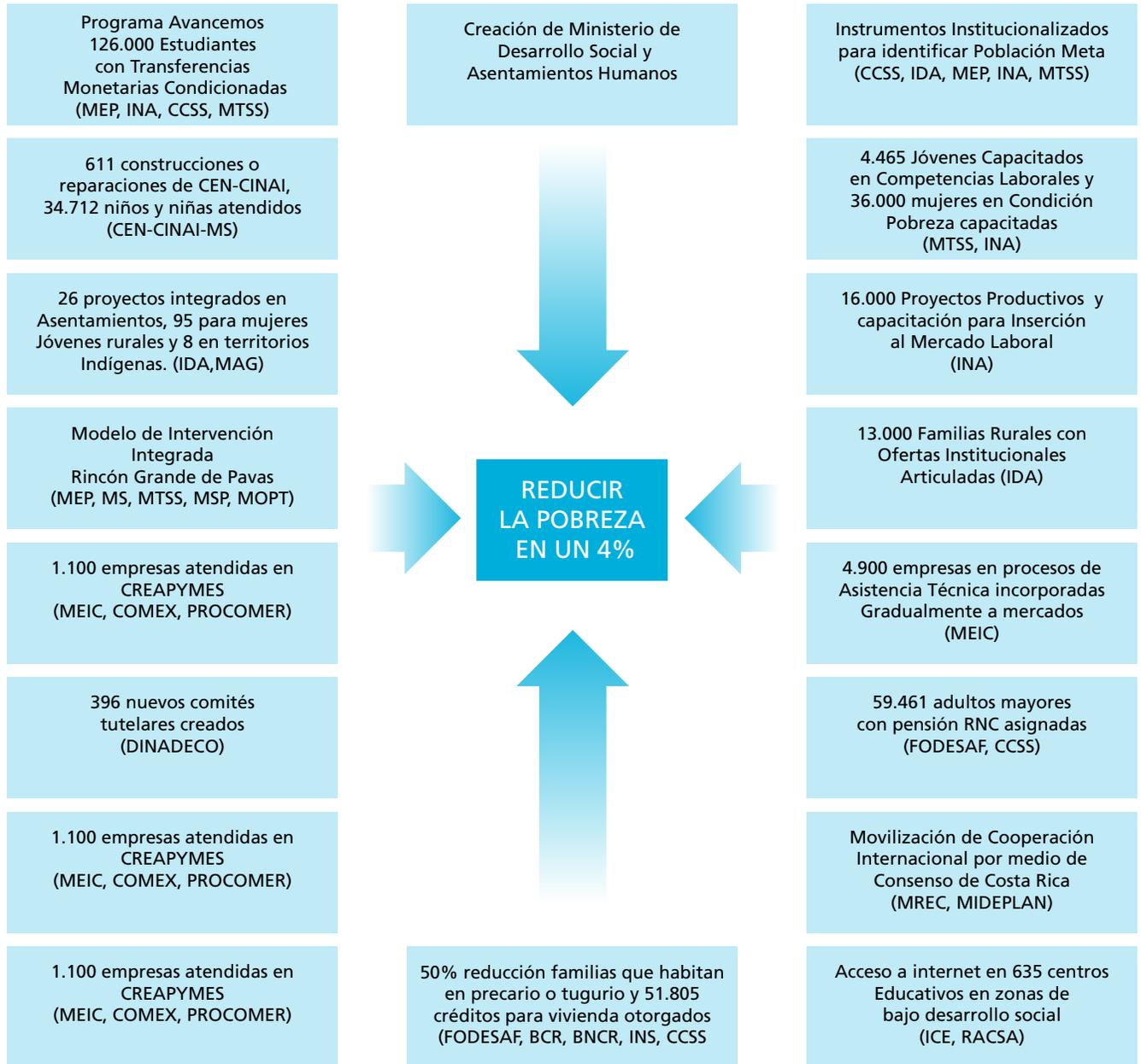


Gráfico 1.3 Convergencia inter-sectorial de algunas acciones estratégicas para reducir la pobreza en el PND 2006-2010



5 Organización del documento

Vistos los fundamentos y las orientaciones generales de este documento, es oportuno dar a los y las lectoras una idea más precisa de la organización de su texto.

5.1 Organización general

Como se ha dicho, el PND está organizado alrededor de los mismos cinco ejes de acción que estructuraban el Programa de Gobierno que constituye su punto de partida. A cada uno de dichos ejes corresponde un capítulo dentro del Plan:

- **Capítulo 2: Eje de Política Social;**
- **Capítulo 3: Eje de Política Productiva;**
- **Capítulo 4: Eje de Política Ambiental, Energética y de Telecomunicaciones;**
- **Capítulo 5: Eje de Reforma Institucional;**
- **Capítulo 6: Eje de Política Exterior.**

A estos cinco capítulos le siguen tres capítulos, que constituye innovaciones en el PND:

- **Capítulo 7: El Costo del PND**, que denota los cálculos preliminares sobre el costo fiscal de las acciones estratégicas definidas en cada eje y sector de política pública.
- **Capítulo 8: Evaluación del PND**, que incluye una breve explicación sobre el marco normativo de la evaluación y seguimiento que se hará de los compromisos aquí adquiridos, y de los nuevos instrumentos de evaluación que introducirá esta Administración.

Al capítulo 8 sigue un resumen, en forma de cuadro, de todas las acciones estratégicas planteadas a lo largo del PND 2006-2010.

Luego se añaden 2 anexos, que se entregarán a los y las lectoras en formato digital únicamente:

- **Anexo 1:** Matrices sectoriales, en que se presentan, con todo su detalle (nombre de la acción, objetivo, meta para el período 2007-2010, indicador, línea base, estimación presupuestaria, fuente de financiamiento, institución responsable) las acciones estratégicas definidas por cada sector institucional;
- **Anexo 2:** Tablas comparativas detalladas cotejando el contenido del PND con las metas nacionales de los ODM y los proyectos iniciales de la fase de “Puesta al Día” de la Estrategia Siglo XXI.

5.2 La organización de los capítulos

La parte sustantiva del PND está constituida por 5 capítulos, cada uno de los cuales presenta una estructura idéntica, con 4 secciones:

- **Sección 1: El punto de partida**, en la cual se presenta un breve diagnóstico de la situación nacional en las áreas correspondientes a cada eje de política pública.
- **Sección 2: Los grandes desafíos**, en la cual, con base en el diagnóstico, se definen los retos que enfrentará la política nacional correspondiente a cada eje.
- **Sección 3: Visión del Eje y metas sectoriales**, en la que se enuncia la imagen o imágenes generales de lo que se espera haber logrado en el eje al cabo de la Administración 2006-2010, y las metas que se estima necesario alcanzar en cada uno de los sectores institucionales del eje para convertir en realidad la visión.
- **Sección 4: Acciones Estratégicas**, en la que se enuncian las acciones o líneas de acción específicas que ejecutará la Administración para alcanzar las metas sectoriales y hacer realidad la visión del Eje. Esas acciones se dividen en tres categorías, según el tipo de compromiso que asume el gobierno: esas acciones han sido divididas en tres categorías:
 - **El Contrato con la Ciudadanía:** Está constituido por el conjunto de acciones estratégicas que son de exclusivo resorte del Gobierno, que no requieren de reformas legales, y que, por ello, puede realizar por su propia iniciativa. Son acciones orientadas a optimizar el uso de los mecanismos y potestades legales e institucionales que el actual marco jurídico y legal ofrece. Son por tanto las acciones que el Gobierno se compromete inequívocamente a realizar.
 - **El Compromiso Político:** Comprende acciones que el Gobierno se compromete a impulsar, pero que no se podrán ejecutar a menos que la Asamblea Legislativa u otros actores nacionales e internacionales concurren a hacerlas realidad. El gobierno se compromete a impulsar la aprobación de las leyes respectivas por la Asamblea Legislativa y garantiza que las leyes aprobadas sean consistentes con la promoción de la equidad social, la transparencia, el cumplimiento de los compromisos de sostenibilidad ambiental y la más amplia promoción de oportunidades para la población.

- Los Diálogos para la Costa Rica del Bicentenario: Constituyen un mecanismo para la discusión de temas esenciales para el futuro del país. El objetivo central de las iniciativas contenidas en esta es promover la deliberación pluralista sobre temas frecuentemente controversiales o de gran complejidad, que poseen un carácter estratégico para avanzar hacia una visión compartida del futuro de Costa Rica pero cuya implementación requieren de acuerdos políticos y sociales. Se organizarán diálogos cuyo propósito es explorar los acuerdos y desacuerdos existentes y sentar las bases de las reformas constitucionales y legales que permitan impulsar una eventual agenda de reformas con visión de largo plazo. En estos diálogos se convocará a la más amplia variedad de actores sociales, políticos e institucionales relevantes para que, en un clima de civismo, planteen sus aspiraciones y confronten sus diferencias. Será responsabilidad de MIDEPLAN, mediante procesos de consulta, diseñar el formato y organización de dichos diálogos y asegurar el soporte técnico necesario para su buena marcha.

Al final del proceso se contará con memorias en las que se efectúe un minucioso registro de las posiciones, los acuerdos y los desacuerdos. Estas memorias serán editadas, publicadas por los medios oficiales y ampliamente difundidas entre las y los habitantes de Costa Rica.

5.3 La lectura del PND

La organización descrita se presta para diversas formas de abordar la lectura del PND.

El lector interesado tan sólo en la visión más general, podrá obtenerla con la lectura de este capítulo introductorio.

Lectores interesados en una visión todavía global, pero correspondiente a uno de los cinco ejes de acción en que está organizado el Plan, podrán obtener toda la información necesaria mediante la lectura del capítulo respectivo. De la misma manera, lo pueden hacer si desean enfocarse en las estimaciones presupuestarias o en los detalles del proceso de evaluación de este Plan.

Finalmente, aquellos lectores interesados en el mayor nivel de detalle de las acciones estratégicas, en sus metas específicas, indicadores de medición, fuentes de financiamiento y responsabilidades institucionales, entre otros aspectos, pueden consultar una o varias de las matrices de acciones sectoriales, en el anexo del Plan.

6 El PND como proceso evolutivo, de diálogo y construcción ciudadana

En muchas ocasiones el Presidente Oscar Arias ha señalado que el ideario socialdemócrata es una inspiración, no una camisa de fuerza. El mismo principio se aplica a este PND: en él se propone una ruta al país; se definen metas nacionales, por eje, por sector y por acción. En casi todos los casos, se definen indicadores que permiten evaluar el grado de avance en el cumplimiento de esas metas. El PND describe, además, las políticas y acciones estratégicas mediante las cuales el Gobierno se propone alcanzar las metas e incluye un esfuerzo minucioso para estimar el costo de las acciones propuestas, a fin de evaluar su realismo y compatibilidad con las restricciones presupuestarias que enfrentará el país durante los próximos cuatro años. Finalmente, incluye una explicación de la metodología de evaluación de todo lo aquí incluido.

Sin embargo, debemos tener claro que ningún plan es capaz de captar toda la complejidad de la realidad, que las circunstancias cambian constantemente y que, además, nuestro conocimiento no es estático sino que se incrementa de manera continua. Así, una cierta flexibilidad en los métodos y las acciones es un requisito indispensable para alcanzar los grandes objetivos del desarrollo nacional. A lo largo del período de ejecución de este Plan inevitablemente será necesario hacer ajustes y correcciones. En lo que no puede existir flexibilidad alguna es en los principios que orientan el Plan ni en las grandes metas que define.

El PND es, pues, un producto que evolucionará con la realidad y, también, con el propio debate que genere su diseminación. En efecto, en los meses siguientes a la publicación de este documento, el Gobierno de la República hará un intenso esfuerzo por divulgarlo y presentarlo a diversas audiencias. Es deber del Gobierno explicar a los ciudadanos cómo propone cumplir con los compromisos adquiridos durante la campaña electoral y cuál será, aproximadamente, el costo de realizar las acciones propuestas. Esta última obligación es particularmente relevante en vista de que el Gobierno está proponiendo incrementar los ingresos tributarios, por medio de la aprobación de una serie de reformas que ya están en trámite en la Asamblea Legislativa.

Por otro lado, al proponer una estrategia y una visión de mediano plazo, el PND es un excelente instrumento para fomentar una discusión, un diálogo, sobre el futuro del país que queremos y sobre los medios necesarios

para alcanzar ese futuro. Esta es una oportunidad que no debe ser desaprovechada. Queremos convertirla, por el contrario, en una de las actividades centrales a las que se dedicará el MIDEPLAN en los próximos tres años.

Estamos decididos a que el MIDEPLAN recupere su lugar como centro generador de información de alta calidad sobre el desarrollo nacional y como encargado primordial de la obligación de evaluar objetivamente el grado de avance en el cumplimiento de las metas de la política pública. Pero queremos ir más allá de la producción de informes y publicaciones de limitada difusión y nulo impacto en los debates sobre el desarrollo nacional. Antes bien, queremos propiciar el más amplio diálogo sobre los temas centrales de la agenda nacional de desarrollo e involucrar en esa conversación a los públicos más amplios en todo el territorio nacional.

Esa es la función de los “Diálogos sobre la Costa Rica del Bicentenario”, cuyos detalles se darán a conocer a lo largo del año 2007, pero cuyo propósito queda claro desde ahora: iniciar un gran debate nacional, pluralista y tolerante, en el que participen las audiencias más diversas, en el que estén representadas las posiciones más

variadas, para empezar a generar una visión compartida del país que habremos de legar a la futura generación.

Al emprender ese esfuerzo, no partimos de la presunción ingenua de que será posible alcanzar unanimidad en todos los aspectos, sino de la convicción más modesta, anclada en nuestra historia democrática, de que los y las costarricenses podremos ponernos de acuerdo y trabajar juntos en lo fundamental. La idea, esto es, de que podremos encontrar las coincidencias necesarias para construir un país cada vez más democrático y comprometido con la expansión de las libertades y oportunidades de todas las personas.



Kevin Casas Zamora

Ministro de Planificación Nacional
y Política Económica



Capítulo 2

Eje de Política Social

1 El punto de partida

1.1 Evolución de la pobreza y la desigualdad

A lo largo de la segunda mitad del siglo XX, las políticas sociales hicieron posibles avances impresionantes en los niveles de desarrollo humano de los costarricenses. A principios del siglo XXI, el país continúa teniendo una política social razonablemente robusta comparada con la de la mayor parte de los países latinoamericanos. Sin embargo, los límites de esa política se han puesto en evidencia, particularmente ante nuestra incapacidad de reducir significativamente las tasas de pobreza desde hace más de una década.

En 1994, la pobreza en Costa Rica alcanzaba al 20% de la población, lo que representaba una considerable reducción con respecto a los niveles observados pocos años antes. Sin embargo, en los 12 años subsiguientes el nivel de pobreza se ha estabilizado, oscilando alrededor de ese mismo nivel, mientras que la pobreza extrema ha disminuido ligeramente, para ubicarse en el 5,6% de la población en el año 2005.

Pero si el país muestra signos de estancamiento en materia de pobreza, en el tema de la desigualdad se ha observado, más bien, un franco retroceso. En efecto, la desigualdad en la distribución del ingreso se ha incrementado notablemente si se asume una perspectiva de mediano plazo, como lo revela una simple comparación de las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de 1988 y 2004. Mientras que en 1988 el ingreso per cápita del 10% de los costarricenses de más alto ingreso era 12,4 veces superior al del 10% más pobre, en el 2004 esa

relación había aumentado a 28,4 veces. Esta tendencia es altamente preocupante, por más que los datos de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples muestren un leve descenso de la desigualdad a partir del año 2003.

Aunque los orígenes de estas tendencias son diversos y complejos, dos causas merecen ser enfatizadas:

- En primer lugar, la conducción de la política económica, focalizada en los aspectos macroeconómicos y en sistemas de incentivos cuyas beneficiarios principales son las grandes empresas, ha descuidado los temas relacionados con la creación de empleo, las políticas de apoyo a la productividad y, específicamente, las políticas de apoyo a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), de las que continúa dependiendo, en un porcentaje considerable, la creación de fuentes de trabajo en el país. Pese a que en teoría, existen amplios fondos destinados al financiamiento de las pequeñas y medianas empresas, en la práctica estas últimas han estado ayunas de programas de soporte financiero y técnico, que les permitan alcanzar niveles más altos de productividad y crecimiento así como articularse con los sectores más dinámicos de la economía y los mercados externos.
- En segundo lugar, la falta de eficacia de la política social, que se origina, parcialmente, en las restricciones financieras. Según los datos del Informe del Estado de la Nación, el gasto social per cápita, entendiendo por tal la suma del gasto público en educación, salud, asistencia social, vivienda y programas culturales, se ha mantenido prácticamente estancado desde el año 2000, con apenas pequeñas oscilaciones de año a año. Ello ha incidido en el deterioro de la planta física de las escuelas y colegios del país, en la acumulación de deficiencias en la infraestructura del sistema nacional de salud y en la incapacidad para reducir el creciente número de familias que viven en

tugorios y precarios, que para el año 2006 albergan a casi 40.000 familias.

A las limitaciones presupuestarias se suman otros problemas crónicos como la falta de planificación, la debilidad de los mecanismos de coordinación, la ausencia de evaluaciones sistemáticas, las deficiencias de tipo administrativo, y, finalmente, la corrupción. El resultado de esta suma de patologías ha sido el desperdicio, el mal uso y, en el peor de los casos, el robo de cientos de millones de colones que deberían haberse destinado a programas orientados a promover el desarrollo humano de los costarricenses.

A todos estos fenómenos se suman situaciones y carencias particulares en cada uno de los sectores que componen el eje.

1.2 El estado de la educación pública

Costa Rica enfrenta un grave problema en la cobertura de su educación secundaria. Particularmente preocupante es la baja tasa de matrícula neta en el ciclo diversificado, que alcanza apenas un nivel de 40,1%. Es decir, casi el 60% de los jóvenes que deberían estar matriculados en la educación diversificada se encuentran fuera de ella.

A este problema se suma el lento incremento del promedio de escolaridad, que entre 1988 y 2004 tan sólo pasó de 6,5 a 7,8 años.

Ello se da en un momento en el que, frente a los retos que enfrenta el país, la educación secundaria es apenas un piso para que los jóvenes costarricenses puedan acceder a trabajos de creciente calidad. Lamentablemente, Costa Rica mantiene a dos terceras partes de sus jóvenes por debajo de ese piso: no logran terminar la secundaria. De esta forma, la incapacidad del sistema educativo provoca tanto un impacto negativo sobre el potencial de crecimiento del país, al no generar el tipo de recurso humano capaz de acceder a los empleos más productivos que requiere el país; pero provoca un impacto aún más peligroso en los procesos de integración social, ya que solamente abre oportunidades de un trabajo y una vida mejor para una tercera parte de la población, excluyendo de esas oportunidades –de esos derechos– al resto. En tales condiciones, la educación amenaza convertirse en un sinsentido: frena el crecimiento y promueve la desigualdad.

Por supuesto, no hay una única causa de la baja cobertura educativa y de la mal llamada deserción, y, por eso, no puede haber una única solución. Algunos estudiantes no terminan la secundaria por obvias y simples carencias socioeconómicas, situación en la cual la deserción debe entenderse más bien como exclusión; y eso debe

enfrentarse tanto con una política económica y social que promueva el crecimiento y la generación de trabajos de calidad, como con medidas más inmediatas, como el otorgamiento de subsidios condicionados a las familias, que compensen el costo de oportunidad en que incurren cuando sus hijas e hijos tienen que estudiar.

Otras personas no terminan la secundaria porque, según dicen, la educación les resulta difícil. Son las estudiantes que se quejan de que “les cuesta mucho”, que pierden materias, repiten el año, vuelven a perder materias y a repetir, hasta que se van. Aquí, la deserción debe más bien entenderse como expulsión del sistema educativo: si los jóvenes no están pudiendo aprender lo que esto significa es que nosotros no estamos pudiendo enseñarles. Este problema demanda otro tipo de apoyos y transformaciones en el proceso educativo, que tienen que ver fundamentalmente con la calidad del mismo, con nuestra verdadera capacidad para enseñar, para promover el aprendizaje, en fin, para educar.

Finalmente, está un buen número de jóvenes que abandonan la secundaria simplemente porque la encuentran aburrida o irrelevante. En este caso, la deserción más bien reflejaría una especie de repulsión que les provoca el sistema educativo, lo que exigiría otro tipo de cambios que tienen que ver también con la calidad pero, sobre todo, con la relevancia, la pertinencia y el atractivo de la educación, de la escuela, del colegio, para que nuestros jóvenes puedan hacer eso que, cuando se logra, es tan satisfactorio: disfrutar del esfuerzo de aprender. En estos momentos, el sistema educativo costarricense no solo está fallando en su tarea de formar a los estudiantes para el mundo del trabajo, sino que está fallando también en formarlos para el disfrute de la vida y el ejercicio pleno de la ciudadanía.

Por todo ello, es claro que, en las condiciones actuales, sólo será posible elevar la cobertura si, además de contar con la oferta adecuada –aulas, docentes, equipamiento y demás– logramos mejorar tanto la calidad como la relevancia y el atractivo de la educación secundaria y, para ello, por supuesto, también hay que resolver problemas que se arrastran desde la primaria. Recordemos, además, que este no es un problema de promedios sino un problema de equidad: la calidad promedio debe mejorar no porque sube la calidad de la educación que reciben las elites sino porque sube la calidad de toda la educación y, sobre todo, porque aumenta la calidad de la educación que reciben quienes más la necesitan.

Tal es el reto que enfrenta hoy la educación costarricense: debe constituirse en el nervio y motor del desarrollo, capaz de potenciar tanto el crecimiento como la equidad. Y es en este punto en el que la aparente dicotomía entre calidad y cobertura se vuelve absurda, pues la única forma en que la educación juegue su papel es, precisa-

mente, si logra universalizar el derecho a una educación secundaria de calidad. No podemos aspirar a menos. Y en Costa Rica este es, fundamentalmente, un reto de la educación pública, ya que mientras un 7% de los estudiantes son atendidos por escuelas y colegios privados, y un 1,2% asisten a colegios privados subvencionados por el Estado, la enorme mayoría – más del 91% - asisten a escuelas y colegios públicos. Tal es el reto que enfrenta el Ministerio de Educación Pública (MEP), un reto que tiene que ver tanto con la cobertura como con la calidad y la relevancia de nuestra educación.

1.3 El sistema nacional de salud

Aunque Costa Rica se ha destacado, desde hace muchos años, por unos indicadores de salud comparables con los de países de niveles de ingreso muy superior al nuestro, el sistema nacional de salud presenta en la actualidad problemas de consideración.

Si bien la cobertura de la seguridad social es alta y creciente, ciertos grupos tienen un acceso precario a la salud, debido a razones que incluyen la dispersión geográfica, la informalidad de su inserción laboral o hábitos culturales que, en el caso particular de los jóvenes, con frecuencia resultan en la no utilización de servicios de salud a los que podrían tener acceso.

Asimismo, existe un faltante de especialistas médicos en áreas clave de la política de salud, carencia que no es fácilmente subsanable en el corto plazo.

Por su parte, si bien el acceso al agua potable es amplio, el sistema de alcantarillado sanitario tiene, en cambio, una cobertura muy deficitaria, que alcanza apenas al 55% del Área Metropolitana. El problema se presenta también en otras áreas del país y de manera particular en las zonas costeras de crecimiento acelerado.

Sin embargo, los principales retos para el sistema de salud se derivan acaso de los éxitos previos que el país ha alcanzado en materia de salud pública.

En efecto, la disminución de la mortalidad infantil y el incremento de la expectativa de vida de los costarricenses, a los que se suma la disminución de las tasas de fertilidad de la población, han llevado a una transición demográfica de grandes consecuencias: en el futuro la población del país será más vieja y la relación de trabajadores activos a personas dependientes disminuirá. Estos dos cambios tienen impactos sobre el patrón epidemiológico del país y sobre las finanzas de la seguridad social (es decir, tanto del Seguro de Salud como del Seguro de Invalidez, Vejez y Muerte).

Estos fenómenos, junto con la expansión de la calidad y cobertura de los servicios de salud, hacen imperativo un cambio en el enfoque de los servicios de salud públi-

ca, el cual puede sintetizarse diciendo que es necesario realizar una transición de la atención de la enfermedad a la promoción de la salud, al mismo tiempo que deberán realizarse inversiones crecientes para atender problemas complejos de salud y proporcionar atención a los pacientes de mayor edad.

Una implicación de todo lo anterior es que en el futuro los avances en materia de salud estarán ligados en buena medida al desarrollo de hábitos de vida saludable, particularmente en lo que se refiere a la alimentación y el ejercicio, así como al uso más intensivo de la medicina preventiva, que permite identificar problemas de salud en las etapas tempranas de su desarrollo, cuando la probabilidad de solucionar los problemas es mayor y el costo asociado es menor.

Asimismo, será necesario atender necesidades largamente postpuestas en el país, como la de recuperar la calidad del aire respirado en el Área Metropolitana, así como dar un tratamiento adecuado a los desechos líquidos y sólidos, por medio del desarrollo de los sistemas de alcantarillado sanitario y tratamiento de aguas negras y servidas, y mecanismos para reducir, reciclar y procesar los desechos sólidos.

1.4 Seguridad ciudadana y violencia

La amplia evidencia presentada en el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005, publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, muestran que, pese a que los niveles de violencia en el país siguen siendo comparativamente bajos en el contexto latinoamericano, han mostrado un aumento alarmante en las últimas dos décadas. Entre 1985 y 2003, las tasas netas de delitos registradas por el Ministerio Público experimentaron un crecimiento superior al 100%. De igual modo, las encuestas de victimización realizadas en el país, muestran que el porcentaje de hogares en que algún miembro ha sido víctima de algún delito en el último año pasó del 20% en 1986 al 38,7% en 2004.

Este aumento es particularmente notable en la delictividad patrimonial, que ha sufrido un crecimiento explosivo. En el año 2004, una de cada tres familias costarricenses había sido víctima de un ataque contra su patrimonio en el año anterior. Datos sobre los niveles de victimización por robo en la calle muestran un crecimiento de más de quince veces en la última década y media.

Asimismo, se presenta un aumento en la intensidad de la violencia utilizada para cometer los delitos, en el uso de armas de fuego y en el nivel de organización de la delincuencia. Las cifras muestran un crecimiento con-

siderable en el narcotráfico y la delictividad ligada a este fenómeno.

Tan importante como lo anterior es que los niveles de percepción de inseguridad son extraordinariamente elevados en el país, y muy superiores al acaecimiento real de hechos de violencia. En el año 2004, un 71,9% de la población consideraba alta o muy alta la posibilidad de sufrir un asalto al caminar de noche por la calle.

Igualmente, el estudio del PNUD detectó entre los ciudadanos una extendida sensación de desprotección por los mecanismos de seguridad pública del Estado y, en particular, una valoración negativa del desempeño de la Fuerza Pública. Ello no es ajeno a la visible disminución que han sufrido los recursos humanos del Ministerio de Seguridad Pública (MSP) en las últimas dos décadas: mientras el número de efectivos policiales por 100.000 habitantes era de 321,5 en 1985, en el 2003 había descendido a 235,2. Como consecuencia de esa sensación de desprotección, sólo un 32% de los hechos de violencia son efectivamente denunciados a las autoridades competentes.

El país ha experimentado un aumento considerable en las tasas de reclusión y un relativo estancamiento en las cifras de reincidencia. Mientras en 1979 la tasa de población penitenciaria por 100.000 habitantes era de 100, para el año 2004, había llegado a 209. Ello ha puesto una considerable presión sobre el sistema penitenciario, crónicamente afectado por la falta de recursos humanos y dispositivos de seguridad. La reincidencia, por su parte, se ha situado en alrededor de un tercio de la población penal desde finales de la década de 1980.

1.5 La actividad cultural

El sector cultura opera con un presupuesto reducido, lo que incide sobre su capacidad para elevar la calidad de la producción artística del país y para incrementar la oferta de las instituciones emblemáticas del sector, bajo la rectoría del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes (MCJD). Dicha oferta está concentrada en la región central del país, ya que las instituciones adscritas al MCJD no tienen los recursos para intensificar la cobertura de sus actividades fuera de esta región, al tiempo que la promoción y apoyo a la producción artística y cultural a nivel comunitario ha sido débil.

No ha existido, tampoco, apoyo para las micro, pequeñas y medianas empresas basadas en la creatividad y el acervo cultural, pese a ser un sector que ofrece obvias potencialidades para el país.

La diversidad cultural y la amplitud de la oferta artística no han sido incorporadas dentro de la imagen internacional de Costa Rica, desperdiándose así una

oportunidad para fortalecer nuestro posicionamiento en la comunidad internacional e incluso para facilitar la atracción de inversiones y el desarrollo del turismo, que además de ser ambiental y ecológico, podría tener una dimensión cultural.

El sector tiene, además, el potencial, aún no aprovechado, para colocar en el imaginario costarricense la diversidad biológica y cultural del país y para incorporar la dimensión acuática y marina dentro de la definición de nuestra identidad.

2 Los grandes desafíos

Si nuestra aspiración es el desarrollo humano sostenible, el esquemático diagnóstico presentado en la sección anterior lleva inevitablemente a la conclusión de que para hacer realidad ese anhelo, el país deberá superar un amplio número de desafíos. Seguidamente esbozamos los desafíos que corresponden al Eje de Política Social.

2.1 La reducción de la pobreza y la desigualdad

Ni la persistencia de la pobreza ni el incremento de la desigualdad son compatibles con las aspiraciones de desarrollo humano que nos hemos planteado. Enfrentamos, pues, el desafío de reducir la pobreza y la desigualdad en el corto plazo. Pero, sobre todo, tenemos en nuestras manos el reto, mucho más complejo, de sentar las bases para reducir la pobreza y distribuir en forma más igualitaria las oportunidades para el bienestar, en forma sistemática y sostenida.

2.2 El incremento de la cobertura, calidad y relevancia de la educación pública

El segundo gran desafío de este eje consiste en elevar simultáneamente la calidad, la cobertura y la relevancia de la educación pública, con énfasis en la cobertura de la educación secundaria, que se ha convertido en un requisito indispensable para acceder a un nivel de vida digno. Un reto particularmente importante de la política social es garantizar que los jóvenes pertenecientes a los hogares de menores ingresos tengan acceso a los recursos necesarios para permanecer dentro del sistema educativo.

2.3 El paso de la atención de la enfermedad a la promoción de la salud

En el campo de la salud, el desafío principal es adaptar todo el sistema de salud a un país en plena transición demográfica y que, teniendo los recursos de un país en desarrollo, tiene sin embargo un patrón epidemiológico que se asemeja al de los países desarrollados.

En virtud de ello, un porcentaje importante de los avances en la salud de los costarricenses en los próximos años será el resultado de cambios de hábitos para una vida más saludable: mejor alimentación, más ejercicio y menos tabaquismo. Este cambio cultural también representa un enorme reto.

Asimismo, es necesario ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios públicos de salud, adecuando la oferta de servicios a los cambios en los patrones epidemiológicos del país. Es preciso fortalecer la rectoría del Ministerio de Salud (MS), modernizar las instituciones del sector y, al mismo tiempo, garantizar su sostenibilidad financiera, sobre todo en el caso de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS).

2.4 Vencer el temor

El desafío es que los costarricenses vuelvan a estar y a sentirse seguros en el disfrute de su integridad personal y su patrimonio. En las palabras del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005, el desafío es vencer el temor.

La clave, sin embargo, es entender que una estrategia que se limite a reprimir el delito, sin actuar sobre sus causas, está destinada al fracaso. Es preciso que la política pública actúe sobre los fenómenos sociales asociados al delito y la violencia, y prevenga su ocurrencia. Igualmente, es necesario aumentar los niveles de eficacia de las fuerzas policiales y la intensidad de su interacción con las comunidades, todo lo cual redundará en una reducción de la impunidad.

Se trata, entonces, de enfrentar un desafío multidimensional—que incluye facilitar la reinserción productiva y asertiva de los privados de libertad— que se verá afectado no sólo por las acciones policiales, sino de todas las instituciones ligadas a la función de orden público y, aún más, por el conjunto de la política económica y social.

2.5 Fortalecimiento, diversificación y regionalización de la oferta cultural

El desafío es el desarrollo de un sector cultural más fuerte, de mayor calidad, cuyas actividades alcancen todo el país; un sector que se apoye y utilice las tecnologías de la información y que desarrolle un estrecho vínculo con la naturaleza y la diversidad biológica de nuestro país; un sector cultural en el que florezcan las micro, pequeñas y medianas empresas asociadas con la creatividad y la producción artística y en el que la producción artística sea parte integral de la identidad nacional y del posicionamiento internacional de Costa Rica.

3 Visión del Eje y metas sectoriales

3.1 Visión

Al finalizar el Gobierno del Presidente Oscar Arias, la sociedad costarricense:

- Habrá reducido el porcentaje de familias en condición de pobreza en 4%, y habrá sentado las bases para una reducción sistemática y sostenible de la pobreza y de las asimetrías en el acceso a la educación, la salud y la vivienda.
- Tendrá un sistema de educación pública de creciente calidad, cobertura y relevancia, con un financiamiento equivalente al 8% del PIB, que permita que ninguna persona de 17 años o menos esté fuera del sistema educativo.
- Tendrá un sistema de salud pública en franco proceso de fortalecimiento y modernización, cuya oferta de servicios se adecuará a los cambios en la distribución etaria y los patrones epidemiológicos de la población costarricense, con especial énfasis en la atención de los grupos más vulnerables de la población y en particular de la población joven.
- Habrá detenido el incremento de los índices de criminalidad y habrá revertido la percepción de creciente inseguridad por parte de sus ciudadanos.
- Contará con una oferta cultural más diversa y de mayor calidad, distribuida por todo el territorio nacional, con un número creciente de empresas basadas en la creatividad y el acervo cultural del país.

La biodiversidad y la riqueza marina y costera del país estarán en proceso de incorporación dentro del imaginario colectivo y tanto la riqueza cultural como la producción artística del país serán elementos de creciente importancia dentro de la imagen y el posicionamiento internacional de Costa Rica.

3.2 Metas sectoriales

Esta visión se traduce en un conjunto de metas en cada uno de los sectores incluidos en este Eje. Al final de la Administración 2006-2010, los sectores Social y de Lucha contra la Pobreza, Educación, Salud, Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia, y Cultura, habrán logrado:

3.2.1 Sector Social y de Lucha contra la Pobreza

3.2.1.1 Diseñar y establecer un Ministerio de Desarrollo Social y Asentamientos Humanos, con capacidad para definir prioridades en la asignación de recursos, coordinar, dar seguimiento y evaluar los programas sociales, establecer mecanismos efectivos de planificación urbana y ordenamiento territorial, todo ello desde una perspectiva que privilegie la sostenibilidad del desarrollo y la inclusión social.

3.2.1.2 Reducir las asimetrías o brechas en los niveles de desarrollo social, identificando las brechas geográficas y entre grupos; definiendo umbrales sociales para la satisfacción de necesidades básicas del conjunto de la población; y enfrentando la exclusión social de la población indígena y otros sectores vulnerables de la comunidad nacional.

3.2.1.3 Incorporar sistemáticamente la corresponsabilidad y la voz ciudadana en la identificación de necesidades sociales y en el seguimiento y la evaluación de los programas sociales.

3.2.1.4 Erradicar 50% de los asentamientos en precario en el país, beneficiando a casi 20.000 familias durante toda la Administración.

3.2.1.5 Establecer una agenda de compromisos intersectoriales en materia de lucha contra la pobreza, que armonice la acción del sector público y favorezca la coordinación con la sociedad civil y la negociación con los organismos de cooperación internacional.

3.2.2 Sector Educación

3.2.2.1 Establecer un modelo curricular que fortalezca la calidad y la pertinencia de la educación, para la creación de las capacidades humanas necesarias para compe-

tir e integrarnos a la economía global a base de productividad, ingenio, conocimiento y destreza.

3.2.2.2 Introducir soluciones innovadoras y pertinentes para atender a los excluidos y a los que ingresan al sistema educativo, para que permanezcan dentro de éste, con éxito y calidad. Se busca aumentar la cobertura en educación pre-escolar del 69% al 78%; reducir la deserción interanual en primaria del 3,4% al 2,9%; reducir la deserción interanual en secundaria del 12,5% al 10,5%; aumentar el porcentaje de estudiantes que completan la educación primaria del 93,9% al 96,2%; y, una vez alcanzado el financiamiento equivalente al 8% del PIB, hacer posible que ninguna persona de 17 años o menos esté fuera del sistema educativo.

3.2.2.3 Realizar una reforma educativa de carácter integral que permita que la población estudiantil adquiera y desarrolle el conocimiento, la sensibilidad y las competencias éticas, estéticas y ciudadanas necesarias para una vida buena y plena.

3.2.2.4 Fortalecer el aprendizaje para la protección y convivencia en armonía con la naturaleza, comprendiendo el carácter de interdependencia, sostenibilidad y respeto a toda forma de vida.

3.2.2.5 Introducir una gestión administrativa flexible y fluida que permita optimizar los procesos que apoyan el modelo curricular vigente.

3.2.3 Sector Salud

3.2.3.1 Fortalecer la salud de las personas, con énfasis en los menores de 18 años y en los grupos vulnerables y en riesgo social, mediante el mejoramiento e incremento en la cobertura de los programas de vacunación, atención integral en salud, nutrición y desarrollo infantil.

3.2.3.2 Mejorar el hábitat humano, mediante el desarrollo de estrategias participativas para el manejo de desechos sólidos, el incremento de la población nacional con acceso al agua potable y el mejoramiento del alcantarillado sanitario en el Área Metropolitana.

3.2.3.3 Consolidar el Sector Salud mediante el fortalecimiento de la rectoría del Ministerio de Salud.

3.2.3.4 Proveer de una visión estratégica de largo plazo a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), mediante la elaboración de instrumentos adecuados de planificación en materia de infraestructura hospitalaria y de servicios, formación de personal y sostenibilidad financiera de la seguridad social.

3.2.4 Sector Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia

3.2.4.1 Detener el agudo crecimiento de los índices de criminalidad, manteniéndolos en el mismo nivel en que se

encontraban al inicio del período de Gobierno, y mejorar los niveles de tranquilidad de la ciudadanía.

3.2.4.2 Promover la participación de los gobiernos locales en la prestación de seguridad comunitaria y dinamizar las redes locales para la prevención de la violencia y el delito.

3.2.4.3 Fortalecer programas de prevención de la violencia dirigidos a adolescentes y jóvenes en riesgo social.

3.2.4.4 Fortalecer la coordinación, los mecanismos de comunicación e información para la toma de decisiones, y los esfuerzos interinstitucionales entre los órganos policiales y judiciales, para la prevención y control de la violencia y el delito.

3.2.4.5 Desarrollar un modelo de administración de flujos migratorios que permita el ejercicio de un control migratorio respetuoso de los derechos humanos, y tendiente a la integración de la población migrante a la seguridad social y a los servicios que ofrece el Estado costarricense.

3.2.4.6 Desarrollar programas para la disminución de la prevalencia del consumo de drogas, propiciando la articulación de iniciativas de prevención del consumo y de rehabilitación de drogodependientes.

3.2.4.7 Desarrollar programas para prevenir y reprimir severamente el tráfico ilícito de drogas, la legitimación de capitales y las actividades conexas.

3.2.4.8 Fortalecer los programas que hagan posible la protección plena de los derechos humanos de las personas privadas de libertad y su inserción asertiva.

3.2.4.9 Fortalecer los mecanismos y recursos destinados por el Estado costarricense para enfrentar de manera contundente las diversas manifestaciones del crimen organizado nacional y transnacional.

3.2.5 Sector Cultura

3.2.5.1 Aumentar el presupuesto del sector cultura al 1% del presupuesto del Gobierno Central e invertirlo en fortalecer la capacidad de gestión, la calidad artística y la capacidad de producción de las instituciones del MCJD en torno a las áreas fundamentales de transformación de la sociedad costarricense.

3.2.5.2 Crear nuevos mecanismos para incentivar la inversión pública y privada en proyectos creativos y de rescate patrimonial.

3.2.5.3 Aumentar los servicios en línea que ofrece el MCJD y sus adscritas en el marco del Programa de Gobierno Digital.

3.2.5.4 Visibilizar el aporte de la cultura al PIB de Costa Rica y aumentar su relevancia en la economía costarricense por medio de la ampliación de oportunidades de desarrollo productivo de creadores y artistas.

3.2.5.5 Promover una mayor visibilidad de las manifestaciones culturales que celebren la biodiversidad nacional

con un énfasis en la creación de conciencia de Costa Rica como país acuático y marino.

3.2.5.6 Fortalecer la capacidad de las municipalidades, comunidades, grupos independientes del sector cultura y otras instituciones del sector público y privado para promover el desarrollo cultural, deportivo y recreativo de sus comunidades.

3.2.5.7 Aumentar en al menos un 8% la participación de los deportistas nacionales en juegos especiales, laborales y regionales, tanto a nivel nacional como a nivel internacional.

3.2.5.8 Aumentar el reconocimiento y la visibilidad de las manifestaciones de la diversidad cultural costarricense en Centroamérica y el mundo.

4 Acciones estratégicas

El logro de las anteriores metas requiere de la ejecución de diversas acciones estratégicas por sector. Como ha sido explicado en el Capítulo 1, esas acciones han sido divididas en tres categorías:

- **El Contrato con la Ciudadanía:** Está constituido por el conjunto de acciones estratégicas que son de exclusivo resorte del Gobierno, que no requieren de reformas legales, y que, por ello, puede realizar por su propia iniciativa. Son por tanto las acciones que el Gobierno se compromete inequívocamente a realizar.
- **El Compromiso Político:** Comprende acciones que el Gobierno se compromete a impulsar, pero que no se podrán ejecutar a menos que la Asamblea Legislativa concurra a hacerlas realidad.
- **Los Diálogos para la Costa Rica del Bicentenario:** Constituyen un mecanismo para la discusión de temas esenciales para el futuro del país. El objetivo central de las iniciativas contenidas en esta es promover la deliberación pluralista sobre temas frecuentemente controversiales o de gran complejidad, que poseen un carácter estratégico para avanzar hacia una visión compartida del futuro de Costa Rica pero cuya implementación requieren de acuerdos políticos y sociales.

Procedamos, pues, a exponer sintéticamente el Contrato con la Ciudadanía de la Administración 2006-2010 en cada uno de los sectores del Eje de Política Social. Luego serán enunciadas las iniciativas que caen dentro del Compromiso Político y, finalmente, algunas propuestas para los Diálogos para la Costa Rica del Bicentenario. El lector que desee conocer el detalle de las acciones expuestas a continuación (aspectos como objetivos específicos, indicadores de medición, línea base, estimación

presupuestaria e institución responsable) podrá referirse a la Matriz de Acciones Sectoriales que se encuentra en el documento anexo al Plan Nacional de Desarrollo.

4.1 Contrato con la Ciudadanía

4.1.1 Sector Social y de Lucha contra la Pobreza

4.1.1.1 Mejoramiento de los mecanismos de selección de beneficiarios de los programas sociales selectivos y de asignación de los beneficios respectivos. Para el año 2010 todos los programas sociales selectivos estarán articulados a un Registro Unico de Beneficiarios, con capacidad de actualización y transacción en línea.

4.1.1.2 Programa Avancemos, que consiste en una transferencia monetaria a las familias beneficiarias, condicionada a que mantengan a sus hijos adolescentes en el sistema educativo. Asimismo, se establecerá un mecanismo de ahorro para los adolescentes atendidos por el programa. Al cabo de esta administración, se estarán atendiendo 130.000 estudiantes con este programa y habrá 46.650 estudiantes participando en el componente de ahorro.

4.1.1.3 Programas de generación de oportunidades de ingreso, empleo y desarrollo del capital social, para personas en condición de pobreza, vulnerables y en exclusión social. Se capacitará y otorgarán certificaciones de competencias laborales a cerca de 3.221 jóvenes, se financiarán 16.000 proyectos productivos, de capacitación, enganche o inserción en el mercado laboral, y se atenderá a 13.000 familias en condición de pobreza, que viven en los asentamientos campesinos del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), con ofertas institucionales articuladas de acuerdo con sus necesidades.

4.1.1.4 Programa de Ciudadanía y Voz de la población pobre, para favorecer la organización, participación ciudadana, diálogo social y redes sociales en 196 comunidades en condición de pobreza y riesgo social.

4.1.1.5 Articulación de las políticas de atención integral a la niñez y la adolescencia en condición de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social, mediante programas y acciones orientadas por criterios de corresponsabilidad, equidad de género e interés superior de niños, niñas y adolescentes. Para ello:

- En coordinación con el Sector Salud, se construirán, ampliarán o repararán las instalaciones de al menos 611 CEN-CINAI, se llegará a atender en estos centros a más de 29.000 niños y niñas de 2 a 7 años (más del doble que en la actualidad), a 5.000 niños y niñas de entre 7 y 12 años y a 480 niños de entre 3 meses y 2 años (estos últimos dos grupos no son atendidos en la actualidad).

- Se ampliará la oferta institucional dirigida a población infantil y adolescente vulnerable en sus derechos, en situación de calle y adictos a sustancias psicotrópicas, para lo cual se creará y se pondrá en funcionamiento, a partir del 2008, el Centro Nacional de Atención en Adicciones para Personas Menores de Edad, mediante la acción coordinada del Instituto Costarricense sobre las Drogas (ICD), el IAFA, el PANI, el Ministerio de Salud, y otras instituciones. Se instalará la capacidad para atender a 1.150 niños, niñas y adolescentes en riesgo inminente, y para brindar atención integral a 120 niños y niñas con problemas de adicción a drogas psicoactivas por año.

4.1.1.6 Desarrollo de una red de protección social básica para la reducción y superación de la pobreza. Para ello:

- Se establecerá un modelo de intervención integral orientado a las unidades familiares, que permitirá complementar los ingresos y mejorar el acceso a servicios a 40.000 familias. Se capacitará a 36.000 mujeres en formación humana, técnica y académica, y se asignará 10.950 soluciones habitacionales a mujeres jefas de hogar.
- Se mejorará la oferta institucional para la atención de la población adulta mayor en condiciones de pobreza, mediante la universalización del Régimen No Contributivo de Pensiones (RNCP) y el fortalecimiento y diversificación de las alternativas para la población que se encuentra en riesgo social y no es atendida por instituciones de bienestar social. Al final de la Administración habrá 59.461 personas adultas mayores con pensión asignada y existirá un mecanismo semestral de revisión del monto de las pensiones del RNCP de acuerdo a la tasa de inflación.
- Se compensará la desigualdad social de las personas con discapacidad en condición de pobreza y se crearán oportunidades para la generación de ingresos. Al año 2010, se otorgarán subsidios a 2.850 personas anualmente, se atenderá a 750 personas adultas con discapacidad en condición de abandono y se otorgarán 200 créditos para microempresas de personas con discapacidad y sus familiares.

4.1.1.7 Plan de mejoramiento del acceso a los programas y servicios institucionales de la población indígena. Se busca el desarrollo de un plan intersectorial de acciones institucionales que permitan acrecentar su calidad de vida, articulado en plena consulta con los pueblos indígenas.

4.1.1.8 Programa nacional, regional y local para el ordenamiento territorial. Se elaborarán y pondrá en ejecución un Plan Nacional de Desarrollo Urbano y se elaborarán planes de ordenamiento territorial para todas las regiones del país.

4.1.1.9 Programas de atención del déficit habitacional y alivio a la pobreza, con énfasis en asentamientos en precario y condición de tugurio. Con estos programas se busca dotar de vivienda, infraestructura y servicios básicos a esta población, en forma tal que se reduzca en un 50% el número de familias que habitan en asentamientos en precario y en tugurios.

4.1.2 Sector Educación

4.1.2.1 Acciones de mejoramiento de la calidad y la pertinencia de la educación, para lograr mejoras significativas por parte de los estudiantes en el conocimiento y en el desarrollo de destrezas en las áreas científicas, histórico-sociales, lógico-matemáticas y de comunicación y lenguaje. Se busca elevar la tasa de aprobación por rendimiento inicial en primaria del 82,4% al 86,6%, y del 53,7% al 57,9% en secundaria. Se busca elevar el promedio de la nota de examen de noveno año de 67,7 a 73,0 puntos, y de 76,3 a 79,3 puntos la nota promedio en el examen de bachillerato. El porcentaje de centros educativos de primaria con acceso a la tecnología de la comunicación y la información se elevará del 14,7% al 73,5%

4.1.2.2 Programa de fortalecimiento de la formación ética, estética y ciudadanía. En primaria se incrementará la cobertura de Artes Plásticas, del 14,7% al 33,7% de los centros educativos, la de Música del 44% al 53%, y la de Educación Física del 44,4% al 52,5%.

4.1.2.3 Plan de mejoramiento de la capacidad productiva y emprendedora de las poblaciones estudiantiles. Se incrementará la cobertura del inglés en primaria del 75,6% al 95% de los centros educativos y se incrementará la cobertura del Programa de Informática Educativa del 58,8% al 71% de los centros educativos en primaria y del 88,8% al 96% en secundaria. Se pondrán en marcha 84 procesos de especialidades técnicas profesionales articulados con los colegios universitarios y el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA); se incrementará el número de estudiantes matriculados en la educación técnica superior de 7.810 a más de 9.000; y se desarrollarán programas de capacitación y asistencia técnica que beneficiarán a más de 58.000 personas a lo largo del período.

4.1.2.4 Programa de fortalecimiento de la educación para el desarrollo sostenible y una vida saludable. Se desarrollará, se integrará en el currículo y se llegará a aplicar en el 60% de los centros educativos un programa para la promoción del cambio cultural con respecto a la sostenibilidad ambiental.

4.1.2.5 Acciones para la reducción de las desigualdades en el acceso efectivo al derecho a la educación. Se incrementará en casi 24.000 estudiantes el número de beneficiarios de becas; en más de 17.000 el número de beneficiarios del servicio de transporte gratuito a los centros educativos

y en casi 140.000 estudiantes el número de beneficiarios del Programa de Comedores Escolares. Asimismo, se dará un seguimiento detallado, por medio de informes anuales, a la ejecución del Programa Avancemos.

4.1.2.6 Programa de mejoramiento de la calidad de los docentes, de los directores y, en general, del recurso humano del sector, para lo cual se capacitará al 100% de los directores de centros educativos y docentes.

4.1.2.7 Acciones de utilización de los procesos de evaluación para el mejoramiento de la calidad de la educación. Al 2010 se espera un mejoramiento en el rendimiento de los estudiantes en las pruebas de Noveno Año y Bachillerato en los temas del currículo básico que presentan mayores debilidades, así como una disminución en más de 9.000 y 17.000 en el número de estudiantes aplazados en primaria y secundaria, respectivamente.

4.1.2.8 Plan de gestión eficiente y humanizada de los servicios del MEP, mediante la ejecución del proyecto Gobierno Digital-MEP, que espera alcanzar para el año 2010 la automatización de los procesos de reclutamiento de personal, dotación de recursos a las regiones educativas, y la desconcentración de los procesos de emisión de constancias de personal.

4.1.2.9 Plan de mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento. Se construirán 6.800 nuevas obras de infraestructura de distintos tipos, se dará mantenimiento a 300 obras por año y se dotará de 320.000 pupitres nuevos a los centros educativos del país.

4.1.3 Sector Salud

4.1.3.1 Programa de fortalecimiento de las condiciones de salud de la población infantil y adolescente, promoviendo estilos de vida saludables. Se incrementará la oferta y cobertura de los sistemas de salud orientados a la población infantil y adolescente de manera que, entre otras acciones, se incremente en un 8% la cobertura de atención integral en salud para los adolescentes, se eleve de 9 a 13 el número de vacunas en el esquema básico de vacunación, se reduzca en un 24% la mortalidad materna por causas prevenibles, y se disminuya la tasa de desnutrición leve, moderada y severa en niños escolares en un 1%.

4.1.3.2 Acciones de promoción y protección del hábitat humano para un mayor bienestar y calidad de vida de la población. Se busca aumentar de un 65% a un 71% el porcentaje de población con agua potable en las zonas rurales, lograr un avance de más de un 50% en el Proyecto de Mejoramiento Ambiental del Área Metropolitana de San José (tendiente a aumentar la cobertura del alcantarillado sanitario en el Área Metropolitana) y llevar la ejecución del Programa “Ciudades Limpias” y la instalación de centros de acopio para la reutilización o el reciclaje de desechos sólidos a 22 cantones del país.

4.1.3.3 Programa de fortalecimiento de la capacidad resolutoria de las instituciones del sector, para lograr un incremento de la cobertura del Seguro de Enfermedad y Maternidad del 57,1% al 60,2% de la fuerza ocupada y del 49% al 52% en el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte.

4.1.3.4 Plan de provisión de recursos de infraestructura, humanos, tecnológicos y financieros en salud con calidad, seguridad y accesibilidad. Para ello:

- Se crearán 80 nuevos EBAIS en los sectores más pobres y con mayores problemas de accesibilidad.
- Se desarrollará un plan de gestión de infraestructura sectorial, con una inversión superior a los ¢50.000 millones (sólo en 2009-2010).
- Se fortalecerán los servicios de segundo nivel de atención, logrando la organización del 60% de los establecimientos de salud en redes de servicios integrales.
- Se fortalecerán con recursos tecnológicos en oncología el 70% de los establecimientos de salud de mediana y alta complejidad y se ejecutará al menos el 70% del Plan Nacional para el Control del Cáncer, con acciones en los ámbitos de promoción de estilos de vida saludable; prevención, diagnóstico y tratamiento del cáncer; cuidados paliativos; fortalecimiento de los recursos humanos necesarios; y mejoramiento de los sistemas de información e investigación en los cánceres de relevancia epidemiológica (cáncer de mama, cérvix, próstata, gástrico, pulmón, piel, colon).

4.1.3.5 Programa de fortalecimiento de la gestión institucional para mejorar la calidad y la eficiencia de la prestación de servicios de salud. Para ello se fortalecerán las funciones de rectoría del Ministerio de Salud y se fortalecerá la capacidad financiera de la seguridad social, disminuyendo en términos reales los niveles de morosidad.

4.1.3.6 Elaboración participativa y puesta en ejecución del Plan Estratégico de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) 2007-2012, con el cual se plasmará una visión de largo plazo en materia de infraestructura hospitalaria y de servicios, formación de personal y sostenibilidad financiera de la seguridad social, incluyendo en este último aspecto un programa de cancelación de la deuda del Estado con la CCSS.

4.1.4 Sector Seguridad Ciudadana y Prevención de la Violencia

4.1.4.1 Plan para ampliar la cobertura del Ministerio de Seguridad Pública (MSP) en sus funciones de preservación de la seguridad ciudadana y el orden público. Para ello se incrementará en un tercio el personal en labores policiales, aumentando la fuerza policial en 800 efectivos por

año e incrementando la cantidad de policías graduados del curso Técnico Básico Policial de 155 a 800 por año.

4.1.4.2 Programa de fortalecimiento y consolidación de redes de seguridad comunitaria y comercial, orientadas a mejorar la seguridad en las comunidades. Para ello se establecerá una red de 40 Comisiones Cantonales de Seguridad Ciudadana y 40 Comités Sectoriales y se pondrán en marcha programas de seguridad comunitaria con todos ellos.

4.1.4.3 Programas de prevención de la violencia y el delito dirigidos a adolescentes y jóvenes en riesgo social. Para atender a esta población se introducirán procesos de emprendimientos para el desarrollo de pequeñas y medianas empresas y cooperativas, así como procesos de capacitación y certificación de destrezas laborales.

4.1.4.4 Desarrollo del Sistema Nacional de Información sobre la Violencia y el Delito (SISVI), tendiente a contar con información oportuna, actualizada y real para tomar decisiones en materia de seguridad.

4.1.4.5 Plan de modernización de la plataforma tecnológica del Registro Nacional mediante la incorporación de la firma digital en el proceso registral, tendiente a mejorar la seguridad jurídica en el país. Al finalizar la Administración 2006-2010, se espera tener un 45% de los trámites ante el Registro Nacional incorporados al proceso de firma digital.

4.1.4.6 Plan para incrementar el acceso de las personas privadas de libertad a las actividades educativas, recreativas y productivas mediante la realización de 2.050 actividades deportivas y recreativas y la participación de 1,166 privados de libertad en actividades educativas y 2.900 en programas productivos.

4.1.4.7 Programa de mejoramiento de la seguridad en los Centros de Atención Institucional (CAI) y Centros de Atención Semi-Institucional (CASI), como medio para asegurar el cumplimiento de la pena. Para ello se dotará a la policía penitenciaria de 500 nuevas plazas a lo largo del período 2006-2010.

4.1.4.8 Programas de prevención del consumo de drogas y atención a los drogodependientes. Para ello:

- Con el concurso del Ministerio de Justicia (MJ), el MSP, el MEP, el Instituto sobre el Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA) y el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), se coordinarán y ejecutarán al menos 3 programas de prevención del consumo de sustancias psicoactivas en el sector educativo formal, prevención del consumo de drogas en el sistema educativo informal y prevención del consumo de drogas en la comunidad. En particular será clave la creación y puesta en funcionamiento del Centro Nacional de Atención en Adicciones para Personas Menores de Edad, en los términos descritos en el punto 4.1.1.5 anterior.

- Se brindará atención integral a las personas afectadas por el consumo de drogas, poniendo en marcha 2 programas de atención a personas menores de edad en condición de vulnerabilidad y de respuesta interinstitucional al consumo de drogas en el sistema penitenciario.

4.1.4.9 Programas de prevención y represión de los delitos de tráfico ilícito de drogas, legitimación de capitales y actividades conexas. Para ello:

- Se coordinarán con otros sectores e instituciones programas tendientes al establecimiento de fuerzas de tarea regionales; control de la utilización ilícita del sistema de paquetería postal y couriers; fortalecimiento de los mecanismos de control para el tráfico virtual; y desarrollo alternativo para comunidades indígenas.
- Se fortalecerán los mecanismos regulatorios para actividades lícitas que se constituyen en puentes para actos delictivos (casinos, apuestas, compra y venta de bienes raíces, etc.).
- Se aumentará el número de operativos contra el tráfico local de drogas ilegales de 110 en el 2005 a un promedio de 145 al año al finalizar el período de gobierno.

4.1.4.10 Establecimiento de un modelo migratorio sustentado en la integración de la población migrante a los servicios y la seguridad social que brinda el Estado costarricense, en el ejercicio de un control migratorio respetuoso de los derechos humanos. Para ello se introducirán los programas de cogestión comunitaria, que incentiven la participación activa de la población migrante junto a los ciudadanos nacionales en la búsqueda de soluciones a problemas comunales, bajo un principio de solidaridad. Se espera poner a funcionar 300 programas de cogestión comunitaria a lo largo de cuatro años.

4.1.4.11 Plan de digitalización y actualización de datos de ciudadanos nacionales y población inmigrante, en el marco del proyecto de Gobierno Digital, que implicará la digitalización de 480.000 expedientes y redundará en la reducción en un 50% del tiempo de espera para el trámite de pasaportes y renovación de permisos migratorios.

4.1.5 Sector Cultura

4.1.5.1 Acciones de fortalecimiento de los programas emblemáticos del Sector Cultura, tendientes a mejorar la capacidad de producción artística de las instituciones clave del sector cultura y la infraestructura que utilizan. Se espera llevar a cabo al menos 220 cursos de capacitación en disciplinas artísticas y en gestión cultural, y al menos 14 procesos de mejora de infraestructura y equipamiento de edificios como el Teatro Nacional, Teatro Popular Melico Salazar, La Aduana, CENAC, Biblioteca Nacional, Museo de Arte Costarricense y otros.

4.1.5.2 Fondo de Becas para el Desarrollo Cultural, tendiente a fomentar la creación, promoción y difusión de la cultura mediante el financiamiento o co-financiamiento (con el sector privado) de al menos 233 proyectos de calidad a lo largo de 4 años.

4.1.5.3 Programa de creación de una plataforma tecnológica y cultural, que permitirá la conexión en red de 85 bibliotecas, casas de la cultura, museos regionales, casas de la juventud y direcciones regionales del MCJD.

4.1.5.4 Proyecto Desarrollo Cultural Comunitario, que permitirá aumentar el número de actividades culturales de calidad realizadas fuera del Área Metropolitana, de 368 a más de 2.300 anuales.

4.1.5.5 Sistema Nacional de Educación Musical, que, en un esquema de alianza entre el MCJD, las municipalidades, y las escuelas de música públicas y privadas, llegue a cubrir al menos 20 escuelas y 4.000 estudiantes.

4.1.5.6 Plan de Promoción y Desarrollo de Programas Deportivos y Recreativos, que hará posible un aumento de 20% en la participación de los deportistas en los Juegos Deportivos Nacionales y en la de estudiantes en eventos deportivos nacionales e internacionales. Se prevé, además, la realización de, al menos, 72 juegos deportivos especiales y laborales en todas las regiones del país, y un aumento del 40% en el presupuesto asignado a entidades deportivas para apoyar el desarrollo del deporte federado y la participación de deportistas en el ámbito nacional e internacional.

4.1.5.7 Programa de fomento de la diversidad cultural audiovisual en el país, que, con el concurso del Sistema Nacional de Radio y Televisión (SINART) y del Centro Costarricense de Producción Cinematográfica (CCPC), hará posible un aumento en la producción y transmisión de programas culturales de radio y televisión.

4.1.5.8 Programa de apoyo de MIPYMES artísticas y culturales, tendiente a insertarlas en el sector productivo formal del país y en su oferta exportadora. Se espera para el año 2010 tener establecido un sistema de medición del aporte de las empresas culturales al PIB y un programa de promoción de las empresas creativas en plena ejecución.

4.1.5.9 Programa de cultura y naturaleza, que a lo largo del período realizará, en coordinación con las comunidades, al menos 8 festivales sobre la temática de mar y naturaleza y 4 muestras de arte con productos culturales con contenidos relativos a la biodiversidad.

4.1.5.10 Programa “Nuestra Cultura en Centroamérica y el Mundo”, tendiente a aumentar la visibilidad y la presencia de artistas y productos culturales costarricenses en el exterior, enfatizando la construcción de redes de artistas y creadores centroamericanos.

4.2 Compromiso Político

Como complemento y herramienta para reforzar las acciones contempladas en el Contrato con la Ciudadanía, se proponen nueve acciones, que el gobierno se compromete a promover intensamente y a convertir en proyectos de ley, cuya realización depende del concurso de la Asamblea Legislativa:

4.2.1 Creación del Ministerio de Desarrollo Social y Asentamientos Humanos

Se propone la creación de este Ministerio con el fin de establecer una autoridad central en materia de los programas sociales selectivos y de lucha contra la pobreza, en los términos descritos en el Capítulo 5 de este PND.

4.2.2 Fortalecimiento financiero del IMAS

Se reformará la ley del IMAS con el propósito de agilizar la ejecución de los recursos de dicha institución, especialmente aquellos provenientes de FODESAF. Asimismo, se incrementarán los ingresos que el IMAS recibe por concepto de utilidades de las Tiendas Libres, en un monto de aproximadamente ₡4.200 millones al año.

4.2.3 Incremento del presupuesto constitucionalmente definido para el sector educación, del 6% al 8% del PIB

Como es evidente, la viabilidad de esta reforma depende no sólo del apoyo legislativo a la reforma constitucional que aumente el presupuesto que debe destinarse al sector educación, sino del incremento de los ingresos tributarios, sin el cual la reforma constitucional quedaría en letra muerta.

4.2.4 Transformación del Instituto Nacional de Ciencias de la Salud (INCIENSA) en el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP)

La nueva institución estará dedicada al para análisis de medicamentos, pruebas de bioequivalencia, seguridad alimentaria y aguas.

4.2.5 Reforma integral de la Ley de Migración y Extranjería

Esta reforma tiene el propósito de ordenar los flujos migratorios al país y de conjugar los enfoques de control y de integración en la atención a la población inmigrante.

4.2.6 Reforma a la Ley de Armas y Explosivos

Esta reforma tiene el propósito de mejor regular el comercio, tráfico, posesión y uso de armas en el país, y endurecer las penas aplicables a delitos cometidos con armas de fuego.

4.2.7 Reforma a la Ley de Psicotrópicos para el fortalecimiento del Instituto Costarricense sobre las Drogas (ICD) y la lucha contra el lavado de activos

Esta ley viene a fortalecer el ICD para agilizar la transferencia de recursos obtenidos del narcotráfico hacia las actividades de prevención, rehabilitación y control de estas actividades ilícitas. Asimismo se mejora la función rectora del ICD y la coordinación inter-institucional para la atención integral del problema

4.2.8 Reformas al Código Penal para el combate a la criminalidad organizada

Este proyecto de ley tiende a garantizar una mejor intervención pública en contra de las diferentes manifestaciones del crimen organizado. Se mejorarán los procedimientos de investigación y las sanciones en la materia.

4.2.9 Proyecto de Ley para el fortalecimiento de la Legislación contra el Terrorismo

Esta ley vendrá a poner a Costa Rica al día en materia de la legislación internacional contra este problema de alcance planetario, según las recomendaciones de la Organización de Naciones Unidas y otras entidades expertas.

4.2.10 Proyecto de Ley de Creación de la Universidad Técnica Nacional

Este proyecto busca la creación, articulación y puesta en marcha de una institución estatal de Educación Superior Universitaria denominada Universidad Técnica Nacional, con sede en Alajuela, que articulará sistemáticamente las cuatro instituciones públicas de educación superior tecnológica existentes en Alajuela y sus alrededores (CUNA, CIPET, ECAG y CEFOF).

4.3 Diálogos para la Costa Rica del Bicentenario

Se propone convocar a deliberaciones nacionales sobre los siguientes temas:

4.3.1 El futuro de nuestras ciudades

El Gobierno de Costa Rica se compromete a impulsar un diálogo nacional sobre el desarrollo urbano en Costa Rica.

La región central del país tiende a convertirse en una única aglomeración urbana, extensa, caótica, con problemas crecientes de congestión, contaminación e inseguridad. Al mismo tiempo, algunas ciudades secundarias, fuera del Valle Central, empiezan a reproducir los mismos problemas presentes en la Gran Área Metropolitana, deteriorando la calidad de vida de sus habitantes, el entorno natural, y su propia viabilidad económica.

La debilidad de los gobiernos locales, la ausencia de una política nacional de ordenamiento territorial, la falta de mecanismos para reducir, reciclar y reutilizar los desechos sólidos, la pérdida de calidad de los espacios públicos, constituyen sólo algunas partes del complejo entramado de problemas que afectan el desarrollo de las ciudades en nuestro país.

¿Cómo fortalecer las capacidades de gestión urbana de los gobiernos locales? ¿Qué debemos hacer para elevar la calidad de la convivencia social en nuestras ciudades? ¿Cómo mitigar los problemas de congestión, contaminación e inseguridad que hoy dominan el espacio urbano? ¿Cómo recuperar los espacios públicos, los sitios de encuentro y recreación?

Es preciso explorar respuestas compartidas a estas interrogantes y esbozar un camino que nos permita mejorar la gestión urbana en el país y revitalizar nuestras ciudades, en un marco de respeto al desarrollo humano sostenible.

4.3.2 El reto de la integración social: ¿Podremos vivir juntos?

El Gobierno de Costa Rica se compromete a impulsar un diálogo nacional sobre la preservación de los mecanismos de integración social en el país.

Tradicionalmente la sociedad costarricense se caracterizó por niveles importantes de integración socio-económica, cultural y espacial.

Ese rasgo central de la nacionalidad costarricense ha venido desdibujándose aceleradamente, de la mano de un aumento palpable en los niveles de desigualdad social, una brecha creciente en el acceso a las oportunidades de bienestar, una bifurcación en las vías de acceso a los servicios básicos, un crecimiento alarmante de los niveles de temor y de desconfianza interpersonal, y una evidente segregación espacial en nuestras ciudades.

Es tiempo de propiciar una reflexión profunda tendiente a encontrar las claves que impidan un proceso irreversible de desintegración de la sociedad costarricense y su abandono de formas elementales de interacción y solidaridad que están en la base de nuestra nacionalidad.

El Diálogo que proponemos busca encontrar respuestas para preguntas como las siguientes: ¿Qué referentes comunes existen para hablar de la nacionalidad costarricense en el siglo XXI? ¿Qué debemos hacer para distribuir más equitativamente las oportunidades de bienestar? ¿Qué debemos hacer para evitar la deserción de la clase media de la red de servicios públicos universales? ¿Qué medidas es posible y deseable tomar para evitar la segregación espacial en nuestras ciudades? ¿Qué acciones y estrategias son necesarias para hacer posible una sociedad con mejores niveles de convivencia ciudadana y paz social?

El reto de la integración social es, pues, el otro gran tema, dentro del Eje de Política Social, sobre el que se impulsará un gran debate nacional de cara al Bicentenario.



Capítulo 3

Eje de Política Productiva

1 El punto de partida

1.1 El desempeño macroeconómico

Aunque Costa Rica no ha experimentado una recesión económica en más de dos décadas, su crecimiento económico en el período ha sido errático, oscilando entre un mínimo de 0,9% del PIB en 1996 y un máximo de 8,4% en 1998.

En los últimos cinco años, el crecimiento promedio del PIB en términos reales ha sido del 4,1% anual. En el 2005 el crecimiento alcanzó un 5,9% y para el 2006 el Banco Central, en su revisión del Programa Monetario para el período 2006-2007 proyecta un crecimiento superior al 6,8%.

A pesar de la reciente aceleración del crecimiento, la tasa promedio se encuentra muy por debajo de la tasa de crecimiento de otros países en vías de desarrollo que, como China, la India y, en un contexto más cercano, Chile, están demostrando la capacidad de cerrar la brecha que los separa del mundo desarrollado.

La autoridad monetaria ha logrado evitar, en términos generales, que la inflación se acelere, pero no ha podido reducirla de manera permanente a niveles internacionales (2% ó 3% anual) pues el peso de las pérdidas del Banco Central limita su capacidad desarrollar una efectiva política anti-inflacionaria. El régimen de mini-devaluaciones, vigente hasta hace poco, si bien permitió al país alcanzar un grado importante de estabilidad tras la crisis de la década de 1980, generó una inercia inflacionaria que limitó aún más el margen de maniobra del Banco

Central. No es casual que en la última década la inflación promedio se haya situado en un 11,5% anual.

En materia fiscal, el peso de la recaudación tributaria se ha incrementado gradualmente, pasando de un promedio del 12% entre 1995 y 1999, a un promedio de 13% entre 2000 y 2005. Para el año próximo 2007 se espera que la recaudación, sin reforma tributaria, alcance el 14% del PIB. Estos incrementos han tenido lugar principalmente como resultado de una mejor gestión tributaria, ya que la reforma tributaria sigue pendiente de aprobación.

A pesar de estos incrementos en los ingresos, sólo se ha logrado reducir el déficit fiscal que se situó en el año 2005 en 2,5% del PIB— gracias a la compresión de gastos e inversiones públicas, de manera que la formación bruta de capital, en 2005, representó apenas el 4,5% del gasto total del Gobierno Central, de acuerdo a los datos de la Contraloría General de la República (CGR).

El avanzado estado de deterioro de la infraestructura pública, desde carreteras hasta escuelas, pone en evidencia que esta forma de alcanzar el equilibrio fiscal no sólo no es sostenible, sino que atenta contra el crecimiento económico que la estabilidad macroeconómica tenía el propósito de fomentar.

1.2 La política de comercio exterior

La política de comercio exterior ha tenido una dirección constante a lo largo de más de casi dos décadas: tras el inicio de la reducción unilateral de aranceles durante el primer gobierno del Dr. Oscar Arias (1986-1990), el país ha seguido una política de creciente apertura e inte-

gración con la economía mundial, lo que le ha permitido a Costa Rica convertirse en la economía más abierta de América Latina y en el tercer receptor de inversión extranjera directa per capita de toda la región.

Un primer resultado de esta política ha sido el sistemático incremento del valor de nuestras exportaciones, que para el año 2005 ya habían alcanzado un total de US\$7.026 millones.

Este crecimiento en el valor total de las exportaciones ha sido acompañado de un incremento del número de mercados de destino, el número de productos exportados y el número de exportadores. Así, en 2005, 3.644 productos costarricenses eran enviados por 1.895 diferentes empresas a un total de 138 destinos en todo el mundo.

Además, Costa Rica ha tenido éxitos importantes en foros multilaterales tales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), al mismo tiempo que se ha ampliado de manera sistemática la red de tratados de comerciales, mediante los cuales se asegura el acceso de nuestros productores a un número creciente de mercados y se amplía la oferta de productos al alcance de los consumidores costarricenses.

Sin embargo, el desarrollo de las capacidades de negociación no ha sido acompañado de un desarrollo equivalente de nuestra capacidad para administrar tratados. Esta es una tarea que adquiere urgencia de cara a la ratificación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (TLC-EEUU-CA) y la futura negociación de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea.

Por otra parte, tras la negociación del TLC-EEUU, Costa Rica ha postergado injustificadamente su ratificación legislativa. El país es hoy el único de la región en el que el Tratado no ha sido ratificado y se convertirá en el último país en que entre en vigencia, con evidentes perjuicios para nuestros productores y para nuestra posición competitiva en la lucha por la atracción de inversión extranjera directa.

1.3 Las políticas de estímulo a la productividad

A lo largo de casi dos décadas, han sido sistemáticamente debilitados los organismos estatales encargados de apoyar el desarrollo productivo, particularmente de los productores del agro y de las pequeñas y medianas empresas (PYMES). Los recursos destinados a este propósito no han cumplido su cometido o se han quedado congelados en fideicomisos con serios problemas administrativos. Con frecuencia, los recursos asignados son apenas suficientes para cubrir la planilla de las respecti-

vas instituciones y no llegan a brindar un apoyo efectivo a los productores del campo y la ciudad para elevar su productividad. A esto se suma la grave atomización de las competencias en el sector público responsable de las políticas para el sector productivo, que imposibilita una acción unificada y eficaz del estado en el desarrollo de la competitividad.

En particular, debe destacarse que, pese a la importancia de las PYMES en la distribución de riqueza y la creación de empleo (según los cálculos del INEC con base en el Censo del 2004, el 86,9% de los empleos en ese año correspondían a establecimientos de 30 personas o menos), su acceso a asistencia técnica, inteligencia de mercados y financiamiento es difícil y precario. En particular, el acceso al financiamiento es aún limitado, a pesar de la aprobación de la Ley de Fortalecimiento de las PYMES, No. 8262, que creó un Fondo Especial para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (FODEPYME), que, sin embargo, excluye a las unidades productivas agropecuarias.

Al día de hoy, continúa siendo muy bajo el número de PYMES que se han logrado articular, directa o indirectamente a los mercados internacionales. De acuerdo con cifras de COMEX, en la actualidad, únicamente el 4% de las PYMES venden sus productos en el exterior y, a la altura del año 2005, se habían logrado apenas 108 encadenamientos de PYMES con empresas exportadoras.

1.4 El desarrollo turístico

En los últimos 10 años el país ha experimentado un crecimiento promedio del 8,1% en el número de turistas internacionales que ingresaron al país, cifra que duplica el promedio del crecimiento mundial. En el 2006, el país recibió cerca de 1,7 millones de turistas internacionales, que aportaron aproximadamente US\$1.663 millones a la economía costarricense, una suma casi equivalente al 9% del PIB. El crecimiento tanto de la planta hotelera, que alcanza cerca de 38.000 habitaciones en el 2006, como de una amplia gama de empresas de servicio ligadas a la actividad, se ha convertido en un elemento dinamizador en diferentes regiones del país, y en un importante generador de empleo. Cerca de 100.000 personas en el país trabajan en actividades directamente relacionadas con el turismo.

Las condiciones de paz y estabilidad política del país se han conjugado con la riqueza natural, para permitir el diseño y operación empresarial de productos turísticos altamente diferenciados y competitivos en el entorno no sólo regional sino mundial.

Aunque, de cara al futuro, el país tiene un obvio potencial para crecer en los mercados y segmentos donde nuestro turismo es competitivo (naturaleza, cultura

y sociedad, entre otros), la realización de este potencial demandará un esfuerzo nacional considerable para fortalecer las ventajas comparativas del país. Es preciso emprender acciones específicas tendientes a la utilización sostenible del espacio y los atractivos turísticos; al fomento de una cultura favorable al turismo entre la población; al mejoramiento continuo de la calidad de los productos y servicios turísticos; al desarrollo de nuevos productos mediante procesos de innovación; al mejoramiento de la infraestructura y los servicios de apoyo a la actividad turística; y al apoyo a las PYMES de los diferentes subsectores turísticos.

1.5 La infraestructura para el crecimiento

La infraestructura de transportes del país muestra un rezago inaceptable e incompatible con las aspiraciones de desarrollo y bienestar de los costarricenses. De la red vial nacional pavimentada, apenas un 20% se encuentra en buen estado y más del 50% se encuentra en estado deficiente o muy deficiente. En el caso de la red cantonal, el 46% se encuentra en condición mala o muy mala y el 44% en condición apenas regular.

Grandes obras ya planeadas se han postergado por muchos años, siendo la carretera San José-Caldera, con más de 20 años de espera, quizá el ejemplo más elocuente. Tal rezago no ha venido a ser solucionado por la Ley de Concesión de Obras Públicas, No. 7762, del 2 de abril de 1998, como lo evidencia el hecho de que no será sino hasta el año 2007 cuando finalmente se iniciará la construcción de las primeras obras viales que utilizarán este mecanismo: los proyectos San José-San Ramón y San José-Caldera.

Por otra parte, hasta el reciente inicio de la operación de la concesión en Puerto Caldera, el estado de la infraestructura y los niveles de productividad de nuestros puertos habían sufrido un deterioro sistemático por más de 20 años. Hoy, resultan muy insuficientes para atender el creciente volumen de comercio exterior de nuestro país.

La ampliación y modernización del Aeropuerto Internacional Juan Santamaría muestra considerables atrasos con respecto al cronograma original y todavía no es claro si el gestor del Aeropuerto estará en capacidad de concluir las obras pendientes y continuar administrando el Aeropuerto. Mientras tanto, la infraestructura del Aeropuerto Internacional Daniel Oduber es desde hace mucho tiempo inadecuada para atender el creciente flujo de turistas que ingresan a nuestro país por dicha vía.

Finalmente, la red de aeropuertos locales necesita atención urgente y es necesario modificar nuestra legisla-

ción en esta materia de manera que las pistas de aterrizaje de los aeropuertos regionales tengan la extensión necesaria para el aterrizaje de jets pequeños, como lo demanda el crecimiento de la industria turística.

1.6 La ciencia y la tecnología en el proceso productivo

Como lo ha hecho ver el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MICIT) y corrobora el diagnóstico realizado por la Estrategia Siglo XXI, la inversión en ambas actividades es sumamente baja para nuestras aspiraciones de desarrollo (0,39% del PIB). Además, es insuficiente el esfuerzo que despliega el país para la formación de científicos y técnicos, y débil la integración entre la ciencia y los procesos productivos.

Por otra parte, los grupos científicos nacionales están poco articulados entre sí y en muchos casos, sus conexiones más fuertes les vinculan con colegas extranjeros. También proviene del extranjero una buena parte del financiamiento de la investigación que se realiza en el país. Aunque es evidente que la capacidad de atraer fondos del extranjero para actividades científicas debe ser estimulada, es igualmente obvio que el país debe generar una mayor capacidad de movilizar fondos nacionales para la investigación y el desarrollo.

1.7 Empleo, ingresos y pobreza

Como se indicó en el Capítulo 2, el nivel de pobreza en Costa Rica se ha mantenido estancado en cerca del 20% de las familias, desde hace más de una década. Este nivel de pobreza está ligado, entre otros fenómenos, tanto a la incapacidad de la economía para generar suficientes puestos de trabajo formales bien remunerados, como a importantes carencias en la educación formal y técnica, que han impedido la elevación de la productividad y los salarios de los trabajadores costarricenses.

El desempleo abierto, aunque en niveles comparativamente bajos, ha mostrado una tendencia al alza en los últimos seis años, subiendo del 5,2% en 2000 al 6,6% en 2005. El subempleo visible, por su parte, creció del 4,0% al 5,5% en ese mismo lapso.

Cabe hacer notar que tanto el impacto del desempleo abierto como el del subempleo visible recaen con más fuerza entre las mujeres que entre los hombres. En el año 2005 las tasas de desempleo abierto y subempleo visible entre las mujeres alcanzaron el 9,6% y el 7,5% respectivamente.

Por otra parte, la población ocupada vio caer sus ingresos reales en el 2005 por tercer año consecutivo, des-

censo que fue mucho más marcado en el sector informal (5,4%) que en el formal (1,4%), de acuerdo a los cálculos del Proyecto del Estado de la Nación. Según esta misma fuente, el 45,3% de los empleos creados en 2005 correspondieron al sector informal.

2 Los grandes desafíos

De lo anterior se colige que el país enfrenta importantes desafíos en la conducción de su política económica y productiva, si es que pretende cumplir con la aspiración de convertirse en una nación desarrollada al llegar al bicentenario de su Independencia. Estos desafíos son mayores porque no aspiramos simplemente al crecimiento económico, sino a hacer que sus frutos alcancen a toda la población, a fortalecer la clase media y a avanzar de manera sistemática en la reducción tanto de la pobreza como de la desigualdad. Podemos sintetizar estos retos de la siguiente manera:

2.1 Aceleración sostenible del crecimiento económico

Acelerar el crecimiento económico en el corto plazo y lograr la sostenibilidad de ese crecimiento acelerado en el largo plazo son requisitos indispensables para la reducción sostenida de la pobreza.

2.2 Logro del equilibrio fiscal sin represión de la inversión pública

Es preciso lograr un equilibrio fiscal basado en la suficiencia de los ingresos y no en la represión del gasto y de la inversión públicas, tanto sociales como económicas. Esto demandará, inevitablemente, un incremento considerable en los ingresos tributarios del Gobierno Central, mediante el mejoramiento de la recaudación tributaria y la aprobación de nuevos impuestos. Asimismo, obliga a un esfuerzo para priorizar los gastos y las inversiones públicas.

2.3 Reducción de la inflación

Debemos reducir la inflación a niveles competitivos internacionalmente, de manera que se minimice el impacto de la inflación sobre los sectores de menores ingresos y se genere un entorno positivo para la inversión.

2.4 Potenciación de las PYMES

Es necesario incrementar los niveles de apoyo técnico y financiero a las PYMES, elevar su productividad y su participación, tanto directa como indirecta, en los mercados de exportación.

2.5 Recuperación de la infraestructura

Urge recuperar la infraestructura de transporte, construir las nuevas obras críticas para el desarrollo nacional, elevar la productividad e incrementar la capacidad de los puertos y recuperar el rezago en la construcción de la infraestructura aeroportuaria.

2.6 Reducción del desempleo y la pobreza

Como se ha advertido más arriba, es necesario lograr reducciones graduales y sostenidas tanto del desempleo como de la pobreza, mediante la combinación de políticas productivas que generen puestos de trabajo formales bien remunerados y políticas educativas y de capacitación, que permitan a los trabajadores desarrollar las habilidades, conocimientos y destrezas necesarios para tener acceso a esos puestos de trabajo.

2.7 Aumento de las capacidades científicas y tecnológicas

Para ser económicamente viable en el siglo XXI, el país debe lograr mayores niveles de inversión privada en investigación y desarrollo, articular más cercanamente los centros de investigación y las empresas, y mejorar cuantitativa y cualitativamente la formación del recurso humano del país en ciencia, tecnología e innovación.

2.8 Profundizar la inserción de Costa Rica en la economía mundial

El país debe consolidar el éxito del sector exportador costarricense y potenciar su capacidad para atraer inversión extranjera directa de la más alta calidad, mediante la negociación y correcta administración de acuerdos bilaterales de libre comercio con los principales socios comerciales del país, así como de una participación activa en los foros multilaterales de comercio internacional.

3 Visión del Eje y metas sectoriales

3.1 Visión

Al finalizar la Administración 2006-2010, la economía costarricense:

- Tendrá una inflación de un dígito y un déficit fiscal reducido y sostenible.
- Habrá mantenido la inversión pública en niveles congruentes con el cumplimiento de los objetivos de este PND.
- Habrá incrementado sustancialmente sus exportaciones, incluyendo las provenientes de los sectores agropecuario, pesquero e industrial, así como las de productos orgánicos.
- Habrá duplicado el porcentaje de pequeñas y medianas empresas exportadoras.
- Habrá fortalecido su imagen de destino turístico, mejorado su posición competitiva y avanzado en la consolidación de un modelo de desarrollo turístico basado en la riqueza natural, la sostenibilidad ambiental, los valores de los y las costarricenses, y la innovación constante de los productos turísticos
- Habrá mejorado sustancialmente las condiciones y seguridad de la red vial y la habrá ampliado mediante la construcción de proyectos viales estratégicos.
- Habrá incrementado la productividad y la capacidad de sus puertos en el Pacífico y en el Caribe.
- Generará una cantidad creciente de empleos formales y de alta calidad.
- Tendrá una fuerza laboral cada vez más capacitada y productiva y tendrá una mayor capacidad para

garantizar el respeto a los derechos laborales de los trabajadores.

- Tendrá una capacidad creciente para desarrollar innovaciones y para incorporar la ciencia y la tecnología en el proceso productivo.

3.2 Metas sectoriales

Esta visión se traduce en un conjunto de metas en cada uno de los sectores incluidos en este eje. Al final de la Administración 2006-2010, los sectores Financiero, Productivo, Comercio Exterior, Turismo, Infraestructura y Transporte, Ciencia y Tecnología, Trabajo y Seguridad Social, y Política Monetaria y Supervisión Financiera, habrán logrado:

3.2.1 Sector Financiero

3.2.1.1 Aumentar los ingresos tributarios al 17,2% del PIB al final del período.

3.2.1.2 Elevar el nivel de gasto de inversión del Gobierno de la República al menos al 1,5% del PIB anual, al finalizar el período de Gobierno.

3.2.1.3 Mantener la deuda pública total en un porcentaje igual o menor al 56% del PIB.

3.2.1.4 Un crecimiento porcentual anual promedio en colocaciones del período 2007-2010, de 22,8% para el Banco de Costa Rica, de 32,6% para el Banco Nacional de Costa Rica y de 18,0% para el Banco Crédito Agrícola de Cartago y un crecimiento porcentual anual promedio en captaciones del período 2007-2010, de 22,3% para el Banco de Costa Rica, 29,9% para el Banco Nacional de Costa Rica y de 15,0% para el Banco Crédito Agrícola de Cartago.

3.2.1.5 Incrementar el porcentaje de la cobertura del Seguro de Pensiones de Invalidez, Vejez y Muerte hasta el 52% y lograr una rentabilidad promedio anual de la cartera de 3,5%.

3.2.1.6 Modernizar, reestructurar y posicionar el Instituto Nacional de Seguros (INS), mediante una depuración total de la cartera de productos y la adopción total de plataformas de servicios integrales, enfocadas a los clientes y con plena prestación de servicios en línea.

3.2.1.7 Contar con los sistemas de Información de Registro Inmobiliario y de Información Territorial en 56 municipios del país en 2009.

3.2.2 Sector Productivo

3.2.2.1 Un crecimiento del sub-sector agropecuario del 5% anual.

3.2.2.2 Un crecimiento anual de al menos 15,1% en las exportaciones agrícolas, 9% en las pecuarias y pesqueras y 23,6% en las industriales.

3.2.2.3 Un incremento del 15% en las exportaciones de productos agrícolas orgánicos.

3.2.2.4 Un incremento del 4% al 8% en el porcentaje de PYMES exportadoras.

3.2.3 Sector Comercio Exterior

3.2.3.1 Incrementar las exportaciones costarricenses hasta US\$18.000 millones anuales, por medio de una mayor inserción en el mercado internacional y de acciones que enfatizen una mayor participación de la pequeña y mediana empresa en la producción exportable.

3.2.3.2 Alcanzar un monto anual promedio de atracción de inversión extranjera directa de US\$1.500 millones.

3.2.3.3 Un crecimiento de exportaciones del 15,1% promedio por año del sector agrícola; del 15,8% promedio por año del sector de la industria alimentaria; del 7,9% promedio por año del sector textil; del 25,7% promedio por año del resto del sector industrial; y del 9,0% promedio por año del sector pecuario y de pesca.

3.2.3.4 Un crecimiento de exportaciones del 21,4% como promedio anual del Régimen de Zona Franca; del 33,6% promedio por año del Régimen de Perfeccionamiento Activo; y del 20,2% promedio por año del Régimen Definitivo.

3.2.3.5 Un crecimiento del 16,7% promedio por año en las exportaciones hacia América del Norte; del 17,0% promedio por año hacia Centroamérica; del 22,4% promedio por año hacia CARICOM; del 17,5% promedio por año hacia la Unión Europea; del 38,7% promedio por año hacia Asia; y del 17,0% promedio por año hacia otros destinos.

3.2.3.6 Un crecimiento de un 12% promedio del comercio intraregional con Centroamérica por año.

3.2.4 Sector Turismo

3.2.4.1 Un aumento anual promedio de por lo menos un 4% en la cantidad de turistas internacionales que ingresan al país.

3.2.4.2 Un aumento anual promedio de por lo menos un 4% en la cantidad de visitantes de cruceros que visitan el país.

3.2.4.3 Un aumento de por lo menos el 12% en la cantidad de habitaciones turísticas en el país.

3.2.4.4 Un aumento de por lo menos el 20% en la cantidad de recursos que se invierten en la promoción internacional del país como destino turístico.⁶

⁶ Bajo el actual esquema de financiamiento del Instituto Costarricense de Turismo para tales efectos, sin reformas legales.

3.2.4.5 Un aumento del 40% en la cantidad de empresas que obtienen la Certificación para la Sostenibilidad Turística.

3.2.5 Sector Infraestructura y Transporte

3.2.5.1 Incrementar de 20% a 30% la proporción de la Red Vial Nacional Asfaltada en buenas condiciones, con un índice de rugosidad (IRI) menor a 3.

3.2.5.2 Incrementar la cobertura de atención de la Red Vial Cantonal a nivel de todo el país de 1.640 kilómetros en el 2005 a 6.595 kilómetros en el 2010.

3.2.5.3 Incrementar el número de operaciones aéreas de 132.318 en 2005 a 145.000 en 2010.

3.2.5.4 Reducir la cantidad de buses que ingresan diariamente al centro de San José en hora pico, provenientes de los sectores definidos en el Decreto Ejecutivo 28337-MOPT, de Sectorización del Transporte Público, de 1.050 a 803 buses.

3.2.5.5 Disminuir la tasa de mortalidad por accidentes viales hasta un nivel del 12,1 por 100.000 habitantes en el año 2010.

3.2.5.6 Incrementar en 250 el número de toneladas por hora en carga a granel descargadas en buque atracado en Puerto Caldera con respecto a la cifra actual y en 168 toneladas por hora en el caso de Puerto Limón al 2010.⁷

3.2.5.7 Duplicar el porcentaje de inversión del sector transporte con respecto al PIB, pasando de un 1% en el año 2007 a 2% en el año 2010.

3.2.6 Sector Ciencia y Tecnología

3.2.6.1 Contribuir al cumplimiento de las metas de la etapa de Puesta al Día de la “Estrategia Siglo XXI: Conocimiento e Innovación hacia el 2050 en Costa Rica”.

3.2.6.2 Elevar la inversión nacional en ciencia y tecnología hasta el 1% del PIB.

3.2.7 Sector Trabajo y Seguridad Social

3.2.7.1 Reducir el desempleo abierto en 0,8% al finalizar el período de Gobierno.⁸

3.2.7.2 Aumentar a un 70% las acciones de fiscalización de oficio en áreas de mayor vulnerabilidad laboral.

⁷ La cifra de Puerto Limón no toma en cuenta una posible concesión del puerto en el período 2007-2010.

⁸ Esta cifra toma en cuenta únicamente el efecto de las acciones directas de las instituciones del sector. Excluye así el impacto sobre los niveles de desempleo de las acciones de otros sectores institucionales, incluyendo todas aquellas tendientes a acelerar el crecimiento económico.

3.2.8 Sector Política Monetaria y Supervisión Financiera

3.2.8.1 Lograr niveles de inflación anual de un dígito.

3.2.8.2 Cerrar brechas en materia de regulación y supervisión por parte de los órganos supervisores con respecto a los estándares internacionales.

4 Acciones estratégicas

El logro de las anteriores metas requiere de la ejecución de diversas acciones estratégicas por sector. Como ha sido explicado en el Capítulo 1, esas acciones han sido divididas en tres categorías:

- El Contrato con la Ciudadanía: Está constituido por el conjunto de acciones estratégicas que son de exclusivo resorte del Gobierno, que no requieren de reformas legales, y que, por ello, puede realizar por su propia iniciativa. Son por tanto las acciones que el Gobierno se compromete inequívocamente a realizar.
- El Compromiso Político: Comprende acciones que el Gobierno se compromete a impulsar, pero que no se podrán ejecutar a menos que la Asamblea Legislativa concorra a hacerlas realidad.
- Los Diálogos para la Costa Rica del Bicentenario: Constituyen un mecanismo para la discusión de temas esenciales para el futuro del país. El objetivo central de las iniciativas contenidas en esta es promover la deliberación pluralista sobre temas frecuentemente controversiales o de gran complejidad, que poseen un carácter estratégico para avanzar hacia una visión compartida del futuro de Costa Rica pero cuya implementación requieren de acuerdos políticos y sociales.

Procedamos, pues, a exponer sintéticamente el Contrato con la Ciudadanía de la Administración 2006-2010 en cada uno de los sectores del Eje de Política Productiva. Luego serán enunciadas las iniciativas que caen dentro del Compromiso Político y, finalmente, algunas propuestas para los Diálogos para la Costa Rica del Bicentenario. El lector que desee conocer el detalle de las acciones expuestas a continuación (aspectos como objetivos específicos, indicadores de medición, línea base, estimación presupuestaria e institución responsable) podrá referirse a la Matriz de Acciones Sectoriales que se encuentra en el documento anexo al Plan Nacional de Desarrollo.

4.1 Contrato con la Ciudadanía

4.1.1 Sector Financiero

4.1.1.1 Programas de fortalecimiento de la administración tributaria y aduanera y el combate del fraude fiscal.

4.1.1.2 Programa para mejorar la asignación y ejecución de los recursos públicos, mediante la aplicación de instrumentos tales como el Plan Nacional de Inversiones Públicas, la elaboración de presupuestos plurianuales, la vinculación explícita entre los Presupuestos y el Plan Nacional de Desarrollo, el reforzamiento de la coordinación entre el Ministerio de Hacienda y MIDEPLAN, y la evaluación de la ejecución del Presupuesto, llevando los niveles de inversión anual del Gobierno Central al menos al 1,5% del PIB.

4.1.1.3 Acciones para reestructurar la deuda pública, reduciendo su costo y alargando su plazo de vencimiento, en forma tal que su nivel permanezca constante en términos del PIB (54%).

4.1.1.4 Plan para desarrollar la banca estatal de servicios universales.

4.1.1.5 Acciones para fortalecer el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), incrementando su cobertura de un 49% a un 52% de la Población Económicamente Activa y estableciendo una política de inversiones que mantenga la rentabilidad promedio de la cartera total del régimen en al menos 3,5% anual.

4.1.1.6 Programa de fortalecimiento, modernización y reestructuración administrativa del Instituto Nacional de Seguros (INS), que implicará:

- Introducir al menos 5 plataformas de servicio integrales a los clientes.⁹
- Depurar y actualizar en su totalidad la cartera de productos de la institución para que responda a las necesidades actuales en cuanto a montos y coberturas.
- Mejorar la plataforma tecnológica para integrar en el año 2008 la totalidad de los sistemas de la institución y brindar todos los servicios en línea.

4.1.1.7 Programa de Regularización del Catastro y Registro, que permita contar con un Sistema de Información de Registro Inmobiliario (SIRI) y un Sistema Nacional de Información Territorial (SNIT) en 56 municipios al año 2009. Ello con vista a aumentar la recaudación del Impuesto sobre Bienes Inmuebles (ISBI) de ₡18.911 millones

⁹ Actualmente el INS no cuenta con ninguna plataforma que brinde un servicio integral al cliente. Los clientes que deseen servicios relacionados con los seguros existentes, deben visitar diferentes departamentos en busca de información. En vista de esto, se cambiará ese concepto por el de plataformas en las que se brinde todo tipo de servicios sin necesidad de que el cliente se traslade del lugar.

de colones anuales (proyectado a diciembre del 2006) a ¢33.000 millones en 2009.

4.1.2 Sector Productivo

4.1.2.1 Plan de estímulo a la competitividad sostenible y la generación de valor agregado en el sector productivo, como sector clave de la economía nacional. Para ello:

- Se fortalecerán los procesos de asistencia técnica y empresarial a las unidades productivas del sector, de manera que lleguen a por lo menos 4.900 empresas.
- Se habilitarán 7.200 hectáreas adicionales con infraestructura de riego y drenaje para la producción.
- Se invertirán ¢37.085 millones en financiamiento a empresas, para ejecución de proyectos productivos sectoriales utilizando fuentes financieras no bancarias como los fondos de Reconversión Productiva, Caja Agraria/IDA, MAG /PIPA/ BCAC, PRODA-PEN, Proyecto para Pequeños Productores de la Zona Norte (PPZN), entre otros.
- Se utilizarán las tecnologías de comunicación e información, para favorecer el conocimiento del sector y elevar el nivel de competitividad del sector productivo, introduciendo un portal de información para el sector, que integre los sistemas de información y comunicación de las instituciones públicas del sector y abriendo, en concordancia con las políticas del Ministerio de Ciencia y Tecnología (MICIT), 89 Centros Comunales Inteligentes.
- Se consolidará el sistema de información de estadística agropecuaria integrado, capaz de generar productos de información con valor agregado, poniendo especial énfasis en la realización, por primera vez desde 1984, del Censo Agropecuario.

4.1.2.2 Fortalecimiento de los programas para brindar apoyo técnico a las empresas en la implementación de programas de calidad, inocuidad, trazabilidad, verificación e inspección con el fin de aumentar la oferta exportable, poniendo en marcha sistemas de calidad, inocuidad y trazabilidad en 450 empresas, emitiendo 150.000 certificados de exportación y permisos de importación de conformidad con la normativa internacional y aumentando en más de un 400% la cantidad de semilla bajo régimen de control oficial de calidad.

4.1.2.3 Programa de mejora del desempeño de los sistemas de comercialización, que facilite el acceso a los mercados de las pequeñas y medianas empresas productoras, e incrementar su eficiencia y competitividad. Para ello:

- Se construirá y pondrá en operación nuevas obras de infraestructura de comercialización, tales como la Lonja Pesquera, el mercado mayorista de Liberia y el mercado mayorista de la Zona Sur.

- Se aumentará hasta un 55% la participación de las PYMES en el monto comprado por el Programa de Abastecimiento Institucional (PAI) del Gobierno.¹⁰

4.1.2.4 Programas de contribución al desarrollo de las comunidades rurales en regiones con bajo Índice de Desarrollo Social (IDS) mediante el impulso de proyectos capaces de generar valor agregado local, empleos de calidad y mejoras en el ingreso de productores y productoras. En particular, se espera:

- Aumentar de 20 a 95 el número de proyectos productivos impulsados para mujeres y jóvenes rurales.
- Incrementar de 5 a 26 el número de proyectos integrados para el desarrollo de asentamientos campesinos que actualmente están exportando, asentamientos con acciones preliminares con producción para exportación y asentamientos con potencial, para ligarlos a proyectos con mercado de exportación.
- Introducir 3 proyectos de Desarrollo Territorial Rural en la Zona Norte, la Zona Sur y la Cuenca del Río Aranjuez en Puntarenas.

4.1.2.5 Promoción e incorporación de prácticas productivas que permitan el uso racional y la conservación de los recursos naturales. Para ello:

- Se impulsará, mediante apoyo técnico y dotación de información adecuada, al menos 400 proyectos de pequeños y medianos productores con tecnologías amigables con el ambiente.
- Se introducirá el “Sello Orgánico” y el Sistema de Certificación Participativa, que permitirá a los pequeños productores certificar a bajo costo su producción orgánica, y vender sus productos con un precio diferenciado, dando al mismo tiempo a los consumidores una garantía de estar comprando productos libres de agroquímicos. Al cabo de la Administración se espera haber aumentado en un 15% las exportaciones de productos orgánicos.

4.1.2.6 Plan para disminuir los costos de hacer negocios para las PYMES, especialmente las rurales (PYMER). Para ello:

- Se emprenderá un agresivo programa para simplificar y descentralizar los trámites para hacer negocios, en cumplimiento de la Ley No. 8343 de 2002.
- Se fortalecerá el programa del Centro Regional de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (CREAPYMES)¹¹,

10 Este programa garantiza el abastecimiento de artículos de la canasta básica en forma eficiente y oportuna a instituciones gubernamentales y grupos socialmente desprotegidos, por encargo del Gobierno Central.

11 CREAPYMES es un programa conformado por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) y la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER), cuyo objetivo es promover el desarrollo de las regiones periféricas del país y dar participación a las comunidades y a las PYMES en las oportunidades que ofrece la inversión, el comercio y el turismo. Actualmente funcionan 5 centros regionales (Liberia, Pérez Zeledón, Puntarenas, Limón y Ciudad Quesada).

buscando aumentar el número de empresas atendidas por este esquema de 143 a 1.100.

- Se introducirá el Programa PROEMPRESA, que tiene como objetivo el establecimiento de Ventanilla Única de Formalización de Empresas a nivel municipal, orientado a las empresas que inician sus actividades, para que lo hagan formalmente. Se espera que este programa alcance 24 municipalidades y logre formalizar al menos 200 empresas durante el período de gobierno.

4.1.3 Sector Comercio Exterior

4.1.3.1 Negociación de un Acuerdo de Asociación Unión Europea-Centroamérica, tendiente a consolidar un marco jurídico que regule las relaciones comerciales con el segundo socio comercial de Costa Rica, con el fin de fortalecer y ampliar el acceso de los productos costarricenses en ese mercado y consolidar al país como centro de atracción de inversiones.

4.1.3.2 Conclusión de la negociación del Tratado de Libre Comercio con Panamá e inicio de exploración de mercados potenciales para la negociación en el mediano plazo de acuerdos comerciales con otros socios, particularmente los países miembros del Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC), Taiwán y Colombia.

4.1.3.3 Profundización y fortalecimiento del proceso de integración comercial centroamericana. Para ello se participará activamente en todas las rondas de negociación programadas para la conformación de la Unión Aduanera Centroamericana.

4.1.3.4 Participación en las negociaciones comerciales de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y seguimiento a los acuerdos suscritos en su seno. Para ello el país tomará parte en la totalidad de las reuniones de la Conferencia Ministerial, los Consejos, Comités, Grupos y Subgrupos de trabajo de la OMC en las que el país tenga intereses, así como en las negociaciones de la Ronda Doha.

4.1.3.5 Evaluación del clima de inversiones del país, mediante la aplicación de una herramienta especializada. Sobre la base de esa evaluación se promoverán e impulsarán reformas para mejorar el clima de inversiones, en coordinación con otras instituciones y sectores.

4.1.3.6 Ejecución y seguimiento de los acuerdos y tratados comerciales internacionales vigentes. Se fortalecerá el procedimiento interno de gestión de la Dirección de Aplicación de Acuerdos Comerciales Internacionales (DAACI) y se resolverá al menos el 90% de las consultas, solicitudes y reclamos del sector productivo nacional, en relación con la aplicación de los acuerdos vigentes.

4.1.3.7 Fomento de las exportaciones y de la participación en la actividad exportadora de un número mayor de

empresas, principalmente PYMES, a través de acciones y programas específicos, como los siguientes: capacitación a 360 empresas en el programa Creando Exportadores; participación de 2.400 PYMES en seminarios especializados sobre temas de competitividad en mercados internacionales; participación de 3.500 empresas en seminarios sobre acceso a mercados; capacitación a 1.200 empresas no exportadoras de las zonas rurales para iniciarlas en el proceso exportador; creación de cuatro consorcios de exportación en diferentes sectores productivos; inclusión en el 2010 de la Marca País, en todas las actividades internacionales en que participen empresarios costarricenses; participación de 450 empresarios en misiones comerciales de exportación; generación de 380 agendas de negocios individuales en mercados de interés; participación de 310 empresas en ferias internacionales; promoción de misiones de compradores a Costa Rica, con la participación de más de 680 importadores y la generación de más de 8.400 citas de negocios; participación de 1.320 empresarios en el encuentro empresarial del sector tecnología (Costa Rica Insight); gestión y consecución de 850 nuevos negocios de exportación, a través de la intervención directa de la gestión de un producto de promoción comercial; gestión y consecución de 580 nuevos negocios o encadenamientos de PYMES con empresas exportadoras.

4.1.3.8 Programa de perfeccionamiento de los instrumentos de información, consulta y participación de la sociedad civil. Para ello se consolidará una estructura interna en el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX) destinada a asegurar el contacto permanente con la sociedad civil, y se realizará al menos 200 actividades de información, consulta y participación en el período (o se participará en ellas).

4.1.4 Sector Turismo

4.1.4.1 Elaboración y actualización de un sistema de planificación turística integral de 3 niveles: Plan Nacional de Turismo, Planes Generales de uso del Suelo por Unidad de Planeamiento, Planes Reguladores Costeros, y en la parte turística de los Planes Reguladores Urbanos. Para ello se actualizará el Plan Nacional de Desarrollo Turístico, se aumentará de 7 a 10 las Unidades de Planeamiento Turístico que cuentan con su respectivo Plan General de Uso del Suelo y Desarrollo Turístico, y se aumentará de un 15% a un 50% la proporción de centros de desarrollo turístico que cuentan con su respectivo plan regulador costero y/o plan de desarrollo.

4.1.4.2 Impulso a un proceso de gestión integral de los destinos turísticos¹², enfocado hacia el fortalecimiento de

¹² Se refiere a la administración y manejo estratégico del espacio turístico de las Unidades de Planeamiento Turístico y los Centros de Desarrollo Sos-

las ventajas comparativas locales para asegurar la consecución de un ambiente rural y urbano promotor del turismo sostenible. Para ello, en conjunto con las municipalidades, se desarrollará un sistema de administración que permita la ejecución de la variable turística de los planes reguladores costeros y urbanos.

4.1.4.3 Programa de atracción de inversiones tendiente a permitirle al país alcanzar las metas de crecimiento definidas por el Plan Nacional de Turismo 2002-2012. Con ello se buscará:

- Aumentar en un 12% la cantidad de habitaciones turísticas en el país.
- Diseñar y poner en ejecución un proceso de concepción de obra pública para la construcción y operación de un centro de convenciones en la Gran Área Metropolitana.
- Concluir la dotación de infraestructura y servicios del Polo Turístico Golfo de Papagayo.

4.1.4.4 Fortalecimiento del programa de Certificación para la Sostenibilidad Turística (CST), como una herramienta para la promoción de la sostenibilidad bajo el concepto de incentivo de mercado.

4.1.4.5 Desarrollo del programa de “Calidad Turística” para mejorar los servicios ofrecidos y la percepción del país como destino turístico. Este programa considera no solo aspectos de planta física, capacitación de mano de obra y entrega de servicios, sino también el mejoramiento de la calidad de la experiencia de los visitantes. Para ello, entre otras acciones:

- Se creará al menos una oficina de servicios turísticos del ICT en cada una de las 10 Unidades de Planeamiento Turístico del país.
- Se pondrá en práctica el programa “Seguridad Turística”, para dotar de capacitación y equipamiento a 100 miembros de cuerpos de seguridad y rescate especializados en la atención al turista.
- Se instalarán al menos 4.000 señales de información turística en carreteras nacionales y cantonales.

4.1.4.6 Programa de impulso a la diversificación de la oferta de productos turísticos, que favorezca la incorporación de nuevos atractivos turísticos, la participación de comunidades locales, y el desarrollo y la inserción de PYMES en la cadena productiva del turismo. Para ello se promocionarán 3 nuevas rutas turísticas dentro del país, se tramitarán y aprobarán al menos 400 nuevos campobarco en marinas y atracaderos turísticos, y se buscará la declaratoria turística de un 20% de las empresas de turismo rural comunitario.

tenible (CTS) por parte del ICT, el INVU, las Municipalidades y otros actores en el ámbito local. Involucra, entre otras cosas; el diseño de políticas y estrategias, la implementación de planes reguladores, y la definición y ejecución de acciones para promover un desarrollo turístico que genere riqueza y bienestar en el plano regional o local.

4.1.4.7 Desarrollo de un nuevo programa de promoción y mercadeo de Costa Rica como destino turístico, tendiente a reducir los efectos de la estacionalidad de la demanda, mejorar la comunicación al cliente final, intensificar la comercialización por Internet, homogenizar la distribución interna de la demanda entre las unidades turísticas del país y poner en práctica un sistema de inteligencia de mercado. Todo ello se hará con vistas a aumentar en un 4% como promedio la entrada anual de turistas internacionales al país.

4.1.4.8 Desarrollo de una estrategia para fomentar el turismo interno.

4.1.5 Sector Infraestructura y Transporte

4.1.5.1 Construcción mediante concesión de obra pública de los proyectos viales San José – Caldera, San José–San Ramón y San José–Cartago.

4.1.5.2 Construcción, rehabilitación y mantenimiento de la Red Vial Nacional Estratégica, que contribuya con el turismo y la producción del país. Para ello:

- Se dará conservación a 5.700 kilómetros por año, de los cuales 4.200 kilómetros corresponden a la red asfaltada y 1.500 kilómetros a la red en lastre.
- Se intervendrán durante el período 2007-2010 (construcción, rehabilitación, reconstrucción y mejoramiento) alrededor de 475 kilómetros, dentro de los cuales se contemplan proyectos tales como: Interamericana Norte, Costanera Sur, Naranjo – Florencia y Bajos de Chilate–Vuelta Kooper.
- Se construirán y reconstruirán 49 puentes de la Red Vial Nacional, dentro de los cuales destacan los puentes de los principales corredores de exportación: Corredor Pacífico y Corredor Atlántico.
- Se elaborará alrededor de 80 diseños de carreteras y puentes, fundamentales para apoyar la construcción, rehabilitación y mantenimiento de la Red Vial Nacional Estratégica.

4.1.5.3 Programa de mejoramiento de la superficie de ruedo y puentes de la Red Cantonal del País. Para ello atenderán 18.345,7 kilómetros de caminos y 6,7 kilómetros de puentes en el período 2007- 2010. Lo anterior será posible de ejecutar con los recursos del MOPT en conjunto con las municipalidades y comunidades.

4.1.5.4 Plan para el descongestionamiento del tránsito vehicular urbano, que implica:

- Construcción de 6 radiales que permitirán una mayor fluidez del tránsito urbano, entre las que se encuentran las siguientes: Universal–La Salle y Cartago–Paraíso (para ejecutar en el año 2007); San Francisco–La Colina, San Francisco–Zapote, Río Segundo–San Francisco de Heredia y Moravia–San Isidro de Coronado (para ser ejecutadas en el 2008).

- Construcción de tres pasos a desnivel en el Área Metropolitana.
- Implementación de un Sistema Automatizado de Semáforos.

4.1.5.5 Rehabilitación y mejora de la infraestructura y los servicios del Aeropuerto Internacional Daniel Oduber Quirós mediante concesión de obra pública.

4.1.5.6 Programa para construir, mejorar o modernizar 24 aeródromos internacionales y locales, incluyendo los aeropuertos Tobías Bolaños, Zona Sur y Limón.

4.1.5.7 Programa de reordenamiento del transporte público del área metropolitana de San José, reorganizando y poniendo en marcha cuatro sectores: Central, Pavas, San Pedro y Escazú.

4.1.5.8 Plan para incrementar la seguridad vial, de manera que la tasa de mortalidad por accidentes de tránsito pase de 14,2 a 12,1 por cada 100.000 habitantes.

4.1.5.9 Concesión de obras públicas portuarias, de manera que la productividad en Caldera pase de 350 a 600 toneladas por hora en carga a granel descargadas en buque atracado, y en Limón/Moín de 211 a 379 toneladas.¹³

4.1.5.10 Ampliación y modernización de los 9 principales muelles turísticos del país, incluyendo los de Cruceiros de Puntarenas, Quepos y Golfito, en este último caso permitiendo su certificación en el aspecto de seguridad internacional.

4.1.5.11 Reactivación, mediante concesión, del Sistema Ferroviario Nacional de carga y pasajeros.

4.1.6 Sector Ciencia y Tecnología

4.1.6.1 El Ministerio de Ciencia y Tecnología diseñará e implementará el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología para la Innovación, para lo cual considerará insumos planteados en la Estrategia Siglo XXI, así como aquellos generados por CONARE, cámaras empresariales y otros integrantes del sector. Para ello:

- Se realizará un diagnóstico y evaluación del actual Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología para identificar las fortalezas y debilidades.
- Se desarrollará e implementará un sistema de información científico y tecnológico, que incluirá un registro de recursos humanos en ciencia y tecnología; centros, unidades o institutos de investigación públicos y privados; empresas de base tecnológica; proyectos de investigación; convenios, tratados y proyectos de cooperación técnica; cuantificación del gasto público y privado destinado a investigación: infraestructura nacional en calidad; e indicadores en ciencia y tec-

nología. Esta información se integrará al portal del SICA.

- Se revisará exhaustivamente el marco jurídico que regula a la ciencia y tecnología en el país, así como leyes conexas que repercuten en el buen desempeño del sistema, y se propondrá un nuevo marco legal moderno y ajustado a las condiciones actuales y de largo plazo.

4.1.6.2 El Ministerio de Ciencia y Tecnología diseñará y ejecutará un plan estratégico para promover el aumento en la inversión en Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+I), hasta llevarla al 1% del PIB en el año 2010, para lo cual estimulará la participación de los entes coordinadores de la Estrategia Siglo XXI y CONARE, así como de todos los otros actores que participan en el sistema.

4.1.6.3 Promoción y desarrollo a nivel regional de la Ciencia y la Tecnología, llevando a cabo al menos 34 actividades científico-tecnológicas por medio de los Consejos Regionales de Ciencia y Tecnología (CORECIT¹⁴).

4.1.6.4 Fortalecimiento de la plataforma de los servicios digitales para reducir la brecha digital. Para ello, se diseñarán, equiparán y abrirán 320 Centros Comunitarios Inteligentes (CECIs) en todo el país.

4.1.6.5 Programa de fortalecimiento de los recursos humanos en Ciencia, Tecnología e Innovación, apoyando financieramente, a lo largo del período de esta Administración, a más de 800 personas para realizar estudios de doctorado y posgrado, cursos de actualización de conocimientos y pasantías de investigación; a 6.000 personas para recibir capacitación en Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs); y a 2.700 personas para prepararse como evaluadoras de distintas normas internacionales. Asimismo, se espera expandir el alcance del Programa Interinstitucional del Aula Móvil, diseñado para reducir la brecha de información y conocimiento científico en las comunidades, aumentando el número de aulas móviles de 4 a 64.

4.1.6.6 Programa de apoyo y promoción de iniciativas de innovación, transferencia de tecnologías y generación de conocimientos, con especial énfasis en el fortalecimiento de la vinculación entre las PYMES y las Unidades de Investigación (UI). Para ello:

- Mediante la utilización de fondos diversos (MICIT, Proyecto CENIBiot con el apoyo de la Unión Europea, Fondo PROPYMES, Fondo FORINVEST), se impulsarán más de 120 proyectos de Investigación, Desarrollo e Innovación, incluyendo creación de em-

13 La cifra de Puerto Limón no toma en cuenta la concesión del puerto en el período 2007-2010.

14 Son órganos locales colegiados adscritos al MICIT. Su principal función es promover y gestionar el desarrollo científico y tecnológico de las diferentes regiones del país para lograr bienestar social y una mejor calidad de vida de los habitantes. Estos órganos están constituidos por tres sectores: público, privado y académico.

presas de base tecnológica y proyectos de innovación biotecnológica.

- Se impulsarán al menos 33 proyectos de investigación, innovación y desarrollo tecnológico para la promoción de productos y servicios competitivos en el área agroempresarial.
- Se consolidará al Ente Costarricense de Acreditación (ECA) como un organismo reconocido a nivel nacional e internacional y como único responsable de emitir acreditaciones en el país.

4.1.6.7 Plan para fomentar la ciencia y la tecnología entre las poblaciones vulnerables, llevando a cabo actividades y proyectos que permitan la participación prioritaria de personas con discapacidad, adultos mayores e indígenas.

4.1.7 Sector Trabajo y Seguridad Social

4.1.7.1 Diseño y puesta en marcha del Sistema Nacional de Formación Profesional (SINAFOP), que articulará la acción del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y el Ministerio de Educación Pública (MEP), para poner a disposición programas de capacitación y formación profesional dirigidos a los jóvenes excluidos del sistema de educación formal y que aspiran a incorporarse al mercado de trabajo o a las personas no jóvenes que requieran de una reconversión de su capital humano. Se espera capacitar a 12.000 personas en el período 2007- 2010

4.1.7.2 Programa de Certificación de Competencias Laborales, para lo cual se creará un Comité Técnico Nacional para la Certificación de Normas Laborales y se definirán normas en construcción, industria y servicios.

4.1.7.3 Creación del Sistema Nacional de Intermediación, Orientación e Inserción Laboral, tendiente a mejorar los medios para la convergencia oportuna de oferentes y demandantes de mano de obra, mediante el establecimiento de una plataforma electrónica de información, orientación e intermediación de empleo, en alianza con 20 municipalidades del país.

4.1.7.4 Programa de Inspección Integral e Interinstitucional para la protección de los derechos humanos y laborales en sectores definidos como prioritarios. Se espera que un 10% de las inspecciones se llegue a realizar conjuntamente entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), el Ministerio de Salud, la CCSS y el INS.

4.1.7.5 Programa de Inspección Preventiva de Trabajo, que permitirá sensibilizar, capacitar y asesorar a los diferentes actores que participan en el ámbito laboral sobre la aplicación del marco jurídico que tutela los derechos de los trabajadores, y dirigir el 70% de las inspecciones de oficio hacia los sectores definidos como prioritarios en razón de su vulnerabilidad laboral.

4.1.7.6 Desarrollo de una política salarial concertada,

tendiente a mantener el valor real del salario total, tanto para el sector privado como para el sector público, y a la recuperación del poder de compra de los salarios mínimos. Para ello:

- Se reactivará una Comisión Técnica Tripartita para la revisión del informe concertado de política salarial para el sector privado.
- Se promoverá, en conjunto con la Dirección de Servicio Civil y MIDEPLAN, la elaboración de metodologías para establecer incrementos salariales ligados a la productividad y al desempeño laboral en el sector público.

4.1.7.7 Programa de promoción de la economía laboral, con el fin de promover la adquisición y democratización de propiedad y empresas de y para los trabajadores, financiadas con fondos de ahorro y cesantía. Asimismo, se iniciarán acciones para una mejor asignación de los recursos del sector cooperativo y para el fomento de sociedades anónimas laborales, microempresas y asociaciones solidaristas. Para ello:

- Se desarrollarán 4 planes piloto con asociaciones solidaristas, cooperativas y entidades administradoras de los fondos de cesantía, tendientes a desarrollar proyectos productivos generadores de empleo en actividades de sub-contratación (outsourcing).
- Se creará un centro generador de negocios anexo al Instituto de Fomento Cooperativo (INFOCOOP) y al Centro de Estudios y Cooperación Cooperativa (CENECOOP).
- Se desarrollarán proyectos de autogestión y cooperativistas en zonas vulnerables del país, de forma tal que se generen al menos 1.400 empleos directos.
- Se desarrollará un Programa Nacional de Micro y Pequeña Empresa, que ofrezca oportunidades de capacitación a 3.780 micro-empresarios y aumente el otorgamiento de créditos a micro-empresarios de 500 anuales a 2.300 en el período 2007-2010.

4.1.7.8 Desarrollo y aplicación de un Sistema de Indicadores para el Control y Evaluación del uso de los recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), que permitirá la evaluación de los efectos de 9 programas sociales que reciben fondos de FODESAF.

4.1.7.9 Programa de fortalecimiento de la acción estatal en materia de salud ocupacional, que permitirá integrar la acción de todas las instituciones y organizaciones competentes para mejorar las condiciones de trabajo y prevenir el riesgo laboral.

4.1.8 Sector Política Monetaria y Supervisión Financiera

4.1.8.1 Introducción de un nuevo esquema de política monetaria, denominado “metas de inflación”, caracteri-

zado por el anuncio público de un objetivo cuantitativo para la tasa de inflación sobre uno o más horizontes de tiempo, que permitirá lograr una inflación baja y estable de un dígito durante el período 2007-2010.

4.1.8.2 Ampliación de la adopción por parte de las entidades supervisoras del Sistema Financiero, de estándares y principios internacionales de regulación y supervisión definidos por organizaciones internacionales de supervisión, en materias como gestión integral de riesgos, suficiencia patrimonial, información al público, capacidad sancionadora del supervisor y potestades de supervisión consolidada. Para ello, se realizarán en el año 2007 diagnósticos integrales iniciales de brechas en materia de supervisión con respecto a los principios internacionales.

4.2 Compromiso político

En esta sección se describen acciones y proyectos que serán elaborados y promovidos por el Poder Ejecutivo, pero que requieren de aprobación legislativa.

4.2.1 Proyecto de Ley del Impuesto sobre el Valor Agregado

Este proyecto constituye una transformación tributaria fundamental, haciendo posible un avance con respecto al Impuesto General a las Ventas. El Impuesto sobre el Valor Agregado tiene una base más amplia que este, es más equitativo y está mejor diseñado técnicamente.

4.2.2 Proyecto de Ley de Impuesto a las Personas Jurídicas

Este proyecto establece una contribución mínima por parte de las sociedades anónimas, independientemente de que estén activas o no.

4.2.3 Proyecto de Ley del Impuesto Solidario para el Fortalecimiento de los Programas de Vivienda

Este impuesto contribuye al financiamiento de los programas de vivienda popular mediante un impuesto a las viviendas de lujo.

4.2.4 Reforma a la Ley General del Impuesto sobre la Renta

Este proyecto está orientado a hacer posible una mayor equidad en el diseño del impuesto sobre la renta, congruente con la competitividad internacional del país.

4.2.5 Proyecto de Ley de Reforma Código Tributario

Este proyecto perfecciona las reformas recientes y facilita las labores de gestión y fiscalización tributarias.

4.2.6 Proyecto de Ley de Transparencia Tributaria

Esta legislación tiende a que las obligaciones de gasto del Gobierno sean congruentes con sus fuentes de ingreso.

4.2.7 Proyecto de Ley de Derechos y Deberes de los Contribuyentes

Con este proyecto se busca generar mayor niveles de seguridad jurídica para los contribuyentes.

4.2.8 Creación del Ministerio de la Producción (MIPRO)

Este Ministerio será creado con el fin de adecuar las estructuras gerenciales, administrativas y operativas del Sector Productivo, para asumir los retos que plantea el entorno nacional, regional y global, en los términos explicados en el Capítulo 5 de este PND.

4.2.9 Proyecto de Ley de Banca de Desarrollo

Este proyecto tiene el fin permitir la transformación en sujetos de crédito de aquellos productores, PYMER y proyectos viables que hoy, bajo las regulaciones actuales del sistema financiero, no pueden serlo. Se busca con ello eliminar una de las principales dificultades para el crecimiento de las pequeñas empresas agropecuarias.

4.2.10 Proyecto de Ley de modificación a la Ley de Fortalecimiento de las PYMES

Se propondrá una modificación a la Ley N° 8262 del 17 de mayo de 2002, con el fin de garantizar el acceso de las pequeñas y medianas empresas agropecuarias al financiamiento de los recursos del Fondo de Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa.

4.2.11 Proyecto de Ley para potenciar el uso de biocombustibles

Este es un proyecto para promover el uso de biocombustibles y otras fuentes de energía renovables, mediante el aprovechamiento sostenible de las capacidades y recursos del agro.

4.2.12 Proyecto de Ley del Programa de Inversiones Productivas para apoyar la Competitividad

El objetivo general del Programa es apoyar a Costa Rica en la aceleración y sostenimiento del crecimiento económico, impulsando mejoras en la competitividad del país. Para ello, el Programa incluye el financiamiento de inversiones que coadyuvarán al mejoramiento del clima de negocios y de la competitividad del país en el contexto de una mayor integración de la economía costarricense a la economía mundial. El Programa comprende tres proyectos en sectores estratégicos identificados sobre la base de su aporte al mejoramiento de la competitividad del país: (i) desarrollo productivo y generación de empleo; (ii) ciencia y tecnología para la competitividad; y (iii) rehabilitación participativa de caminos rurales. Tiene un costo total de US\$ 208,3 millones.

4.2.13 Ratificación y entrada en vigencia del TLC con Estados Unidos y Centroamérica

Este proyecto y la legislación relacionada constituyen un elemento crucial para el cumplimiento de las metas de crecimiento de la economía, las exportaciones, la atracción de inversiones y el empleo, pues vendría a conferir un acceso más amplio y jurídicamente estable de nuestros productos al principal mercado exterior de Costa Rica, los Estados Unidos de América. Asimismo, permite mantener nuestra posición competitiva como destino de inversiones y dar un mayor grado de seguridad jurídica a la inversión extranjera. La entrada en vigencia del TLC-EEUU-CA requiere, a su vez, de la aprobación de 13 proyectos de ley ligados al acuerdo, a saber:

- Ley Reguladora del Contrato de Seguros.
- Reforma de la Ley de Protección al Representante de Casas Extranjeras, No. 6209 del 9 de marzo de 1978 y derogatoria del inciso b) del artículo 361 del Código de Comercio, Ley No. 3284 del 30 de abril de 1964.
- Reforma y adición de varios artículos de la Ley de Procedimientos de Observancia de los Derechos de Propiedad Intelectual, No. 8039 del 12 de Octubre del 2000.
- Reforma de la Ley de Marcas y otros signos distintos, No. 7978 del 6 de enero del 2000, y de la Ley de Patentes de Invención, Dibujos y Modelos Industriales y Modelos de Utilidad, No. 6887 del 25 de abril de 1983.
- Adhesión de Costa Rica al Tratado de Budapest sobre el Reconocimiento Internacional del Depósito de Microorganismos a los fines de procedimiento en materia de patentes.

- Aprobación del Tratado sobre el Derecho de Marcas y su Reglamento.
- Acuerdo entre los gobiernos de Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y los Estados Unidos de América sobre Cooperación Ambiental.
- Ley Reguladora del Mercado de Seguros.
- Ley de Protección a las Obtenciones Vegetales.
- Ley General de Telecomunicaciones.
- Ley de Fortalecimiento y Modernización de las entidades públicas del sector de telecomunicaciones.
- Ley sobre Reformas al Código Penal.
- Adhesión al Convenio de la Unión Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales (UPOV) de 1991.

4.2.14 Proyecto de Ley de reforma a la Ley de Zonas Francas

Este proyecto es necesario para establecer un nuevo régimen de incentivos a la inversión, compatible con la normativa de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y capaz de favorecer la competitividad del país para la atracción de inversión extranjera directa de alta calidad. El proyecto será remitido a la Asamblea Legislativa en 2007.

4.2.15 Proyecto de Ley para aumentar los recursos disponibles para la promoción y mercadeo turístico

Esta ley permitirá la sustitución de recursos provenientes del cobro del 3% sobre el hospedaje, con el cobro de una tasa fija de US\$15 por turista que ingresa al país. Con esta sustitución se lograría no sólo una simplificación en el proceso de cobro, sino también un aumento significativo (cerca al 80%) de los recursos disponibles para la promoción y desarrollo turístico del país.

4.2.16 Proyecto de Ley de reforma al Código de Trabajo

Este proyecto tiene como objetivo central la incorporación de un capítulo específico sobre los trabajadores migrantes, con el fin de hacer posible una gestión ordenada de la migración con fines laborales en y hacia Costa Rica; desarrollar una movilidad migratoria que esté en función de las posibilidades y requerimientos de empleo de los sectores productivos del país; y asegurar que los trabajadores inmigrantes vean resguardados sus derechos laborales y contribuyan de manera proporcionada al financiamiento de los servicios sociales que utilizan.

4.3 Diálogos para la Costa Rica del Bicentenario

Se propone convocar a deliberaciones nacionales sobre los siguientes temas:

4.3.1 Financiamiento, asignación y ejecución del gasto público

El Gobierno de Costa Rica se compromete a impulsar un diálogo nacional sobre los retos de la Hacienda Pública en Costa Rica.

Esos desafíos pueden agruparse en tres vertientes: el financiamiento, la asignación y la ejecución (y control) del gasto público.

En el primer tema, Costa Rica debe diseñar los mecanismos que le permitan tener un nivel de ingresos tributarios que sea congruente con tres exigencias: sustentar adecuadamente el modelo de desarrollo social, económico y ambiental escogido por el país; hacer posible una mayor equidad en el diseño del sistema tributario; y, finalmente, favorecer la competitividad del país en la atracción y fomento de inversiones productivas.

Por el lado de la asignación, el reto es igualmente complejo y consiste, en primer lugar, en eliminar la irresponsabilidad implícita en un sistema que obliga al fisco a lo imposible, al superar los gastos predefinidos, por mucho, el total de los ingresos tributarios; en segundo lugar, en asignar el gasto en función de las prioridades nacionales, tal y como están definidas en el Plan Nacional de Desarrollo, o, dicho de otra forma, vincular de manera más efectiva los procesos de formulación del Plan Nacional de Desarrollo y de los Presupuestos Nacionales; y en tercer lugar, en asignar los recursos públicos en una forma tal que tengan un ostensible impacto redistributivo.

Finalmente, desde el punto de vista de la ejecución, el desafío es lograr una mayor calidad, oportunidad y celeridad en la ejecución del gasto, dentro de un marco de control que evite las duplicaciones que existen en la actualidad y que no confunda los mecanismos de control y verificación con formas solapadas de co-administración, que diluyen las responsabilidades de la administración activa y desvían a los órganos de control de su verdadero propósito.

Todos estos aspectos demandan de una discusión nacional amplia y profunda, tendiente a generar el con-

junto de acuerdos que hagan de la Hacienda Pública un pilar del desarrollo nacional con equidad.

4.3.2 La política nacional de competitividad y el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas

El Gobierno de Costa Rica se compromete a impulsar un diálogo nacional sobre el papel del Estado en la promoción de la competitividad y en el estímulo de las pequeñas y medianas empresas.

Dos paradigmas de desarrollo han sido superados: aquel que asignaba al Estado el papel de planificador detallado del desarrollo, con poder de decisión sobre precios, inversiones y asignación de crédito, por una parte, y por otra, aquel que imaginaba que el desarrollo sería el resultado automático de la minimización del Estado y la liberalización de los mercados.

Entre aquellos dos paradigmas reside una visión equilibrada del papel del Estado, que además de las funciones tradicionales del Estado liberal, le atribuye un papel activo en la regulación del mercado, en la promoción de la equidad social y en el desarrollo de la competitividad.

Sin embargo, ¿cuáles son los contornos e instrumentos precisos de una política nacional de competitividad? ¿Cómo promover el desarrollo empresarial sin aislar a los empresarios de la competencia que estimula su eficiencia? ¿Cómo contribuir al desarrollo de clusters productivos y al aprovechamiento de economías de escala, sin que el juicio burocrático sustituya la toma de decisiones y el riesgo empresarial?

Por otra parte, en una economía global en la cual las grandes empresas transnacionales tienen un peso significativo, con condiciones privilegiadas de acceso al financiamiento y la tecnología, ¿cómo estimular el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas que constituyen, por mucho, la mayor parte de las empresas del país, con un impacto decisivo en la distribución de la riqueza? ¿Cómo lograr que estas empresas tengan acceso a la tecnología e inteligencia de mercado que necesitan para competir eficazmente? ¿Cómo mantener las puertas del empresarismo abiertas para nuevos emprendedores, especialmente los más jóvenes?

Estas preguntas y muchas otras relacionadas serán el objeto de un gran diálogo nacional, que el Gobierno de la República llevará adelante con el propósito de que, como país, tracemos una estrategia de largo plazo en esta materia.



Capítulo 4

Eje de Política Ambiental, Energética y de Telecomunicaciones

1 El punto de partida

1.1 Consideraciones generales

El ambiente es patrimonio de todos los habitantes y el disfrute de su calidad, una garantía constitucional. La conservación, manejo y uso sostenible de la naturaleza debe verse como el medio para conservar los elementos básicos de la vida y como una muestra de la responsabilidad de la sociedad costarricense ante el mundo. Así, el Estado está obligado a propiciar el desarrollo ambientalmente sostenible, entendido como aquel que satisface las necesidades humanas básicas sin comprometer las opciones de las generaciones futuras.

Durante los últimos 25 años las políticas ambientales se han orientado a consolidar los esfuerzos de uso, protección y conservación de los recursos naturales, con un fuerte enfoque en las áreas protegidas y en la generación eléctrica a partir de fuentes renovables. Sin embargo, ha estado ausente de la gestión ambiental un planteamiento integral que permita, entre otras cosas, racionalizar y hacer más eficiente el uso de los recursos públicos dedicados a estas tareas.

Así, aunque Costa Rica es un país internacionalmente reconocido por su política y logros ambientales, nuestra política ambiental ha acumulado rezagos e incongruencias a lo largo de los años: el país líder en desarrollo ambiental en Centroamérica es también el que tiene la cuenca hidrográfica más contaminada del Istmo; a pesar de un potencial hidroeléctrico que en su mayor parte no ha sido aún explotado, el país está recurriendo al uso de hidrocarburos para la generación de una proporción creciente de su energía eléctrica; aunque el sistema de áreas protegidas es uno de los pilares sobre los que se sostiene

nuestra industria turística, no se le permite administrar los recursos que genera y, consecuentemente, los parques nacionales carecen de recursos financieros, materiales y humanos adecuados para su mantenimiento y protección. Urge, pues, una reforma que tienda a eliminar estas inconsistencias y a fortalecer y modernizar el papel del Estado en estas áreas.

Si el país ha de enfrentar las verdaderas contradicciones de nuestra política ambiental, debe abandonar las falsas contradicciones, que han ocupado buena parte de las discusiones en esta materia. Es preciso, en particular, abandonar la creencia de que existe un conflicto inherente entre el crecimiento económico y la promoción de la sostenibilidad ambiental. Este PND rechaza esta concepción y enfáticamente sostiene que ambos son imperativos en la búsqueda del desarrollo humano, objetivo último de la propuesta política de la Administración 2006-2010. Costa Rica necesita urgentemente de la aceleración de su crecimiento económico para reducir la pobreza, pero no de cualquier crecimiento económico. Aspiramos a ser un país que apuesta por industrias limpias y basadas en el conocimiento, antes que en el uso depredador de los recursos naturales, cuya racionalidad económica en el largo plazo es muy discutible. Para ponerlo en términos muy esquemáticos: si nuestro crecimiento económico ha de ser sostenible económicamente en el largo plazo, es preciso que nos preocupemos por hacerlo sostenible ambientalmente en el corto plazo. Un ejemplo de ello es la experiencia costarricense en ecoturismo, que nos ha enseñado el positivo efecto económico, social y ambiental de actividades económicas que involucran a pequeños y medianos empresarios, apoyados en el uso de la tecnología y con prácticas ambientales consistentes con el mensaje que el país promueve internacionalmente.

Por otra parte, es preciso abandonar la concepción de la política ambiental como un mero ejercicio de con-

servación de la naturaleza, con fines contemplativos. Ya lo dijimos: el fin último de la política ambiental es el desarrollo humano, esto es el crecimiento de las opciones para las personas. Por ello la conservación no basta. Es necesario asegurar el uso de los recursos naturales; un uso sostenible, ciertamente, pero un uso al fin. Esta precisión es particularmente cierta en el caso del recurso hídrico, cuya concepción como motor de desarrollo constituye un punto medular de la propuesta que a continuación se presenta.

1.2 Recursos hídricos

En materia de gestión de los recursos hídricos, los problemas que tiene el país son considerables. Los acuíferos se encuentran en condición de alta vulnerabilidad, que amenaza la salud pública y los ecosistemas. Un alto porcentaje de las aguas servidas son descargadas en forma cruda a los ríos. El sistema de saneamiento de aguas actual apenas cubre un 50% de la población en el Área Metropolitana y un 25% en todo el país. Únicamente el 4% de las aguas residuales reciben algún tipo de tratamiento. No es, por ello, sorprendente que la cuenca del Río Grande de Tárcoles sea hoy la más contaminada de Centroamérica.

El sistema tarifario vigente sólo considera el costo de operación y distribución de los servicios públicos asociados al agua, mas no los costos ambientales de la gestión de este recurso. La puesta en práctica del canon de aprovechamiento permite contar con recursos complementarios para el buen manejo del recurso hídrico.

Por otra parte, no ha existido un organismo responsable del manejo integrado del agua, cuya gestión es fragmentada y dispersa, lo que dificulta cualquier ejercicio de rectoría. La Ley de Aguas, No. 276 del 27 de agosto de 1942, la más antigua pieza de nuestra legislación ambiental, data de 1942 y ya es obsoleta. Ella coexiste, sin embargo, con la Ley Orgánica del Ambiente de 1995 (Ley No. 7554), que, como ley marco, establece claramente que el agua es un bien de dominio público. En el año 2001 se inició una discusión sobre la necesidad de una nueva ley de aguas, que se concretó al año siguiente, con un proyecto de ley que se encuentra dictaminado. En la actualidad, este proyecto se encuentra sometido a un proceso de mejoramiento de su texto con el fin de garantizar su viabilidad técnica, ambiental y social, de forma tal que pronto pueda ser objeto de discusión en el Plenario Legislativo.

1.3 Manejo, conservación y uso de la biodiversidad y distribución equitativa de los beneficios derivados de su utilización

Los recursos biológicos de la tierra son fundamentales para el desarrollo económico y social de la humanidad. Como consecuencia, existe un reconocimiento cada vez mayor de la diversidad biológica como bien mundial de valor inestimable para la supervivencia de las generaciones presentes y futuras.

Si bien la extinción de las especies es un fenómeno natural del proceso evolutivo, hoy, debido a las actividades de los seres humanos, la amenaza que se cierne sobre las especies y los ecosistemas es mayor que nunca antes. En efecto, la extinción de especies causada por las actividades del hombre avanza a un ritmo alarmante. Estas pérdidas no sólo son una tragedia ambiental, sino que también tienen profundas repercusiones en el desarrollo económico y social del país.

Mientras en el mundo existen alrededor de 200 países, sólo 12 de ellos se consideran megadiversos, ya que albergan en conjunto 60-70% de la diversidad total de especies del planeta. Costa Rica es uno de ellos. La información obtenida hasta hoy permite decir que con tan sólo 51.100 kilómetros cuadrados de superficie terrestre, que representa únicamente el 0,03% de la superficie mundial, y 589.000 kilómetros cuadrados de mar territorial, Costa Rica alberga el 4% de la totalidad de las especies que conviven en el mundo (como mínimo entre 13 y 14 millones de especies). Nuestro país es considerado uno de los que presentan más alta diversidad de especies, expresada en el número total de estas últimas, pero en términos de número de especies por kilómetro cuadrado, podría ser el país con más alta diversidad del planeta.

La conservación de la diversidad biológica ha dejado de significar la simple protección de especies y ecosistemas, para convertirse en parte fundamental de las propuestas hacia el desarrollo sostenible, por eso este Plan Nacional de Desarrollo establece un enfoque conciliador entre la necesidad de la conservación con la preocupación por el desarrollo y está basado en consideraciones de equidad y responsabilidad compartida. También promueve que el uso de los recursos de la biodiversidad atraiga cooperación científica y técnica, acceso a los recursos genéticos bajo términos mutuamente acordados, transferencia de tecnología ecológicamente adecuada y sobre todo, una distribución justa y equitativa de los beneficios que pue-

dan derivarse de su uso. Todo ello sin olvidar que el país está obligado a respetar, preservar y mantener los conocimientos, innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica

1.4 Recursos marinos costeros

Las zonas costeras y sus recursos constituyen un patrimonio crítico para los países en desarrollo, en especial por considerarse que el turismo costero, la acuicultura y el transporte marítimo, presentan oportunidades prometedoras para diversificar e integrar las economías locales y regionales. Además, hay una creciente percepción de la urgencia de mantener y recuperar dichos recursos, y a la vez, optimizar los usos de la zona costera.

Las nuevas oportunidades comerciales, la transformación de los mercados, la mayor comprensión de los riesgos costeros, los conflictos de pesca y la entrada en vigor de acuerdos internacionales como la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derechos del Mar presentan un nuevo panorama que obliga a reaccionar en pro de la protección de los recursos naturales. Eso es necesario tanto con fines de utilización como de conservación, para lograr minimizar y remediar las presiones causadas por las actividades naturales y sobre todo las humanas desarrolladas en la zona costera, así como las derivadas de la explotación intensiva de los recursos marinos propiamente dichos.

La zona costera se caracteriza por una intensa actividad humana y por una gran riqueza ecológica, donde confluyen procesos físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales interdependientes. En consecuencia, estos ambientes marinos, constituyen un sistema integral esencial para el mantenimiento global de la vida, ofreciendo a su vez, grandes oportunidades económicas y sociales para el desarrollo sostenible.

Aunque el Valle Central ha concentrado el desarrollo urbano nacional, los centros de población costeros han ido creciendo. El desarrollo de infraestructura costera con fines urbanos, y especialmente turísticos, ha ido en aumento en los últimos años, produciendo alteraciones en los ecosistemas locales, especialmente por eliminación de cobertura vegetal y contaminación de las aguas costeras marinas y dulces.

Las tierras costeras están dedicadas en su mayoría a la ganadería extensiva, en tanto que la agricultura es prácticamente la segunda actividad en importancia económica, siendo los principales productos costeros el banano, el coco, el arroz, el cacao y el azúcar. Estos productos tienen una dependencia importante de los puertos para efectos de exportación.

La pesca como producto de exportación, ha ganado un lugar importante en la economía nacional, con altos porcentajes de capturas exportadas. La estructura de la actividad está basada en operaciones comerciales industriales y en operaciones artesanales que representan una fuerza laboral significativa y una generación de valor agregado que en muchos casos supera incluso a la de las operaciones industriales.

La acuicultura ha ganado terreno y empieza a ser una de los principales productos de exportación, con un gran potencial para hacer un aporte considerable a la economía nacional.

En el entramado de actividades de la zona marina costera juega un papel central el transporte marítimo. En nuestro caso, los dos complejos portuarios mayores (Limón y Caldera) constituyen puertas de entrada para la carga y descarga de productos agropecuarios y otros bienes de servicios tanto para importación como exportación. Además de la existencia de otros puertos menores para la industria pesquera y de cruceros, se requiere de una modernización de infraestructura y de tecnología para estos complejos y de muelles menores para que sean capaces de competir en el ámbito regional.

El país no ha desarrollado una política para el desarrollo integral de las actividades de producción y conservación de los recursos marinos costeros. En términos generales, para las zonas marinas costeras no se cuenta con un marco institucional claro en cuanto a las potestades de las diferentes instituciones estatales, ni mucho menos de los actores locales. La ausencia de este marco ha repercutido en la debilidad de las capacidades institucionales, ya sea porque no se cuenta con el personal idóneo, ni los recursos financieros, ni el equipo y materiales necesarios para un efectivo control y aplicación de la legislación. Se carece, además, de una política estatal clara y definida en este campo, siendo que, hasta ahora, la acción pública ha estado marcada por la falta de planificación integral de largo plazo.

A pesar de todas las limitaciones con que cuenta el país, se han implementado algunos mecanismos para la conservación y uso de la biodiversidad marino costera y desde 1963 se dio un primer paso con el establecimiento de la primera área protegida marino costera: la Reserva Natural Absoluta Cabo Blanco, la cual tiene una extensión aproximadamente de 1.790 hectáreas marinas y 1.172 hectáreas terrestres.

El contexto general que se plantea, debe motivar a crear una nueva visión que promueva el inicio de un cambio tanto institucional como de paradigmas de manejo de los recursos naturales marinos costeros.

1.5 Áreas silvestres protegidas

El Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas de Costa Rica, cuenta con 160 unidades distribuidas en nueve categorías de manejo, nueve más que hace tres años, las que reúnen en conjunto el 26% de la superficie terrestre del país.

La mayoría de dichas áreas silvestres protegidas son refugios nacionales de vida silvestre (67), zonas protectoras (31) y parques nacionales (27). Estos últimos son la categoría de manejo que aglutina la mayor cantidad de superficie protegida (625.531 hectáreas), aunque los refugios nacionales de vida silvestre, representan la categoría con más áreas nuevas declaradas (9) durante el período 2002–2005. Todas estas áreas cuentan con esfuerzos complementarios de conservación, que van desde los corredores biológicos y las servidumbres ecológicas, hasta las reservas privadas y el programa nacional para el pago de servicios ambientales.

La gestión de las áreas silvestres protegidas costarricenses representa un aporte significativo a la economía nacional y local, con un impacto indirecto en la disminución de la pobreza por medio de la provisión de bienes y servicios. Estos últimos han sido valorados —en el caso de los parques nacionales y reservas biológicas— en unos US\$800 millones anuales, monto equivalente a un 4,5 % del PIB. Aunado a lo anterior, la inversión nacional en la conservación de tierras privadas dentro de áreas silvestres protegidas y territorios indígenas, por medio del programa de pago de servicios ambientales, ha permitido mantener y mejorar la cobertura boscosa de casi 90.000 hectáreas. La erogación correspondiente, durante el último lustro, alcanza los US\$18,8 millones.

Sin embargo, y pese a la inversión realizada actualmente por el Estado costarricense para la gestión de las áreas silvestres protegidas, los recursos fiscales destinados siguen siendo insuficientes para garantizar que este activo, quizá el más relevante de la nación y ciertamente instrumental para sostener la industria turística, permanezca en el largo plazo y mantenga todas sus funciones esenciales.

En los últimos cinco años, el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC) ha mejorado los controles sobre el manejo de los recursos financieros no fiscales y la captación de los mismos. Sin embargo, esta condición no ha incidido positivamente en el logro de una inversión oportuna en las áreas silvestres protegidas. Dentro de las posibles causas, cabe considerar las dificultades administrativas para la correcta ejecución de tales recursos, exacerbadas por algunas de las leyes recientemente promulgadas en el país.

1.6 Recursos forestales

No cabe duda de que el dramático y consistente aumento de la cobertura boscosa del país es uno de los grandes éxitos de nuestra política pública en las últimas dos décadas. El mapa de cobertura de la Tierra de 1992 muestra que casi el 40% de las tierras en Costa Rica estaba cubierto por bosque natural y bosque secundario. En el 2000, los estudios muestran una cobertura forestal del 45% para esas mismas categorías, mostrando así una clara recuperación, que en buena parte es debida al éxito, reconocido mundialmente, del Sistema de Pagos por Servicios Ambientales (PSA), del que el país sigue siendo un pionero internacional.

Con todo, la protección de las Áreas Silvestres Protegidas (ASP) presenta debilidades y potenciales amenazas. Casi dos terceras partes de la cobertura forestal del país se encuentra en manos privadas y sólo un 11,7% del territorio nacional tiene cobertura forestal en ASP. Existen limitaciones para la aplicación de la política de PSA y la consolidación de áreas protegidas, en buena parte originados en la asignación incompleta a este propósito de la totalidad de los fondos generados por las ASP.

Se estima que el 25 % de la madera consumida es producto de la tala ilegal de bosques y potreros arbolados. Además, el país sufre de incendios forestales, generalmente ligados a quemas agropecuarias, sobre todo las Áreas de Conservación Tempisque, Huetar Norte y Guanacaste, cuyas condiciones climáticas favorecen la propagación de incendios.

1.7 Clima y calidad del aire

La calidad ambiental se ha deteriorado, especialmente en la Gran Área Metropolitana (GAM), por la concentración de las actividades productivas, el aumento de los desechos y vertidos sin tratamiento, la creciente emisión de gases contaminantes y de efecto invernadero a la atmósfera, la ausencia de monitoreos regulares de la calidad del aire, y la inadecuada coordinación interinstitucional. Todo ello incide directamente en la salud de nuestra sociedad.

En San José se dan los mayores niveles de contaminación y el grado de contaminación del aire es muy superior a las normas internacionales. En esta zona vive el 60% de la población nacional y se encuentran el 70% de la flota vehicular y el 85% de la industria del país. El transporte es la principal fuente de emisión de gases de efecto invernadero en el país, representando un 65% de las emisiones totales. La flota vehicular es el mayor emisor de gases contaminantes a la atmósfera. Entre 1987 y 1998, el par-

que automotor se duplicó y el consumo de combustibles fósiles se triplicó.

La utilización de combustibles fósiles no sólo aumenta las emisiones de dióxido de carbono, sino que también es la principal fuente de otros contaminantes del aire. Aunado al alto consumo de combustibles fósiles, la deforestación, el sector agropecuario y la industria contribuyen al aumento de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera. Ciertamente el desarrollo nacional se ha dado a costa de un deterioro ambiental, afectando profundamente la calidad del aire y el balance del sistema climático.

Como se sabe, entre las consecuencias más graves de las distintas formas de contaminación de la atmósfera figura el cambio climático. Los estudios científicos realizados prevén que el calentamiento global tendrá un impacto negativo en nuestra sociedad y en sus diferentes actividades productivas, incidiendo en áreas como la salud, la agricultura, el recurso hídrico, la generación de electricidad, los recursos forestales, la biodiversidad, los recursos marinos costeros y la infraestructura, entre otras. Asimismo, el calentamiento global aumentará la severidad de los eventos hidrometeorológicos extremos.

Ante esta realidad, es necesario que el país avance hacia la construcción participativa de un Programa Nacional de Cambio Climático, partiendo del inventario nacional de emisiones por fuentes y absorción por sumideros de gases de efecto invernadero para identificar opciones de mitigación. Del mismo modo, es necesario evaluar impactos y vulnerabilidad para establecer políticas y medidas de adaptación, incorporando dichas medidas en un plan de acción contra el calentamiento global.

Este plan debe ser compatible con nuestros objetivos de desarrollo sostenible y aprovechar las oportunidades del mercado internacional de carbono, por medio de la comercialización de reducción de emisiones certificadas en el ámbito del Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kyoto y/o en los mercados voluntarios emergentes, o bien otras oportunidades que resulten de mecanismos financieros para reconocer las inversiones que se han hecho en materia de recuperación de cobertura forestal o lucha contra la deforestación.

Las acciones complementarias en materia de calidad ambiental estarán enfocadas a elaborar y ejecutar el Programa de Gestión de Calidad Ambiental, dirigido al establecimiento de normas jurídicas y regulativas para la restauración, mantenimiento y mejoría de los elementos ambientales estratégicos (suelo, agua, aire, biodiversidad, etc.) y reducir la incidencia de la degradación ambiental en la salud de la población.

1.8 Uso del territorio

En su artículo 28, la Ley Orgánica del Ambiente (No. 7554 de 4 de octubre de 1995) establece que con el ordenamiento territorial se debe "...lograr la armonía entre el mayor bienestar de la población, el aprovechamiento de los recursos naturales y la conservación del ambiente", para lo cual es menester definir y ejecutar políticas nacionales tendientes a regular y promover los asentamientos humanos y las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico-espacial.

A pesar de esfuerzos de gobiernos anteriores, no se cuenta en el país con un consenso sobre el uso del territorio para las diferentes actividades. Esto provoca no pocos conflictos al no existir, en general, límites claramente establecidos para el desarrollo de las actividades económicas, sociales, culturales, recreativas, habitacionales, industriales, entre otras. Esta indefinición se traduce, para citar sólo un efecto, en un obstáculo para la inversión debido a la falta de seguridad jurídica. Asimismo, afecta la proyección de los planes sectoriales e institucionales de las diferentes instituciones públicas, que no tienen un marco de referencia uniforme y acordado para plantear las metas de la expansión de las actividades que les competen, generando en muchas ocasiones conflictos sociales por percepciones diversas sobre el uso apropiado del territorio.

Para el término del primer lustro de este siglo el país ya cuenta con más de 4 millones de habitantes, de los cuales el 65% se encuentran en zonas urbanas. Ello requiere de un adecuado manejo actual y proyectado de recursos naturales, que sienten las bases para la sostenibilidad de nuestras ciudades en el siglo XXI.

Aunque, como se ha dicho, en el pasado reciente el país ha exhibido una tendencia a la recuperación de la cobertura boscosa, la situación pasada en cuanto al uso del territorio fue definida por el incremento de la productividad agropecuaria, la transformación de tierras de cobertura boscosa en áreas de pasto donde persisten patrones de degradación de áreas de recarga acuífera, erosión de suelos, sedimentación y daños en los ecosistemas costeros. Se estima que un 54,9% de las tierras están bien utilizadas, un 19,8% están sobreutilizadas, un 14,8% están subutilizadas y un 10,5% coinciden con su capacidad de uso, pero requieren tratamientos especiales de conservación. Contrario a la creencia popular, menos del 10% del territorio se utiliza para productos de exportación y de alto valor agregado, pero puede notarse que hay un alto riesgo de degradación de tierras por sobreuso en una quinta parte del territorio nacional.

Un problema crónico en el ámbito de la planificación está relacionado con el manejo municipal de los desechos

sólidos. La producción de desechos sólidos por habitante se ha mantenido esencialmente estable en el pasado reciente. Una estimación del año 2002 indicaba que cada habitante del país generaba alrededor de 318 kilogramos de residuos sólidos al año¹⁵, lo que representa 1,28 millones de toneladas métricas anuales. No han sido efectivas en el país las medidas de reducción, reutilización o reciclaje de desechos. Del total de desechos, un 70% es recolectado y transportado a sitios de disposición final y el otro 30%, no recolectado, es quemado o vertido sin control en lotes baldíos o cauces de agua.

1.9 Recursos geológicos

La necesidad de reparar y ampliar la red vial nacional, regional y cantonal, el incremento de proyectos turísticos, la demanda energética (hídrica/ geotérmica) y la creciente expansión urbana, brindan grandes oportunidades para el desarrollo de actividades mineras no metálicas y de investigaciones geológicas asociadas. Actualmente, la minería que se está desarrollando más activamente corresponde precisamente a minerales no metálicos, principalmente arcillas, calizas, diatomita y materiales agregados para la construcción, como son los depósitos de materiales aluviales (arenas, gravas, cantos rodados) y las lavas, entre otros, provenientes de tajos y/o canteras y cauces de dominio público. Este desarrollo se ha incrementado fuertemente en los últimos años, por lo cual se ha intensificado el control del mismo. La extracción de materiales en cauces de dominio público, con métodos apropiados, ha permitido un mejor manejo de la dinámica de los ríos en las áreas concesionadas, disminuyendo los efectos negativos de estos sobre la geomorfología del área (inundaciones, erosión de laderas y/o márgenes de los ríos). En cuanto a la extracción de materiales en las canteras se ha podido ver que un alto porcentaje de concesiones mineras se encuentran en las zonas de descarga de los acuíferos superficiales, descargas que se dan en los ríos y quebradas, sin afectar el recurso hídrico. Los pisos finales proyectados en las canteras se tratan de mantener muy por encima de los niveles de las aguas subterráneas, para lo cual se monitorea constantemente la actividad desarrollada.

No obstante lo anterior es importante también considerar que un mal manejo en las concesiones, tanto en los cauces de dominio público como en las canteras, podría causar daños muy importantes.

En el 2005 se tenían registrados 170 tajos autoriza-

dos para explotar unos 234 kilómetros cuadrados, y en 111 cauces de dominio público se estaban extrayendo materiales a lo largo de 203 kilómetros autorizados para tal fin. En cuanto a las exploraciones (principalmente de oro), éstas se proyectaban realizar en 334 kilómetros cuadrados con la promulgación del decreto ejecutivo 30477-MINAE, de junio del 2002. Finalmente, tal actividad no se realizó, dada la incertidumbre que generó a los inversionistas en el citado año.

Un reto a mediano plazo es la revaloración del inventario del recurso minero, por lo que es necesario que el país conozca en forma acertada, la cantidad y calidad de los recursos minerales, metálicos y no metálicos. Este proceso requiere, en algunos casos, un replanteamiento legal que permita conocer la existencia de los recursos mineros en zonas, como el subsuelo marino, por ejemplo.

1.10 Energía

El modelo de desarrollo energético aún se caracteriza por una importante dependencia de la importación de los derivados del petróleo. En los últimos años el país ha experimentado un crecimiento explosivo en su factura petrolera, que pasó de US\$225 millones en 1990, a más de US\$998 millones en el 2005. El parque automotor consume el 75,7% de las importaciones de hidrocarburos y es responsable del 65% de las emisiones.

El consumo de energía comercial se satisface por medio de tres fuentes: hidrocarburos importados, electricidad y recursos biomásicos como la leña, bagazo de caña, cascarilla de café y cascarilla de arroz. En el 2004 las participaciones porcentuales fueron de 70% para los hidrocarburos, 20% para la electricidad y 10% para los recursos biomásicos, lo cual evidencia que Costa Rica es un país que requiere de una proporción muy alta de energía importada.

Si bien la cobertura eléctrica nacional es alta (97,04%), en las zonas más pobres y alejadas del país, como en Limón, Puntarenas y las zonas fronterizas la cobertura es más baja. Para satisfacer la demanda mediante el uso de fuentes renovables de aquí al 2016, se requeriría una inversión anual de unos US\$450 millones, que equivale a un 40% de la inversión privada directa que ingresa al país.

El potencial teórico hidroeléctrico del país se ha estimado en 25.000 MW, del cual sólo se ha explotado un 5%. El potencial económicamente aprovechable restante se ubica en un 80% en parques nacionales. Fuera de ellos, el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) ha identificado 4.171 MW en proyectos sin explotar, de los cuales un 42% toca zonas de reserva indígena, y un 25% reservas forestales, con posibles conflictos ambientales para

15 Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS), Evaluación Nacional de los Servicios de Manejo de Residuos Sólidos Municipales, 2003.

su ejecución. Entre las fuentes alternativas de energía, se destacan los recursos biomásicos, los cuales incluyen la leña, los residuos vegetales, el biogás y el alcohol. En la actualidad, el potencial para el desarrollo de estos recursos no ha sido evaluado ni mucho menos explotado.

En relación con la electricidad, de 1994 a 1999 la capacidad instalada del sector mostró un crecimiento promedio anual del 6,1%. En 1994, la generación hidroeléctrica aportaba un 75,2% de energía eléctrica consumida, mientras que la térmica participaba con un 17,6% y la geotérmica con un 7,2%. Esta distribución porcentual tiene su origen en los altos precios del petróleo que comenzaron a manifestarse en la primera crisis petrolera, en los años 1973-1974, que obligaron a revisar las premisas básicas de planeamiento de desarrollo del sector eléctrico. Se concluyó entonces que el mismo debía estar orientado hacia el máximo aprovechamiento de los recursos hidroeléctricos del país. Más tarde, a partir de 1994 se empezó a impulsar la utilización de otras fuentes de energía renovable como la geotermia, la biomasa y la energía eólica.

Del 2000 al 2004, se observó un crecimiento del 5,4 % promedio anual en la capacidad instalada del Sistema Eléctrico Nacional (SEN). Para el año 2004, la distribución porcentual por fuente de generación eléctrica mostraba una utilización aún mayor de fuentes renovables: la generación hidroeléctrica aportaba un 80,8% de energía eléctrica consumida, mientras que la geotérmica participaba con un 15%, la eólica con un 3,2%, la térmica con un 0,8% y la biomasa con un 0,2%. Otras políticas complementarias impulsadas en este lapso fueron: la realización de campañas intensivas de ahorro energético y 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.

1.11 Telecomunicaciones

En el campo de las telecomunicaciones podemos afirmar que aunque los porcentajes de penetración de los servicios básicos de telecomunicaciones son altos en comparación con el resto de América Latina, aún no son suficientes y los servicios presentan limitaciones de calidad, precio y acceso, lo que hace que las oportunidades de inversión y la competitividad del país se vean disminuidas.

Aunque el avance tecnológico ha sido vertiginoso en los últimos años, no ha ocurrido lo mismo en cuanto a la adecuación del marco regulativo del sub-sector de telecomunicaciones. Nuestro país todavía carece de un marco legal que regule de manera integral el sub-sector. Por

el contrario, según lo dispone el artículo 5, inciso b), de la Ley Reguladora de los Servicios Públicos, la ARESEP únicamente tiene competencia para regular al Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), no así a Radiográfica Costarricense (RACSA) ni a los demás proveedores de servicios de telecomunicaciones que operan en el país. Dicha regulación se centra fundamentalmente en la fijación de precios y tarifas.

De igual manera, el Departamento Nacional de Control de Radio del Ministerio de Gobernación y Policía, encargado de la administración y control del espectro radioeléctrico, carece de la infraestructura legal y de los recursos humanos y financieros para cumplir efectivamente con su cometido.

Se requiere impulsar una profunda modernización legal e institucional que permita a Costa Rica contar con un sistema de telecomunicaciones moderno, que incorpore a su marco regulativo la tendencia de la convergencia en las telecomunicaciones y ubique al país en la ruta hacia el desarrollo en esta materia, proveyéndolo de herramientas esenciales para insertarse exitosamente en un mundo globalizado. Al mismo tiempo, es preciso que este sistema consolide los avances que ha tenido el país en materia de universalidad y solidaridad, de manera que se garantice a todos los habitantes del país el acceso a servicios de telecomunicaciones de calidad y a precios asequibles. Para cumplir con estos cometidos es fundamental consolidar la rectoría de telecomunicaciones, a fin de alcanzar una mejor coordinación entre las instituciones, empresas, programas y actividades del sub-sector. Además, se requiere incentivar el desarrollo de redes móviles y de banda ancha así como el desarrollo de mayores y mejores aplicaciones y productos digitales, que garanticen un aumento en la calidad y cantidad de los servicios de telecomunicaciones ofrecidos a los habitantes del país.

1.12 Institucionalidad y marco legal

Con 25 entidades públicas creadas mediante leyes, la institucionalidad del Sector Ambiente, Energía y Telecomunicaciones está fragmentada, desarticulada y con traslapes y vacíos de competencias. Esto se convierte en un freno para el desarrollo del país y para la sostenibilidad del sistema. Para estos efectos se debe tomar en cuenta un factor adicional: el Sector Ambiente, Energía y Telecomunicaciones comprende a entidades de gran peso relativo en el desarrollo nacional —como el ICE, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA) y la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE)—, con recursos mucho más considerables que los de la propia

entidad rectora (Ministerio de Ambiente y Energía [MI-NAE]). Evidentemente, establecer una rectoría real sobre esas entidades supone un reto complejo.

El marco legal que sustenta el Sector Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, pese a que en algunos casos es amplio e innovador, requiere de revisiones importantes, que lo pongan a tono con una visión moderna de país y permitan la incorporación plena de este sector al desarrollo nacional.

2 Los grandes desafíos

Los retos que enfrenta la política de ambiente, energía y telecomunicaciones del país pueden sintetizarse de la siguiente manera:

2.1 Recurso hídrico

Hacer posible la gestión integrada y sostenible del recurso hídrico, dentro de un marco legal e institucional renovado.

2.2 Conservación y uso de la biodiversidad

Fomentar la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante un adecuado acceso a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes.

2.3 Recursos marinos costeros

Detener el proceso de deterioro de los recursos costeros y marinos y poner en marcha un modelo sostenible para su utilización.

2.4 Áreas silvestres protegidas

Incrementar la efectividad de la política de protección de áreas silvestres protegidas.

2.5 Recursos forestales

Fortalecer el uso sostenible de los recursos forestales en terrenos privados, superar las limitaciones actuales en la política de pago de servicios ambientales y reducir gradualmente los incendios forestales causados por el ser humano.

2.6 Clima y calidad del aire

Mejorar la calidad del aire, particularmente en la Gran Área Metropolitana, a efecto que cumpla con los estándares internacionales y la protección de la salud de los habitantes.

2.7 Uso de suelos

Ordenar y regular el uso del suelo de manera que se detenga el proceso de degradación de los mismos.

2.8 Energía

Reducir la dependencia de combustibles importados, aprovechar mejor las fuentes de energía renovable del país y llegar a producir el 100% de la electricidad del país a partir de fuentes de energía renovables.

2.9 Telecomunicaciones

Desarrollar un sistema nacional de telecomunicaciones internacionalmente competitivo en términos de la calidad, variedad y precio de los servicios ofrecidos, que opere bajo un marco de regulación moderno y sienta las bases para potenciar un nuevo modelo de desarrollo de la sociedad de información y conocimiento con una visión inclusiva, universal, solidaria y competitiva internacionalmente.

2.10 Marco institucional y legal

Reformar la institucionalidad del Sector Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, de manera que se eviten la desarticulación, los traslapes y los vacíos de competencias y que éstos sean sustituidos por una efectiva rectoría sectorial que comprenda a todos los entes públicos del sector, incluyendo a instituciones emblemáticas como el ICE, el AyA y RECOPE.

2.11 Liderazgo internacional

Convertir al país en un sinónimo de compromiso con el desarrollo sostenible, y en una nación líder en la lucha contra el cambio climático y en la adopción de políticas de paz con la naturaleza.

3 Visión del Eje y metas sectoriales

3.1 Visión

Al finalizar el Gobierno del Presidente Oscar Arias, Costa Rica:

- Habrá establecido las bases para convertir al Sector Ambiente, Energía y Telecomunicaciones en uno de los motores indiscutibles de su estrategia de desarrollo, consolidando definitivamente las formas de producción limpia de energía y haciendo posible un avance considerable en la modernización, cobertura y calidad de los servicios de telecomunicaciones.
- Habrá consolidado financieramente y depurado institucionalmente los instrumentos existentes para la protección y el uso sostenible de los recursos naturales.
- Habrá fortalecido la posición del país en el ámbito internacional como un país en paz con la naturaleza y emblemático en la lucha por el desarrollo humano sostenible.

3.2 Metas sectoriales

Esta visión se traduce en un conjunto de metas para el Sector Ambiente, Energía y Telecomunicaciones. Al final de la Administración 2006-2010, este sector, con el concurso de otros sectores e instituciones, habrá logrado:

3.2.1 Plan Nacional de Gestión del Recurso Hídrico

Elaborar y poner en ejecución un Plan Nacional de Gestión del Recurso Hídrico compatible con los postulados del desarrollo humano sostenible, dentro del marco de una Ley del Recurso Hídrico integral y moderna.

3.2.2 Plan Nacional de Recursos Marino Costeros

Elaborar y poner en ejecución un Plan Nacional de Recursos Marino Costeros, compatible con los postulados del desarrollo humano sostenible.

3.2.3 Áreas protegidas, servicios ambientales y tala ilegal

Ampliar la cobertura de los sistemas de áreas protegidas, de pago por servicios ambientales y de reforestación, y reducir el consumo de madera talada ilegalmente.

3.2.4 Suministro de energía y uso de hidrocarburos

Mejorar tecnológicamente y reestablecer los niveles de confiabilidad, calidad y seguridad en el suministro de energía, reduciendo el uso de hidrocarburos en la producción de energía eléctrica, y sentando las bases para ser, en el año 2021, el primer país del mundo que produzca el 100% de la electricidad que consume a partir de fuentes renovables de energía.

3.2.5 Biocombustibles

Potenciar el desarrollo de la industria nacional de biocombustibles.

3.2.6 Servicios de telecomunicaciones

Aumentar la calidad y cobertura de los servicios de telecomunicaciones, promoviendo el desarrollo de nuevos servicios a partir de la noción de convergencia tecnológica y la competencia en el mercado. En particular, se habrá logrado aumentar la provisión de servicios de banda ancha, el número de soluciones de Internet por vivienda, el acceso a Internet para centros educativos públicos y el porcentaje de terminación satisfactoria de llamadas telefónicas.

3.2.7 Agenda de Cambio Climático

Posicionar la Agenda de Cambio Climático (absorción de carbono, reducción de los gases de efecto invernadero y adaptación al cambio climático) como una agenda prioritaria a nivel nacional e internacional.

3.2.8 Rectoría sectorial

Consolidar e integrar institucional y jurídicamente el sector, fortaleciendo las capacidades de rectoría del MINAE y generando una visión estratégica de la evolución del sector.

4 Acciones estratégicas

El logro de las anteriores metas requiere de la ejecución de diversas acciones estratégicas por parte del sector. Como ha sido explicado en el Capítulo 1, esas acciones han sido divididas en tres categorías:

- **El Contrato con la Ciudadanía:** Está constituido por el conjunto de acciones estratégicas que son de exclusivo resorte del Gobierno, que no requieren de reformas legales, y que, por ello, puede realizar por su propia iniciativa. Son por tanto las acciones que el Gobierno se compromete inequívocamente a realizar.
- **El Compromiso Político:** Comprende acciones que el Gobierno se compromete a impulsar, pero que no se podrán ejecutar a menos que la Asamblea Legislativa concorra a hacerlas realidad.
- **Los Diálogos para la Costa Rica del Bicentenario:** Constituyen un mecanismo para la discusión de temas esenciales para el futuro del país. El objetivo central de las iniciativas contenidas en esta es promover la deliberación pluralista sobre temas frecuentemente controversiales o de gran complejidad, que poseen un carácter estratégico para avanzar hacia una visión compartida del futuro de Costa Rica pero cuya implementación requieren de acuerdos políticos y sociales.

Procedamos, pues, a exponer sintéticamente el Contrato con la Ciudadanía de la Administración 2006-2010 en el Eje de Política Ambiental. Luego serán enunciadas las iniciativas que caen dentro del Compromiso Político y, finalmente, algunas propuestas para los Diálogos para la Costa Rica del Bicentenario. El lector que desee conocer el detalle de las acciones expuestas a continuación (aspectos como objetivos específicos, indicadores de medición, línea base, estimación presupuestaria e institución responsable) podrá referirse a la Matriz de Acciones Sectoriales que se encuentra en el documento anexo al Plan Nacional de Desarrollo.

4.1 Contrato con la Ciudadanía

4.1.1 Elaboración y ejecución del Plan Nacional de la Gestión Integrada del Recurso Hídrico

Con este plan el país contará con un inventario nacional de las aguas subterráneas, con los balances hídricos por cuencas hidrográficas, con estudios para el manejo integral del agua en las zonas costeras, con la identificación de las zonas de protección y zonas de recarga acuífera de las áreas más vulnerables del país, con un programa de inversión en infraestructura para la distribución del recurso hídrico de acuerdo a las necesidades de las zonas urbanas y de los sectores productivos, entre otros resultados esperados. Con este plan, se establecerán los mecanismos de rectoría y colaboración con las entidades relacionadas con el recurso hídrico de tal forma que, entre todas, se elabore el plan de acción requerido, y por medio del IFAM, se apoye a las municipalidades para fortalecer su participación en la planificación de la gestión del recurso hídrico y en la prestación de los servicios de agua y saneamiento que les corresponde.

4.1.2 Plan para adecuar y ejecutar las acciones prioritarias de la Estrategia de Conservación, Uso y Manejo de la Biodiversidad

Esta estrategia tiene el propósito de recuperar y mantener la cobertura boscosa, los ecosistemas y procesos ecológicos de importancia nacional y el suministro de bienes y servicios ambientales. Ello permitirá incrementar en 1,6% la extensión de los territorios del Sistema de Áreas Protegidas, adquirir 4.000 hectáreas para consolidar el patrimonio natural y reducir en 4.000 hectáreas la superficie afectada por incendios forestales empezados por la acción humana.

4.1.3 Programa de impulso de una agenda ambiental integral que permita el posicionamiento internacional de Costa Rica como país líder en conservación de la naturaleza

4.1.3.1 Se promoverá el manejo, conservación y uso sostenibles de productos, bienes y servicios derivados de los bosques por medio de instrumentos novedosos tales como Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL)¹⁶, programas de deforestación evitada y otros. Ello permitirá añadir 230.400 hectáreas al sistema de pago por servicios ambientales y reducir en un 4% el consumo de madera talada ilegalmente.

4.1.3.2 Se aumentará la infraestructura y servicios dentro de los Parques Nacionales y sus respectivas zonas de influencia para mejorar y posibilitar el desarrollo de nuevos productos turísticos sostenibles y de alta calidad.

4.1.3.3 Se elaborará y pondrá en marcha el Plan Nacional de Recursos Marino Costeros, para promover el ordenamiento y aprovechamiento sostenible de estos recursos.

4.1.4 Elaboración y ejecución del Programa de Calidad Ambiental, dirigido al establecimiento de normas para la recuperación de la calidad del ambiente

Este programa establecerá las responsabilidades institucionales del sector ambiental en calidad ambiental con sus respectivas actividades, responsables y costos de implementación permanente. Conducirá al establecimiento y promoción de instrumentos de gestión práctica y eficiente, de comando y control, pero también de instrumentos novedosos como los arreglos voluntarios, incentivos económicos y otros, que respondan a las necesidades y a la organización social, ambiental y económica del país.

4.1.5 Elaboración y puesta en práctica del Plan Nacional de Cambio Climático, dirigido a mitigar los gases de efecto invernadero

El Programa Nacional de Cambio Climático permitirá consolidar la construcción de infraestructura física y tecnológica de prevención de desastres por fenómenos hidrometeorológicos extremos, así como consolidar una visión de país y un mecanismo de coordinación interinstitucional para atender los retos del cambio climático en los diversos sectores del país (energía, uso del suelo, transporte, manejo de residuos, etc.). Asimismo, con este programa se pretende modernizar los sistemas de investigación y pronósticos del clima como herramienta básica de apoyo a la atención de emergencias.

¹⁶ El Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL) es un mecanismo cooperativo establecido bajo el Protocolo de Kyoto, que tiene el potencial de ayudar a los países en desarrollo a alcanzar un desarrollo sostenible, mediante la promoción de inversiones ambientalmente amigables (que reduzcan emisiones) por parte de gobiernos o empresas de los países industrializados.

4.1.6 Elaboración y ejecución del Programa de Modernización del MINAE y las demás instituciones del sector

Este programa permitirá la consolidación institucional y jurídica, la generación de una visión estratégica y la atención ágil y eficiente de los usuarios del sector. Para ello, además de promover reformas legislativas en el subsector energético y de telecomunicaciones, se integrarán todos los servicios ambientales del sector en 7 regiones del país.

4.1.7 Programa de Ordenamiento Territorial

Elaborar y ejecutar, junto con el sector de Políticas Sociales y Lucha contra la Pobreza, un programa de ordenamiento territorial, en los términos mencionados en el Capítulo 2 de este PND.

Esta tarea será realizada en coordinación con entidades nacionales y sectoriales pertinentes, y promoviendo la participación de los actores relevantes. Se establecerán criterios ordenadores para lograr un ordenamiento territorial para los próximos 15 años, en consonancia con los requerimientos del desarrollo nacional y las necesidades de conservación y protección ambiental.

4.1.8 Programa de mejora tecnológica y restablecimiento de los niveles de confiabilidad, calidad y seguridad en el suministro de energía

4.1.8.1 Se ampliará la capacidad en plantas de generación de energía en operación, a partir de fuentes renovables, en 369,3 Mega Watts (MW) y se instalarán 205 paneles solares.

4.1.8.2 Para el 2010 se instalarán 38 nuevos tanques y tres nuevas esferas de almacenamiento de combustibles y se aumentará en un 80% la producción estratégica local de diesel y en un 70% la de gasolina súper y regular.

4.1.8.3 Para el 2011 se instalarán 396 kilómetros adicionales de líneas de transmisión, 1.396 kilómetros adicionales de líneas de distribución y 229 kilómetros adicionales de poliducto.

4.1.9 Programa eficiencia energética del Sector Infraestructura y Transporte

Elaboración, en conjunto con el Sector Infraestructura y Transportes, de un programa de eficiencia energética en el transporte, tendiente a disminuir la dependencia nacional en combustibles fósiles.

4.1.10 Desarrollo de la industria de biocombustibles

En el transcurso de esta administración se espera incorporar la producción agroindustrial y el consumo de biocombustibles a nivel nacional en forma sostenible.

4.1.11 Plan Nacional de Gestión Integrada del Sub-sector Geológico-Minero

Se elaborará y pondrá en ejecución un Plan Nacional de Gestión Integrada del Sub-sector Geológico Minero, tomando en cuenta que la conservación de los recursos geológicos y del suelo, y su uso sostenible, son de importancia estratégica para el desarrollo nacional. El Poder Ejecutivo se compromete a promover la investigación, el monitoreo y el control del uso y calidad de los recursos minerales por medio de la elaboración y ejecución de este Plan.

4.1.12 Desarrollo y mejoramiento de la prestación de los servicios de telecomunicaciones

Sin perjuicio de los cambios en el marco jurídico de las telecomunicaciones que impulsa este Gobierno (ver abajo la sección de Compromiso Político en este capítulo), es necesario avanzar dentro del marco jurídico actual para garantizar la competitividad del país y disminuir la brecha digital. Para ello, a lo largo de la Administración 2006-2010:

- Se aumentará de 21 a 69 el número de soluciones de acceso a Internet por cada 1.000 habitantes;
- Se aumentará de 94.000 a 275.000 el número de clientes con servicio de banda ancha;
- Se duplicará de 37 a 61 el número de líneas móviles en operación por cada 100 habitantes;
- Se aumentará en un 10% la cobertura de los servicios móviles y se mejorará el porcentaje de terminación satisfactoria de llamadas fijas nacionales (5%), móviles (4%) e internacionales (8%);
- Se proporcionará acceso a Internet a 635 centros educativos públicos en zonas de bajo índice de desarrollo social.

4.2 Compromiso Político

4.2.1 Proyecto de Ley del Recurso Hídrico

Actualmente en discusión en la Asamblea Legislativa (Expediente legislativo No. 14.585), este proyecto será reformulado y se impulsará la aprobación de un texto viable

desde el punto de vista técnico, social, ambiental y económico, para lograr un instrumento jurídico moderno que permita dotar al país de una moderna y efectiva política hídrica.

4.2.2 Proyecto de Ley de la Industria Eléctrica

Con este proyecto se busca crear un ambiente de competencia regulada en el mercado mayorista de electricidad y resolver problemas estructurales presentes en la industria por muchas años, como la poca inclusión de actores nacionales en el esfuerzo de desarrollo y crecimiento de la industria, el aprovechamiento de todas las fuentes energéticas renovables y autóctonas que el país tiene y crear las condiciones de inversión en la industria para responder efectiva y rápidamente a las demandas crecientes de energía eléctrica.

4.2.3 Proyecto de Ley de la Industria de Combustibles

Con este proyecto se busca crear un mercado mayorista y minorista competitivo de combustibles, que permita el desarrollo de la industria de combustibles, incluyendo los biocombustibles, y un ambiente sostenible de inversión. Asimismo, se busca tener respuesta pronta y adecuada a las necesidades de combustible que tiene la sociedad en el contexto de tendencias mundiales como la mitigación de emisión de gases de efecto invernadero, y el mejoramiento del combustible con mejor contenido energético y calidad ambiental.

4.2.4 Proyecto de Ley de Fortalecimiento de las Entidades Públicas del Sector Energético

Esta legislación tiene el propósito de proporcionarles a las entidades públicas los instrumentos para desarrollarse y funcionar en contextos competitivos modernos, tanto nacionales como internacionales. Se busca responder en forma clara y satisfactoria a las demandas cada vez mayores de energía en nuestra sociedad.

4.2.5 Proyectos de ley para la apertura del mercado de telecomunicaciones

Estos proyectos de ley tienen como principal objetivo hacer de las telecomunicaciones uno de los principales motores de desarrollo económico y social. Estos proyectos permiten la coexistencia de operadores privados y públicos –como sucede en otros sectores de la economía– y con ello, buscan el logro de mejores resultados no sólo para los usuarios de los servicios, sino para todo el sector, pues se dará una importante inversión en el país,

se generarán nuevos empleos y, en general, se dinamizará toda la industria. Al mismo tiempo, respetarán los principios de universalidad y solidaridad en el suministro de los servicios de telecomunicaciones en nuestro país. Los beneficios de la competencia y la consolidación del acceso y servicio universal son un factor estratégico para la reducción de la brecha digital, la competitividad del país, la generación de oportunidades y la inserción del país en una economía global basada en la información y el conocimiento.

4.2.5.1 La Ley de Modernización y Fortalecimiento de las Entidades Públicas del Sector de Telecomunicaciones (Expediente No. 16.397) definirá los tres roles que el Estado tendrá en el sector telecomunicaciones, como sigue:

- **Rector:** Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones;
- **Regulador:** Superintendencia de Telecomunicaciones, órgano de la ARESEP;
- **Operador:** Instituto Costarricense de Electricidad y Radiográfica Costarricense.

También establece una serie de regulaciones tendientes a modernizar y fortalecer a las entidades públicas que ejercerán cada uno de estos roles. En particular, busca preparar al ICE para permitirle competir eficazmente en el mercado de las telecomunicaciones y crear un ente regulador del mercado de las telecomunicaciones, que cuente con la capacidad técnica suficiente, así como la independencia financiera y política que le permita fijar los criterios que garanticen la justa competencia entre las empresas competidoras.

4.2.5.2 La Ley General de Telecomunicaciones (Expediente No. 16.398) desarrollará el marco legal para la regulación, supervisión y prestación de las telecomunicaciones, tanto por parte de los operadores públicos como de los privados. Creará las condiciones para el desarrollo del mercado y la competencia efectiva de los operadores participantes. Entre otros aspectos, esa ley permitirá la participación de empresas municipales y cooperativas en este mercado.

4.3 Diálogos para la Costa Rica del Bicentenario

Se propone convocar a deliberaciones sobre los siguientes temas:

4.3.1 Hacia la producción y consumo sostenibles

El Gobierno de Costa Rica se compromete a impulsar un diálogo nacional sobre la reforma tributaria y fiscal necesaria que permita la internalización de los costos de la agenda ambiental y la redistribución de recursos fiscales en concordancia con las prioridades e intereses que los costarricenses asignan a los problemas ambientales y sus soluciones. Esto presupone la participación de todos los actores (público, privado, sociedad civil y academia) en una agenda común en torno a la verificación y cumplimiento efectivos de la normativa del sector, proporcionando señales claras a los sectores privado y social, pasando por la creación de un sistema nacional, con indicadores y estándares, que permita el efectivo monitoreo y control permanente de la calidad de los recursos ambientales (agua, aire, tierra).

4.3.2 Hacia un país que utiliza y conserva sus recursos marino-costeros

El Gobierno de Costa Rica se compromete a impulsar un diálogo nacional sobre la inversión en el desarrollo de conocimiento, infraestructura, producción y conservación de los recursos marino-costeros, tendiente a la promoción del desarrollo sostenible de las zonas marino costeras y humedales, y al fortalecimiento de los instrumentos técnicos e institucionales necesarios para su gestión sostenible. El desarrollo sostenible de las zonas costeras, las islas, los humedales, el Mar Caribe y el Océano Pacífico, es una prioridad para el futuro del país. De allí la importancia de dialogar, en el ámbito nacional, sobre los lineamientos y criterios rectores para un programa nacional de incorporación de estos recursos al desarrollo costarricense.



Capítulo 5

Eje de Reforma Institucional

1 El punto de partida

1.1 Un debate impostergable

En los últimos veinte años la reforma y modernización del Estado ha sido intermitentemente objeto del debate político y de la acción pública. Los puntos de partida fueron las comisiones de reforma del Estado (COREC 1 y COREC 2) y las acciones para vender las empresas de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA), acciones realizadas a finales de la década de 1980 e inicios de la siguiente.

Mientras que la venta de las empresas de CODESA fue concluida con relativa celeridad, las recomendaciones de las COREC en materia de gestión pública y de reorganización institucional y fiscal del estado, las más comprensivas y sistemáticas que hayan sido formuladas en esta materia, fueron en la práctica descartadas por el sistema político. En la práctica, los gobiernos de entonces emplearon el tema de la reforma del Estado para denotar acciones orientadas a achicar el tamaño del Estado mediante la reducción del empleo público o la venta de empresas estatales.

A lo largo de la década de 1990 el tema de la reforma del Estado fue, con notables excepciones, relegado en los estudios académicos y discutido principalmente en los medios de comunicación; condición que también fue reproducida por parte del Poder Ejecutivo y el Legislativo, los cuales se limitaron a impulsar, con diverso grado de éxito, reformas institucionales de carácter sectorial o puntual.¹⁷

Hasta el día de hoy el país ha carecido de una estrategia de reforma y modernización del Estado. Pese a esa ausencia, el sector público costarricense ha experimentado profundas transformaciones legales e institucionales, algunas de las cuales han tenido serias repercusiones en su estructura y funcionamiento. Estos cambios han introducido fuertes tensiones entre, por una parte, los mandatos constitucionales y legales a los que las entidades públicas deben responder y, por otra, las capacidades materiales políticas, institucionales y financieras de que se disponen para ello. En la actualidad una combinación de factores –entre los que destacan el debilitamiento de la planificación, los crónicos desbalances fiscales, las intromisiones político-electorales, la atomización y dispersión de entidades y las rigideces en la gestión pública, incluyendo la gestión de recursos humanos, atentan contra la aspiración de contar con un Estado fuerte y eficiente para apalancar el desarrollo del país.

Ante esto y en virtud de la urgente necesidad de promover cambios en la gestión estatal, el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 coloca el tema del fortalecimiento del Estado, mediante su modernización, como un desafío estratégico para el desarrollo nacional. El objetivo primordial de las acciones en esta materia es dotar al sector público de las condiciones e instrumentos que le permitan atender eficiente y eficazmente a las demandas y aspiraciones de la población.

1.2 Diseño estructural del Estado

El diseño estructural del Estado costarricense obedece a un régimen presidencialista con un Poder Ejecutivo que posee atribuciones constitucionales y legales relativamente débiles, un Poder Legislativo con endeble mecanismos

¹⁷ El único intento de reformar globalmente la administración pública data de 2001, mediante un proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública presentada por el Poder Ejecutivo a la Asamblea Legislativa durante el gobierno 1998-2002.

de control político sobre la acción pública e importantes distorsiones en las formas de representación política. Su aparato institucional se caracteriza por una dispersión del poder debido a la existencia de múltiples y poderosas autoridades institucionales relativamente autónomas, dentro de las cuales el Ejecutivo es un actor ciertamente importante, pero no siempre capaz de hacer valer sus prioridades de política pública. Pese a esta dispersión del poder, desde una perspectiva territorial, se trata de un Estado cuyos centros de autoridad y de servicios a la población están fuertemente concentrados en el Valle Central.

En la administración pública costarricense existen robustos mecanismos de rendición de cuentas horizontal constitucionales, legales y administrativos, que controlan y delimitan constantemente las competencias y acciones del Ejecutivo y del Legislativo y, en general, de la administración activa. Ello ha contribuido, por una parte, a hacer prevalecer el principio de legalidad en la acción pública en mucho mayor medida que décadas atrás aunque, por otra parte, y ello en parte debido a la mismas debilidades de la administración activa, en algunos casos ha implicado entramientos importantes a la gestión de las políticas públicas. Desde un punto de vista sustantivo, cabe indicar que el Estado costarricense posee un fuerte mandato constitucional en materia productiva y distributiva pues el artículo 50 constitucional establece como obligación del Estado organizar la producción, estimular el reparto de la riqueza y proteger el ambiente sano¹⁸. Esta disposición ha sido el fundamento para el desarrollo de un extenso estado de bienestar en Costa Rica y para el intervencionismo estatal en la economía durante la segunda mitad del siglo XX.

Existe un vasto y estratégico sector descentralizado sobre el cual el Ejecutivo tiene mecanismos formales e informales de control político, pero con dificultades para el direccionamiento y coordinación de las políticas y programas. La aprobación de la Ley No. 4646 de 1970 permitió al Ejecutivo el control político-partidario de los órganos de gobierno de estas instituciones (juntas directivas y presidencias ejecutivas), debilitando la autonomía del sector descentralizado. Sin embargo, este tipo de control no fortaleció la capacidad de conducción del Ejecutivo en términos de política pública sino que incentivó la politización de las juntas directivas, la aplicación de criterios político-electorales o clientelistas en su conformación y

el descarte relativo de los criterios especializados del conocimiento técnico y del mérito. Ello llevó a una gestión deficiente, afectó la coordinación entre instituciones, la transmisión de los lineamientos del Poder Ejecutivo y conspiró en contra de la mejora continua en la prestación efectiva de los servicios públicos. Cabe señalar que el control político establecido en la Ley No. 4646 no se extendió a la esfera legal y funcional, y, especialmente, a los ámbitos administrativos, laborales y operativos, en los cuales el sector descentralizado ha mantenido una amplia independencia hasta el día de hoy. En la actualidad, las empresas públicas tienen una posición dominante en el mercado financiero, de producción de energía eléctrica y agua potable; y monopólica en las actividades de seguros, refinación de combustibles, telecomunicaciones y producción de licores.

Actualmente el Estado costarricense está constituido por más de 350 instituciones o entidades con personería jurídica. Sobre muchas de ellas el Poder Ejecutivo carece de capacidad de conducción y coordinación, imposibilitando una efectiva labor de rectoría así como de seguimiento a las políticas fijadas en el más alto nivel político. Tampoco existe una organización administrativa y funcional que facilite la racionalización de la acción pública con base en las prioridades de política fijadas por las autoridades políticas e institucionales del gobierno que tiene el mandato de la ciudadanía. En último término, en el ejercicio de sus funciones no se ha avanzado lo suficiente en aprovechar la centralización normativa establecida en el marco constitucional y legal para propiciar una mayor descentralización operativa, de competencias y de recursos.

Junto a estas debilidades en materia de conducción, existen una serie de áreas críticas en el servicio a la ciudadanía que son motivo de recurrentes críticas y que se han constituido en evidentes cuellos de botella para la buena prestación de los servicios. Tal es el caso de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) o la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), donde los problemas de gestión se han incrementado y las fallas se repiten de modo constante por aspectos vinculados al exceso de trámites así como a la presencia de una débil plataforma tecnológica, que obstaculizan tanto la gestión interna como el acceso fácil de los y las ciudadanas a los servicios.

Finalmente, el descuido de la inversión pública en los últimos años ha implicado el retraso en el desarrollo de importantes obras estratégicas de infraestructura, lo cual se ha acentuado por la ausencia de un programa de inversiones que ordene y priorice la utilización que de los fondos públicos se hará en este campo, complementados con la participación de capital privado. Ante esto, por un lado, existen problemas de infraestructura en secto-

¹⁸ El artículo 50 de la Constitución Política dice: "El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan este derecho y para reclamar la reparación del daño causado. El Estado determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes" (Reforma Constitucional, Ley No. 7412 del 3 de junio de 1994).

res neurálgicos para el desarrollo nacional como el portuario, aeroportuario y vial; y por el otro, se carece de una política sobre las inversiones a realizar en el país. Por el contrario, cada una de las entidades públicas define y programa sus inversiones, sin que exista un marco general que las oriente, más allá del que definen los topes estipulados por la política monetaria.

El Estado costarricense tiene una importancia decisiva dentro de la economía del país. En los últimos quince años, el gasto público consolidado –incluyendo poderes del Estado, gobierno central, sector descentralizado y municipalidades– ha representado poco más del 35% del PIB. El peso económico relativamente estable del Estado en los últimos años contrasta con las tendencias del período 1950-1970, cuando la institucionalidad pública se expandió fuertemente (en esos años se triplicó la proporción de gasto público dentro del PIB). En términos proporcionales, se trata de un Estado cuyo peso es similar al de algunos países altamente desarrollados y, ciertamente, superior al de la mayoría de los países de América Latina. En principio, pues, las autoridades políticas e institucionales costarricenses tienen capacidad para incidir significativamente sobre la vida económica y social del país.

Cabe señalar que el peso económico del sector público excede notablemente la importancia del Estado en términos de los empleos que genera: a julio del 2006, según la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples el Estado costarricense empleaba el 14,5% de la Población Económicamente Activa (PEA). Aunque en términos absolutos la cantidad de empleados en el sector público ha aumentado levemente en los últimos años, su peso relativo en la fuerza laboral costarricense es significativamente inferior a veinticinco años atrás, cuando la participación del sector público era de un 19,6%. En la actualidad puede identificarse una gran multiplicidad de regímenes de empleo, pues la cobertura del servicio civil es parcial y se encuentra limitado básicamente al Poder Ejecutivo y sus dependencias. Los otros poderes del Estado, el sector descentralizado de las instituciones autónomas y semi-autónomas, las empresas públicas, los bancos estatales, las municipalidades, las empresas propiedad del Estado regidas por el derecho común y otros órganos que no son parte del Gobierno Central, están todos fuera de la cobertura del servicio civil. Cinco de las diez entidades que más empleados públicos¹⁹ tienen están fuera del alcance del servicio civil. Esto significa que cerca de la mitad de los empleados públicos, que gestionan aproximadamente el 60% del gasto público, están regidos por sus propios regímenes de

empleo, sean estatutos internos de trabajo o convenciones colectivas, instrumento este último tutelado constitucionalmente y con fuerza de ley. Estos trabajadores gozan de inamovilidad y contrato indefinido, al igual que los servidores cubiertos por el régimen de servicio civil²⁰, pero tienen sus propias escalas salariales, beneficios laborales y regímenes disciplinarios. Esa diversidad de regímenes ha supuesto para el Estado complicaciones en el manejo de su recurso humano e imposibilita disponer de un sistema armonizado que permita ponerlo al día y de acuerdo con las necesidades de la administración pública que Costa Rica necesita para enfrentar los retos del siglo XXI.

Por último es importante destacar un rasgo estructural del Estado costarricense: la existencia de significativas distorsiones institucionales en materia de la representación política. El sistema electoral crea incentivos negativos para la representación política responsable en la Asamblea Legislativa así como de los partidos políticos fuera de ella. En primer lugar, la votación presencial en el plenario legislativo provoca que no queden registros de los votos de las y los congresistas. La consecuencia práctica de esto es que los diputados no tienen la necesidad de defender su conducta en el plenario, pues es difícil reconstruir su comportamiento. En segundo lugar, la regla de la reelección alterna de diputados ha provocado, en la práctica, la inexistencia de una carrera parlamentaria, lo que debilita aún más el ejercicio de la representación política en Costa Rica. En tercer lugar, el vínculo entre diputados y electores es tenue debido al carácter informal de la representación territorial de los congresistas. Pese a que las provincias constituyen los distritos electorales, estas carecen de importancia político-administrativa y, aún más relevante, de significación económica y social. La representación de las unidades cantonales por parte de los diputados no ocurre más que de facto o, a lo sumo, como resultado de acuerdos internos de las fracciones legislativas. Por último, las reglas del financiamiento electoral no promueven la transparencia y la equidad en la política y han dado origen a serias trasgresiones legales y escándalos que han abonado al descontento ciudadano con la política.

1.3 Políticas de reforma del Estado en el pasado reciente

En los últimos veinte años el Estado costarricense ha experimentado profundas transformaciones legales, ins-

19 Con excepciones expresas como la efectuada para los servidores “regulares” de la Asamblea Legislativa que están regidos por el servicio civil, de acuerdo con la Ley No. 4556 de Personal de la Asamblea de 1970. Asimismo, el personal del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), que por su ley constitutiva está incluido dentro del régimen de servicio civil.

20 El 48% de los trabajadores están fuera del servicio civil según la Encuesta de Hogares del INEC del año 2004. De acuerdo con la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, el dato es 52%.

tucionales y administrativas. Estas transformaciones, sin embargo, no obedecieron a una estrategia general de reforma del Estado sino a impulsos distintos y contradictorios que, en la actualidad, han provocado importantes tensiones en la administración pública. Además, las acciones que tempranamente se presentaron como esfuerzos de reforma del Estado, a inicios de la década de 1990, se enfocaron en un solo aspecto: el achicamiento del Estado por vía de la reducción de la planilla de funcionarios públicos o la venta de empresas estatales. En lo concerniente a la reducción de la planilla, se pusieron en práctica políticas de movilidad laboral que ofrecieron incentivos a las personas que renunciaran al sector público. En cuanto a la venta de empresas estatales, estas se circunscribieron al desmantelamiento del débil y tardío intento de crear un estado empresario en Costa Rica por medio de CODESA, cuyas empresas fueron privatizadas. Ambos tipos de medida introdujeron una importante disonancia en esta materia pues, por mucho tiempo, el tema de reforma del Estado fue adoptado como un eufemismo para significar la reducción del Estado.

Las transformaciones más importantes de las últimas dos décadas ocurrieron no tanto en la estructura institucional del sector público sino en el ámbito de las obligaciones del Estado en relación con los habitantes y en el fortalecimiento del control sobre la acción pública. Estas transformaciones no fueron realizadas como parte de un programa de reforma del Estado aunque implicaron importantes cambios en el funcionamiento del sector público. Por una parte, se experimentó, una significativa ampliación de los derechos políticos, civiles, sociales y ambientales por medio de la aprobación de reformas constitucionales, ratificación de tratados internacionales y de leyes ordinarias por parte de la Asamblea Legislativa. Como consecuencia de estas reformas se amplió el conjunto de obligaciones del Estado hacia la población, sea en la forma de prestación de nuevos servicios, acceso a información o trato al usuario. Esta expansión de los derechos y obligaciones fue decisivamente respaldada mediante el establecimiento de la Sala Constitucional (Sala IV) en 1989, mediante las leyes números 7128 y 7531, que creó un mecanismo para su exigibilidad de fácil acceso para la población²¹. La creación de la Sala IV es parte de un proceso más amplio de modernización del sistema legal y, en particular, del Poder Judicial.

Por otra parte, se crearon o fortalecieron las agencias especializadas en el control intraestatal de la acción pública. Mientras que, desde 1949 hasta mediados de la década

de 1980, la Contraloría General de la República (CGR) estuvo casi sola en el ejercicio del control sobre la acción pública, en los últimos veinte años se ha creado una red de agencias de control, que poseen poderosas competencias constitucionales, políticas, legales y administrativas para fiscalizar esta acción (Procuraduría General de la República, Defensoría de los Habitantes, Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, Comisión de Promoción de la Competencia, Comisión Nacional del Consumidor, Tribunal Ambiental Administrativo, Superintendencias Financieras, Auditoría de Servicios de Salud, contralorías de servicios, auditorías internas). Aunque esta tendencia es común a otros países de América Latina, lo singular del caso costarricense es que las agencias de control fueron provistas de competencias y capacidades inusualmente amplias en comparación con sus correlatos regionales. Uno de los resultados prácticos de estos cambios fue la alteración de las relaciones entre la administración activa y los órganos de control, así como entre esta administración y la población en general, dotada ahora de mecanismos para exigir derechos y fiscalizar la acción pública.

En contraste con los importantes cambios legales e institucionales señalados en los párrafos anteriores, en las últimas dos décadas las transformaciones institucionales en el ámbito de las funciones económicas del Estado fueron, en cambio, notablemente más lentas, con alcances sectoriales, de diverso signo u orientación y sin mayor complementariedad entre sí. Luego de la venta de las empresas de CODESA, las principales transformaciones fueron las siguientes:

- El debilitamiento de las instituciones a cargo del fomento a los sectores productivos tradicionales (sector agropecuario e industrial), tanto desde el punto de vista presupuestario como en sus capacidades técnicas. En estos sectores se forzaron cambios por la vía indirecta del recorte de las capacidades institucionales.
- El desarrollo de la institucionalidad pública en el sector financiero asociada a una apertura del mercado. Esta apertura, que generó un mercado más competitivo, con más actores y nuevos ámbitos y mecanismos de operación financiera, implicó la modificación de las funciones del Banco Central y el reforzamiento de la supervisión prudencial. Por lo demás, esta transformación contribuyó a la modernización del mercado financiero local.
- El fomento al comercio exterior y la inversión extranjera condujo a transformaciones en la institucionalidad pública de este sector. Se creó un ente rector, el Ministerio de Comercio Exterior (COMEX); se renovaron entidades y se desarrollaron nuevos mecanismos legales, administrativos y financieros para fomentar el comercio y la inversión en estrecha vincu-

21 En Costa Rica, la tasa de casos presentados al órgano constitucional fue 310 por 100.000 habitantes en el 2001, veinte veces superior a la registrada en El Salvador (15,6 por 100.000), Guatemala (13,3), Honduras (15,4) y Nicaragua (17,1). Ver: PNUD, Segundo Informe sobre desarrollo humano en Centroamérica; San José, Editorama, 2003.

lación con entidades del sector privado. Los cambios institucionales reforzaron la prioridad y visibilidad del sector externo dentro de las políticas públicas.

- La transformación en el sector de transporte e infraestructura. Se crearon nuevas entidades a cargo de la ejecución de políticas, mecanismos y recursos para impulsar la inversión en infraestructura. Sin embargo, comparada con diez años atrás, el estado de la infraestructura de transporte no mejoró. Esta fue una reforma institucional fracasada: en el período 1998-2006 no pudo ejecutarse ningún proyecto de concesión de obra pública.

La ampliación de la base de obligaciones del Estado en relación con las y los habitantes del país no fue acompañada por un fortalecimiento de las capacidades institucionales, técnicas y financieras de la administración pública. Al tiempo que se aprobaban nuevos mandatos constitucionales y legales para el Estado, se produjeron tres situaciones que restringieron sustantivamente las bases materiales de la acción pública:

- En primer lugar, el Estado experimentó crónicos problemas fiscales que desembocaron, en los últimos años, en recortes del gasto social y, particularmente, de la inversión pública.
- En segundo lugar, en el período 1990-2004 se crearon más de 100 nuevas entidades públicas, muchas de ellas en los sectores más debilitados de la administración, que atomizaron la acción pública y dificultaron la racionalización de la gestión.
- En tercer lugar, se debilitaron los sistemas de planificación del sector público, en favor de un control centralizado del gasto público en el Ministerio de Hacienda. Ello se tradujo en la prevalencia por las acciones de corto plazo orientadas a producir equilibrios fiscales en detrimento de las acciones de inversión y gasto de mediano y largo plazo para subsanar, mantener o ampliar la capacidad del sector público para responder a las demandas.

Todo esto generó una brecha creciente entre obligaciones, capacidades y posibilidades dentro de la gestión pública.

La expansión de derechos y garantías, y el activismo de las nuevas agencias para el control de la acción pública, crearon un desbalance entre las y los ciudadanos y estas agencias, por un lado, y las entidades a cargo de la definición y ejecución de políticas, por otro. Más entidades de control y tutela implicaron la multiplicación de instancias de veto en la administración pública. Debido al fácil acceso de las personas a las agencias de control muchos actores adquirieron la capacidad para bloquear, revertir las decisiones adoptadas por una autoridad pública. Esto crea una fuerte demanda a favor del aumento en la calidad y eficiencia de la gestión pública, pues las

y los habitantes pueden movilizar sus derechos ante incumplimientos por parte de la administración activa. Al respecto, la inflexibilidad y variedad de los regímenes de empleo público constituyen una barrera para incentivar una gestión pública más eficiente, mediante la atracción de cuadros profesionales altamente calificados y el establecimiento de premios por desempeño.

El debilitamiento de las instituciones responsables del apoyo a los productores nacionales conjuntamente con el mantenimiento de monopolios públicos en mercados fuertemente integrados a la economía internacional han creado un doble rezago. Por un lado, sectores productivos claves para dinamizar la economía y las oportunidades laborales y empresariales carecen de herramientas apropiadas para elevar su productividad y sus vinculaciones con los mercados internacionales. Por otro lado, servicios indispensables para una economía abierta competitiva como la que Costa Rica aspira operan con niveles de inversión insuficientes, tarifas inadecuadas o riesgos de rezago tecnológico.

Por último, las distorsiones institucionales al ejercicio de la representación política han creado una fuerte tensión entre las crecientes demandas ciudadanas sobre el Estado y sus instituciones y la capacidad del sistema político para dar respuestas eficaces a estas demandas.

2 Los grandes desafíos

El diagnóstico anterior sugiere la urgencia de emprender un programa de fortalecimiento institucional del Estado costarricense. Ello obliga a enfrentar complejos desafíos en un contexto político muy complejo. Los principales desafíos en esta materia son los siguientes:

- Lograr mejoras sustanciales en la eficiencia y eficacia de la gestión pública haciendo el mejor uso posible de los instrumentos legales y administrativos actuales y con el mínimo indispensable de cambios legales.
- Realizar las transformaciones sectoriales e institucionales mínimas que aumenten la competitividad y la productividad de la economía nacional, ofreciendo oportunidades sociales para los sectores más vulnerables.
- Volver a situar en la agenda política nacional el tema de la reforma del Estado, tanto en sus dimensiones políticas, como institucionales y económicas, con el fin de crear las premisas para acuerdos nacionales en esta materia.

El gran reto para la Administración 2006-2010 consiste, pues, en obtener mejoras tangibles en la gestión pública para la ciudadanía en el plazo más corto posible, al tiempo que se abre una perspectiva de largo plazo para la transformación del Estado costarricense.

Llevar adelante esa tarea requiere de una cuidadosa consideración de la situación política dentro de la cual se ejecutará. Esta situación define el marco de posibilidades del esfuerzo en esta materia durante los próximos cuatro años. Las principales características de esta situación son las siguientes:

- El Poder Ejecutivo actual no tiene mayoría parlamentaria, una situación que se experimenta desde mediados de la década anterior. Esta sucesión de gobiernos divididos, en el marco de un régimen presidencialista, ha generado dificultades crónicas en la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo.
- El multipartidismo moderado en la Asamblea Legislativa torna más complejas las negociaciones entre poderes en relación con reformas institucionales que requieran aprobación parlamentaria. El reglamento legislativo actual amplifica las posibilidades de bloqueo de una iniciativa.
- La aprobación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (TLC-EEUU-CA) y la generación de las condiciones para su certificación, implican la aprobación antes de marzo del 2008 de una agenda de implementación que supone importantes transformaciones institucionales en los mercados de energía, telecomunicaciones y seguros. Este proceso demandará un esfuerzo considerable de parte del gobierno en la primera fase del período 2006-2010.

3 Visión del Eje y metas sectoriales

3.1 Visión

Al finalizar la Administración 2006-2010 se habrán sentado las bases institucionales para un Estado más eficiente y más capacitado para promover el desarrollo económico y social de Costa Rica y garantizar la sostenibilidad ambiental.

3.2 Metas sectoriales

Esta visión se traduce en un conjunto de metas para el Sector de Coordinación Gubernamental. Al final de la Administración 2006-2010, este sector, con el concurso de todos los ministerios del Poder Ejecutivo, habrá logrado:

3.2.1 Mejorar la coordinación, el control y la ejecución de las políticas del Gobierno, reforzando sus capacidades de conducción política y de planificación.

3.2.2 Agilizar, simplificar y elevar la calidad de servicios públicos críticos, ejecutando reformas organizativas en áreas sensibles y reforzando los mecanismos de evaluación de resultados.

3.2.3 Priorizar, racionalizar e incrementar la eficacia de las inversiones públicas, mediante la creación del Sistema Nacional de Inversiones Públicas.

3.2.4 Agilizar los procesos de la administración pública, mediante el impulso al Gobierno Digital y a los esfuerzos de simplificación de trámites.

4 Acciones estratégicas

El logro de mejoras tangibles en la calidad y la eficiencia de la gestión pública requiere de la ejecución de diversas acciones estratégicas. Como ha sido explicado en el Capítulo 1, esas acciones han sido divididas en tres categorías:

- **El Contrato con la Ciudadanía:** Está constituido por el conjunto de acciones estratégicas que son de exclusivo resorte del Gobierno, que no requieren de reformas legales, y que, por ello, puede realizar por su propia iniciativa. Son por tanto las acciones que el Gobierno se compromete inequívocamente a realizar.
- **El Compromiso Político:** Comprende acciones que el Gobierno se compromete a impulsar, pero que no se podrán ejecutar a menos que la Asamblea Legislativa concorra a hacerlas realidad.
- **Los Diálogos para la Costa Rica del Bicentenario:** Constituyen un mecanismo para la discusión de temas esenciales para el futuro del país. El objetivo central de las iniciativas contenidas en esta es promover la deliberación pluralista sobre temas frecuentemente controversiales o de gran complejidad, que poseen un carácter estratégico para avanzar hacia una visión compartida del futuro de Costa Rica pero cuya implementación requieren de acuerdos políticos y sociales.

Procedamos, pues, a exponer sintéticamente el Contrato con la Ciudadanía de la Administración 2006-2010 en el Eje de Reforma Institucional. Luego serán enunciadas las iniciativas que caen dentro del Compromiso Político y, finalmente, algunas propuestas para los Diálogos para la Costa Rica del Bicentenario. El lector que desee

conocer el detalle de las acciones expuestas a continuación (aspectos como objetivos específicos, indicadores de medición, línea base, estimación presupuestaria e institución responsable) podrá referirse a la Matriz de Acciones Sectoriales que se encuentra en el documento anexo al Plan Nacional de Desarrollo.

4.1 Contrato con la Ciudadanía

4.1.1 Refuerzo de la capacidad de conducción política y de planificación de la acción institucional

4.1.1.1 Fortalecimiento de las rectorías sectoriales en el Poder Ejecutivo con potestades de fijar las prioridades de política pública en el sector respectivo y con la responsabilidad por su cumplimiento. El establecimiento de las rectorías sectoriales se logrará mediante:

- Promulgación de un decreto ejecutivo que organice al Poder Ejecutivo y a las instituciones descentralizadas en sectores de política pública con su correspondiente ministro rector, al cuál deben responder las entidades incluidas en cada caso.
- Reglamentación del artículo 27 de la Ley General de la Administración Pública, que establece los principios de coordinación de las relaciones entre el Poder Ejecutivo y la Administración Descentralizada, a efecto de que las instituciones sean ejecutoras de las políticas fijadas en los niveles políticos de decisión.
- Dentro de los ministerios cuyo Ministro ejerce la rectoría de un sector, se establecerán las instancias con las funciones, competencias y capacidades para monitorear el cumplimiento de las directrices y políticas sectoriales emanadas del Ministro Rector. Estas instancias trabajarán activamente en la preparación del Plan Nacional de Inversiones Públicas al que se hace referencia más abajo.

4.1.1.2 Fortalecimiento del MIDEPLAN como entidad a cargo de orientar el desarrollo nacional y de impulsar procesos de mejora a la gestión pública. El fortalecimiento de MIDEPLAN se logrará mediante las siguientes acciones:

- Puesta en marcha de nuevos instrumentos de planificación de la acción pública tales como: (a) elaboración y ejecución de un Plan Nacional de Inversión Pública de corto y mediano plazo; (b) ordenamiento de cooperación externa; (c) reformulación y puesta en marcha del sistema nacional de evaluación, (d) fortalecimiento de la capacidad de análisis estratégico de la realidad nacional y (e) generación de agenda de Reforma del Estado.
- Ampliación de la capacidad de análisis sustantivo y técnico del desempeño de la acción pública.

- Rediseño de la metodología para la elaboración de los Planes Nacionales de Desarrollo (PND) con estándares de calidad para la presentación de la información y sistemas para evaluar la evolución y el cumplimiento de lo propuesto.
- Apoyo a las iniciativas para articular una visión compartida y una agenda nacional para el bicentenario de la Independencia.

4.1.1.3 Cumplimiento del principio de programación del presupuesto público del Gobierno Central, contenido en el artículo 5 de la Ley 8131²², de manera que se corrija el incumplimiento de lo dispuesto en los artículos 52 y 56 de dicha ley, que vinculan el presupuesto nacional con el cumplimiento de los objetivos del PND. El cumplimiento del principio de programación presupuestaria se logrará mediante:

- Coordinación regular de MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda para garantizar que la definición de prioridades de políticas públicas se vean reflejadas en el presupuesto. Este mecanismo de coordinación para efectos del planeamiento del gasto público se complementará con el trabajo que MIDEPLAN realizará conjuntamente con los ministros rectores.
- Rediseño por parte de MIDEPLAN del Sistema Nacional de Evaluación del desempeño de las instituciones de manera que se convierta en un instrumento eficaz de seguimiento y evaluación del cumplimiento de las prioridades de política pública acordadas en el PND y ejecutados en los Planes Anuales Operativos (PAOs).

4.1.1.4 Reforzamiento del sistema de rendición de cuentas de las autoridades públicas mediante:

- Decreto Ejecutivo que establezca estándares de calidad y contenidos de las memorias anuales de las entidades públicas.
- Decreto Ejecutivo que establezca estándares de calidad y contenidos en materia de las respuestas institucionales a las peticiones ciudadanas.
- Fortalecimiento del sistema de control interno en las instituciones públicas.

4.1.1.5 Puesta en marcha de un sistema de acreditación de municipalidades, con el fin de facilitar y acelerar la transferencia de competencias y de reforzar la actuación de los gobiernos locales²³. Este sistema deberá incorporar a 32 municipalidades para el año 2009, y a la totalidad

22 El inciso e) del artículo 5 de la Ley No. 8131 dice: "Los presupuestos deberán expresar con claridad los objetivos, las metas y los productos que se pretenden alcanzar así como los recursos necesarios para cumplirlos, de manera que puedan reflejar el costo".

23 En el desarrollo de este sistema se tomará en cuenta la experiencia acumulada en el país en materia de protección ambiental y desarrollo turístico, por ejemplo con el Programa Bandera Azul del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados y el sistema de acreditación del Instituto Costarricense de Turismo.

de las municipalidades para el final de la Administración.

El sistema de acreditación de municipalidades se desarrollará en conjunto con el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM). Posee dos objetivos, el primero es de carácter preventivo de cara a la eventual reglamentación del artículo 170 constitucional que prevé una transferencia de competencias a los gobiernos locales; el segundo tiene un carácter activo, de identificación de debilidades de la gestión municipal a fin de orientar el apoyo que el IFAM le puede dar.

4.1.1.6 Se promoverá una nueva regionalización del territorio nacional que favorezca la planificación y coordinación intersectorial de las políticas y programas de las instituciones y entidades que componen el Poder Ejecutivo y el sector descentralizado del gobierno central. Esto incluirá:

- El diseño de un nuevo esquema de regionalización del territorio nacional.
- La homogenización de la diversidad de esquemas regionales institucionales existentes en la actualidad.

4.1.2 Mejoras en áreas críticas de servicio a la ciudadanía y a la actividad económica del país a cargo de dependencias del Poder Ejecutivo para agilizar, simplificar y elevar la calidad de dichos servicios.

4.1.2.1 Reformas a la organización, operación y procedimientos de dependencias gubernamentales sensibles, cuyas deficiencias de gestión generan graves costos económicos, sociales y ambientales. Las dependencias a ser reformadas prioritariamente son:

- Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA);
- Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) del Ministerio de Gobernación;
- Catastro Nacional del Registro de la Propiedad;
- Consejo Nacional de Concesiones (CNC);
- Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Dirección General de Servicio Civil²⁴.

4.1.3 Creación de un sistema nacional de inversión pública para priorizar, racionalizar y mejorar la eficiencia de las inversiones públicas

4.1.3.1 Elaboración del primer Plan Nacional de Inversión Pública de corto y mediano plazo que ordene las

prioridades, montos y plazos anuales e interanuales de la inversión pública, con la participación activa de las instituciones y dependencias gubernamentales que tiene a su cargo las inversiones públicas. Este plan tendrá:

- Rango de decreto ejecutivo de la Presidencia de la República;
- Un componente de evaluación y seguimiento a cargo del MIDEPLAN;
- Un componente de capacitación a la mayor cantidad posible de instituciones públicas.

En la preparación de este Plan, el MIDEPLAN trabajará estrechamente con los ministros rectores, quienes darán el visto bueno a la inversión sectorial, y con las autoridades correspondientes del sector descentralizado.

4.1.3.2 Mejora en la eficiencia y previsibilidad de las compras públicas mediante:

- Extensión y homologación del sistema de compras públicas “CompraRed” a todas las dependencias del Poder Ejecutivo y las entidades del sector público que más alto volumen de compras públicas efectúan.
- Elaboración y aplicación de carteles-tipo de licitación y de carteles-contrato por la administración pública en materia de contratación administrativa.
- Fortalecimiento de los sistemas de control interno para que la administración activa esté en mejores condiciones de gestionar un proceso de compras efectivo.
- Homologar el proceso de capacitación en materia de compras públicas y lograr expandir su cobertura.
- Publicar por vía digital la información sobre los planes de compra y adquisiciones de las entidades del sector público.

4.1.3.3 Ordenamiento de la cooperación internacional dirigida hacia las entidades del Poder Ejecutivo y de las instituciones públicas por parte del MIDEPLAN y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREC) mediante:

- Una política de cooperación internacional con rango de decreto ejecutivo. En dicho decreto se fijarán las prioridades y procedimientos en esta materia.
- Establecimiento de un registro de iniciativas de cooperación en distintas fases de ejecución.
- Simplificación y agilización de los procedimientos para concretar operaciones.
- Creación de un manual de procedimientos para la gestión de la cooperación internacional.
- Identificación de nuevas fuentes y formas de cooperación hacia Costa Rica.

²⁴ Su reforma tiende a su fortalecimiento como ente rector; a la descentralización y desregulación de los servicios; y a la implantación de un modelo de gestión del talento humano de acuerdo a las necesidades de la función pública.

4.1.4 Mejoramiento del soporte técnico y administrativo para agilizar y simplificar los procesos en la gestión pública

4.1.4.1 Se diseñará y ejecutará una estrategia de Gobierno Digital en servicios públicos seleccionados con el fin de ampliar el acceso de las personas a los mismos y agilizar los trámites mediante:

- Un programa de Gobierno Digital con una Secretaría Técnica, adscrita a la Presidencia de la República, encargada de la planificación y coordinación a nivel del Poder Ejecutivo y las entidades del Gobierno Central, tendiente a la puesta en marcha de servicios públicos en línea, con cobertura nacional, en servicios sensibles para la población.
- La plena implementación de la Ley de firma digital.
- Automatización e interconectividad del Sistema de Gestión del Talento Humano y desarrollo de un sistema de capacitación y formación a distancia de los funcionarios en cualquier zona del país.

4.1.4.2 Implementación efectiva de la Ley de Protección del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos mediante una reingeniería de procesos y mayor soporte tecnológico que simplifique y agilice los procedimientos para el desarrollo del sector productivo de nuestro país, garantizando, a su vez, el cumplimiento de los requisitos de salud pública, ambientales y otros que la ley designe como de acatamiento obligatorio. Para ello se trabajará en los siguientes ámbitos:

- Trámites de aprobación de permisos de construcción.
- Trámites para lograr la aprobación de los estudios de impacto ambiental ante SETENA.
- Trámites para la inscripción de empresas en el Ministerio de Hacienda y en el Registro Público.
- La reforma organizativa en la DGME será acompañada de la simplificación de procedimientos correspondiente.
- La homologación –hasta donde sea posible– de procedimientos y requisitos de los trámites más frecuentes y de mayor volumen requeridos por la ciudadanía.

4.1.4.3 Se integrará y pondrá en funcionamiento efectivo el Sistema de Estadística Nacional (SEN) previsto en la Ley No. 7839, que crea el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), como herramienta para mejorar el proceso de toma de decisiones estratégicas. Por medio de decreto ejecutivo se integrará en un sistema al menos 34 instituciones públicas productoras y usuarias de estadística.

4.1.4.4 Se impulsarán acciones dirigidas a modernizar el régimen de empleo público vigente, para ponerlo a todo con las necesidades de recurso humano de la Administración Pública. Para ello se buscará:

- Crear nuevas categorías en el escalafón de servicio civil para las posiciones de nivel gerencial y de nivel profesional en el gobierno central, que permita atraer cuadros especializados y de la más alta especialización ofreciendo remuneraciones competitivas para puestos similares en el mercado.
- Diseñar y poner en marcha un programa piloto en materia de incentivos salariales, basado en el cumplimiento de resultados y que no esté basado en la antigüedad del funcionario en el puesto, de acuerdo con las posibilidades que pueda ofrecer el presupuesto público.
- Diseñar un esquema unificado y homologado de los regímenes de empleo público, escalas salariales, beneficios, y competencias.

4.2 Compromiso Político

Para mejorar la competitividad del país se plantean un conjunto de reformas institucionales selectivas e indispensables para la competitividad del país y cuya implementación requiere de cambios al ordenamiento legal del país. Estas reformas tienen tres propósitos: primero, mejorar la plataforma de servicios a los productores y a las familias residentes en el país. Segundo, honrar los compromisos internacionales que se derivan de la ratificación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana (TLC-EEUU-CA). Tercero, ampliar la base tributaria de los gobiernos locales y su contribución al desarrollo de sus respectivos municipios.

4.2.1 Apertura de monopolios públicos en mercados estratégicos

Se impulsará la apertura de aquellos sectores en manos de monopolios públicos, en particular aquellos previstos en el TLC-EEUU-CA.

4.2.1.1 Se impulsará la apertura fuertemente regulada del sector de telecomunicaciones, la competencia regulada de la actividad mayorista y minorista de combustibles, y la competencia regulada en el mercado mayorista de electricidad, en los términos descritos en el Capítulo 4 de este PND.

4.2.1.2 Se impulsarán reformas legales e institucionales al mercado de seguros actualmente en manos del Instituto Nacional de Seguros (INS), que cumplirán con los siguientes requisitos:

- La apertura del mercado de seguros será gradual y controlada por un ente competente, denominado Superintendencia de Seguros.

- La Superintendencia de Seguros contará con la independencia técnica, legal, financiera y política que asegure la autonomía y objetividad de sus actuaciones.
- Fortalecimiento del INS, dotándolo de más herramientas para lograr su crecimiento, facultándolo para romper las amarras legales que le impiden invertir de forma adecuada sus excedentes, disminuir sus costos administrativos, invertir en la capacitación del recurso humano e implementar mejoras tecnológicas.
- La protección de los asegurados, incluyendo en las potestades de la Superintendencia de Seguros aquellas que le permitan regular los contenidos de los contratos que las empresas aseguradoras que ingresen al mercado ofrezcan a los costarricenses y controlando que estas estén legalmente constituidas y tengan la solvencia y solidez financiera suficiente para honrar sus obligaciones con los asegurados.
- Reorganización administrativa del INS, en los términos explicados en el Capítulo 3 de este PND.

4.2.2 Reformas sectoriales selectivas para mejorar la producción y los servicios a la población

4.2.2.1 Creación del Ministerio de la Producción (MI-PRO), que mediante ley reformará el conjunto de instituciones y entidades a cargo de políticas de fomento a los productores nacionales, la promoción de la competencia y los derechos de los consumidores. La ley garantizará:

- La consolidación de las funciones hoy dispersas en el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y en el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) y otros entes que operan en el sector, para adaptarlas a las cambiantes demandas y circunstancias de un entorno cada vez más competitivo.
- Crear una rectoría para el conjunto del sector de entidades a cargo del fomento a la producción nacional.
- Asegurar una optimización y transparencia de los recursos financieros y técnicos destinados al apoyo a la producción.
- Fortalecer las competencias y autonomía de la Comisión Nacional de Competencia y la Comisión de Protección del Consumidor.

4.2.2.2 Creación del Ministerio de Desarrollo Social y Asentamientos Humanos, mediante ley que tiene por objetivo establecer una autoridad central en materia de los programas sociales selectivos y de lucha contra la pobreza, que haga posible la coordinación sectorial e intersectorial de los entes relacionados. La ley establecerá:

- Un ente rector con competencias para definir prioridades en la asignación de recursos, coordinar, dar seguimiento y evaluar los programas sociales, esta-

blecer mecanismos efectivos de planificación urbana y ordenamiento territorial.

- Una consolidación de las funciones actualmente dispersas entre el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), el Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.

4.2.2.3 Reforma del IFAM para dotarlo de mayores competencias para promover el desarrollo de los gobiernos locales. Esta reforma se orientará a:

- Consolidar funciones relacionadas con gobiernos locales que están actualmente dispersas en diversas instituciones.
- Fortalecer la capacidad para supervisar los procesos de transferencia de competencias a los municipios, entre otros, la administración del sistema de acreditación de municipalidades.

4.2.3 Flexibilización de restricciones a la acción pública para mejorar la agilidad y la eficiencia en la gestión.

4.2.3.1 Se propondrán las reformas legales y de procedimientos administrativos necesarios con el objeto de identificar y disponer de mejor manera de los bienes inmuebles propiedad de las instituciones y entidades del Estado costarricense. Ello se logrará mediante:

- Una Ley de Reordenamiento de la Propiedad Pública definirá el marco legal que permita crear un programa de gestión de la propiedad pública. Esta ley creará procedimientos más ágiles para la transferencia e intercambio de propiedades entre entidades públicas según los requerimientos de políticas públicas y agilice la desafectación de propiedades objeto de procesos agravados.
- Un inventario de la propiedad pública que identifique las pertenecientes al Estado costarricense y permita estimar el patrimonio estatal.

La ley a la que se hace referencia en este acápite no implicará afectación alguna a los territorios de propiedad pública actualmente destinados a parques nacionales o zonas en alguna categoría de protección ambiental, como tampoco ninguna medida que reoriente su uso actual.

4.2.3.2 Se impulsarán reformas legales que doten de mayor autonomía y agilidad a la gestión municipal mediante:

- Una Ley Marco de Tasas Municipales establecerá la competencia de las municipalidades para fijar las tarifas por los servicios municipales y las facultades de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) en esta materia.
- Una Ley Marco de Patentes establecerá la competencia de las municipalidades para el otorgamiento de las patentes y la fijación de los cánones respecti-

vos. Asimismo, la ley estipulará las facultades de las instituciones del Gobierno Central para supervisar la gestión municipal en esta materia.

4.2.4 Cambios en la organización y funcionamiento de la Administración Pública

Se impulsarán cambios normativos en la Administración Pública que fortalezcan la capacidad de conducción por parte del Poder Ejecutivo y que contribuyan a la despolitización en los nombramientos de los jefes en las instituciones descentralizadas, como medio para dotar a la Administración Pública de un marco legal moderno y funcional.

4.2.4.1 Formulación de una Ley Orgánica de la Administración Pública para suprimir el sistema conocido como “Ley 4-3” (Ley No. 4646) y lo sustituya por una variedad de medidas tales como: especificación de mecanismos técnicos para la conformación de juntas directivas, requisitos técnicos más precisos, sistemas de rendición de cuentas y, en algunos casos, la eliminación de las Presidencias Ejecutivas o de Juntas Directivas de algunas instituciones descentralizadas. La propuesta de ley estará basada en un estudio previo sobre la viabilidad de esas medidas en distintos tipos de instituciones descentralizadas.

4.2.4.2 Fijación de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo por medio de Decreto Ejecutivo y no por ley, en el marco de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

4.3 Diálogos para la Costa Rica del Bicentenario

Se propone convocar a deliberaciones nacionales sobre los siguientes temas:

4.3.1 Estructura y balance de poderes en el Estado Costarricense

El Gobierno de Costa Rica se compromete a impulsar un diálogo nacional sobre la estructura y balance de poderes en el Estado costarricense. En la actualidad, el Poder Legislativo cuenta con débiles mecanismos para ejercer el control político sobre el Ejecutivo y, a su vez, este último posee débiles competencias para promover sus prioridades de política en el Legislativo.

Por otra parte, la labor de la Sala Constitucional desde 1989 ha supuesto un cambio en la interpretación del funcionamiento de los poderes públicos y, a casi dos décadas de esta reforma, conviene reflexionar sobre los logros

y debilidades de la misma como parte de un debate más general sobre la estructuración del Estado. Un punto que será puesto a discusión es el del estatus constitucional de las entidades del sector descentralizado.

4.3.2 Modificaciones al sistema de representación política

El Gobierno de Costa Rica se compromete a impulsar un diálogo nacional para discutir eventuales modificaciones al sistema de representación política. En los últimos años han emergido con fuerza una serie de disfuncionalidades en dicho sistema que han debilitado los vínculos entre el electorado y sus representantes electos. Por una parte, resulta importante una revisión del sistema electoral basada en redefiniciones acerca del tamaño y configuración de los distritos electorales, la posibilidad de introducir la carrera parlamentaria, el voto nominal y la revocatoria de mandato en la Asamblea Legislativa. Por otra parte, la normativa que regula el financiamiento político es claramente insuficiente para asegurar que éste sea transparente, apegado a la legalidad y que garantice la autonomía de los representantes electos ante los intereses especiales. Finalmente, se propulsará la discusión sobre nuevos mecanismos de deliberación y participación en la formulación y ejecución de las políticas públicas, con el fin de reforzar el carácter participativo del Estado costarricense.

4.3.3 Reformas al sistema de control sobre la gestión pública

El Gobierno de Costa Rica se compromete a impulsar un diálogo nacional para discutir eventuales reformas al sistema de control sobre la gestión pública. En los últimos veinte años se ha desarrollado un robusto y diverso sistema de control constitucional, legal y administrativo sobre la acción pública en Costa Rica que está basado en múltiples entidades. Se ha generado un importante debate acerca de la naturaleza y oportunidad de los controles que, sin embargo, no ha desembocado en reformas al marco constitucional o legal. Por otra parte, la administración activa del Estado ha experimentado serias dificultades para desarrollar sistemas de control interno más eficaces, tanto de carácter operativo como de organización institucional y jurídica que resulta necesario identificar con el objeto de mejorar la capacidad del Ejecutivo para apalancar el desarrollo del país.

4.3.4 La juventud, el desarrollo y el futuro de la democracia

El Gobierno de Costa Rica se compromete a impulsar un diálogo nacional para discutir sobre las perspectivas de los jóvenes en relación con el presente y el futuro del país. En los últimos años se ha desarrollado un creciente desinterés entre las y los jóvenes por la

participación política y el sistema político y las instituciones del Estado no han creado espacios para examinar las oportunidades que la sociedad costarricense está generando para las nuevas generaciones. El diálogo permitirá auscultar las valoraciones y proposiciones que jóvenes de todo el país tengan en relación con la democracia y el desarrollo.



Capítulo 6

Eje de Política Exterior

1 El punto de partida

1.1 Costa Rica en el mundo

La influencia de Costa Rica en la comunidad internacional ha sido tradicionalmente mayor de lo que cabría esperar de un país en desarrollo de tan reducidas dimensiones. Esa influencia se deriva de tres fuentes:

- En primer lugar, nuestra trayectoria como país de paz, cuyos grandes hitos son la abolición del ejército en 1948, su liderazgo en la negociación del Acuerdo de Paz de Esquipulas, y el otorgamiento del Premio Nobel de la Paz al Presidente Oscar Arias en 1987. El reconocimiento internacional de esa vocación de Costa Rica a favor de la paz, la desmilitarización y el fortalecimiento de la legalidad internacional le ha permitido al país, entre otras cosas, ocupar exitosamente en dos ocasiones (1974-75 y 1997-98) un asiento en el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Esa participación destacada en el sistema internacional —imperativa para un país desarmado, que depende del Derecho Internacional para su seguridad— ha sufrido, sin embargo, algunas reversiones importantes en el pasado reciente, la más obvia de las cuales ha sido la injustificada decisión de apoyar la invasión de Irak en el año 2003, debilitando así el mandato de la ONU y los principios del multilateralismo. En este aspecto, el liderazgo internacional de Costa Rica y su proyección internacional han tendido a desdibujarse en los últimos años y es preciso recuperarlos cuanto antes.
- En segundo lugar, nuestra trayectoria como país respetuoso de los derechos humanos, ampliamente reconocida en la comunidad internacional, como lo pone

en evidencia la selección de Costa Rica como sede de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el rol protagónico de Costa Rica en la negociación y adopción del Protocolo Facultativo a la Convención contra la Tortura y la designación de dos costarricenses en posiciones clave en la Corte Penal Internacional: una Jueza y el Presidente de la Asamblea de Estados Parte, entre otros.

- En tercer lugar, la trayectoria del país —no exenta de contradicciones, como lo vimos en el Capítulo 4 de este PND— en defensa de los recursos naturales. Costa Rica es un país que representa tan sólo el 0,03% de la superficie mundial terrestre, pero que protege un estimado de 4% del total de biodiversidad a nivel mundial por medio de la constitución de aproximadamente un 26% de su territorio nacional en áreas protegidas, incluyendo tres parques nacionales declarados Patrimonio Natural de la Humanidad por la UNESCO (Parque Internacional La Amistad, Parque Nacional Isla del Coco y Área de Conservación de Guanacaste).

Asimismo, en el ámbito internacional, Costa Rica ha liderado la creación de la “Coalición de los Países con Cobertura Boscosa” (Coalition for Rainforest Nations), presentando una propuesta de vanguardia (post-Protocolo de Kyoto) en materia de deforestación evitada, que compensa mediante incentivos de mercado a los países en desarrollo que están preservando la cobertura boscosa primaria.

1.2 Costa Rica en Centroamérica

1.2.1 Costa Rica y sus vecinos inmediatos

Nuestra vecindad con Nicaragua y Panamá hacen que ambos países tengan una evidente importancia y tras-

cendencia en nuestra política exterior. Esto es particularmente cierto en caso de Nicaragua, dada la complejidad de nuestra relación y el impacto que tienen sobre Costa Rica las dificultades políticas y económicas que sufre nuestro vecino. Contrariamente a la fluidez que caracteriza nuestras relaciones con Panamá, la relación con Nicaragua incluye temas sobre los cuales existen importantes diferencias entre ambos países, incluyendo los derechos de navegación y derechos conexos de Costa Rica sobre el Río San Juan, la demarcación de los límites fronterizos y la gestión de los flujos migratorios. Iniciando la administración 2006-2010, Costa Rica ya enfrentaba dos casos de relevancia histórica: la demanda –primera en nuestra historia– presentada por Costa Rica ante la Corte Internacional de Justicia (CIJ) por los derechos de navegación y otros sobre el Río San Juan, así como la demanda interestatal –primera en la historia del sistema interamericano– presentada por Nicaragua contra Costa Rica por supuesta xenofobia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Con Panamá, las relaciones han sido ciertamente menos problemáticas, pero tampoco han sido suficientemente intensas. En ese sentido, resulta prioritario poder establecer mecanismos de concertación que impriman mayor estabilidad, continuidad y previsibilidad a las relaciones bilaterales con ambos vecinos. Por ello, es urgente rescatar de su letargo las Comisiones Binacionales con Nicaragua y Panamá, discontinuada en el primer caso desde 1997 y nunca puesta en práctica en este último caso.

1.2.2 La integración regional

Esa vocación internacional se ha visto reflejada también en un compromiso permanente con la región centroamericana. Ese compromiso, que alcanzó su punto más alto hace dos décadas con la decisiva participación de Costa Rica en la negociación regional de paz, no ha estado exento de matices y fricciones. Por un lado, el país ha tenido una participación destacada en los órganos de la integración económica centroamericana, desde los tempranos días del Mercado Común Centroamericano en la década de 1960. Al día de hoy, la región centroamericana continúa absorbiendo un 14% de las exportaciones nacionales y un creciente flujo de inversiones por parte de costarricenses. Del mismo modo, el país ha tenido una participación destacada en la integración energética de la región, uno de cuyos hitos ha sido la suscripción del Tratado de Marco del Mercado Eléctrico de América Central en el año 1996 y aprobado por la Asamblea Legislativa por medio de la Ley No. 7848 del 20 de noviembre de 1998.

Por otro lado, aunque participa activamente en el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y en el mecanismo de cumbres presidenciales, el país ha mante-

nido una prudente distancia frente a algunos de los órganos que plasman la integración política centroamericana, como el Parlamento Centroamericano (PARLACEN) y la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ), respecto de los cuales continúa teniendo profundas reservas.

Hoy, Costa Rica dispone de una coyuntura excepcionalmente favorable para retomar el liderazgo en el proceso de construcción de una integración centroamericana sólida y viable. El inicio de la Administración Arias Sánchez coincidió con la ocupación por parte del país de la Presidencia Pro-Témpore del SICA y del SIECA, así como la del Plan Puebla-Panamá (PPP), lo que le ha permitido a Costa Rica reorientar el actual proceso de integración hacia resultados más concretos, tanto en el plano sustantivo como operativo. Esta reorientación es tanto más necesaria al encontrarse la región en un momento singularmente importante, a las puertas de la Unión Aduanera Centroamericana y de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (UE).

1.2.3 Costa Rica, Centroamérica y la Unión Europea

En efecto, el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea representa un reto con grandes oportunidades y definirá el contenido de nuestras relaciones con los países integrantes de la Unión y, en algunos sentidos, también con los demás países centroamericanos.

Se trata, pues, de una circunstancia en la que el ejercicio de un fuerte liderazgo por parte de Costa Rica es esencial. El país ya ha dado muestras de ese liderazgo y debe continuar haciéndolo. La primera negociación en materia de política exterior de la administración Arias Sánchez fueron los términos de referencia para el inicio de las negociaciones tendientes a un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea (Declaración de Viena). La posición de Costa Rica se impuso en la Cumbre de Viena del 12 de mayo de 2006, así como prevaleció en la Cumbre de San José del 16 diciembre de 2006 nuestra propuesta para el formato de negociación: designar al Consejo Intersectorial de Ministros como ente rector de las negociaciones, conformar un equipo negociador centroamericano compuesto de los jefes de negociación nacionales y consensuar una vocería regional rotativa.

1.2.4 La población inmigrante

A los complejos imperativos derivados del proceso de integración centroamericana y de la negociación del acuerdo con la Unión Europea, se suma el fenómeno de la inmigración, que hace ineludible el mantenimiento de una política exterior activa y constructiva frente a los países vecinos. Costa Rica ha sido el receptor de una pobla-

ción inmigrante, sobre todo de origen nicaragüense, de considerables dimensiones en proporción al tamaño de nuestra economía y de nuestra población. Una parte de esta población está constituida por inmigrantes estacionales, y otra parte por inmigrantes permanentes o semipermanentes. A esta población se suman unos 13.000 refugiados que actualmente encuentran refugio económico o político en Costa Rica, lo que ubica a Costa Rica como el segundo país de América Latina y el Caribe con el mayor número de refugiados. De manera inusual tratándose de un país en vías de desarrollo, la población inmigrante ha tenido un amplio acceso a nuestros servicios sociales, incluyendo educación y salud, lo que ha supuesto un considerable esfuerzo financiero para Costa Rica. La escala del fenómeno y sus visibles efectos sociales y económicos, requieren de una coordinación intensa entre la política exterior y la política migratoria del país, y, en particular, de una política migratoria ordenada, matizada y, en todo caso, respetuosa de los derechos humanos.

1.3 Costa Rica y las nuevas fronteras

Ampliar las fronteras diplomáticas de Costa Rica, tradicionalmente confinadas al mundo occidental, reviste de una importancia estratégica. La política exterior de Costa Rica exhibe importantes vacíos en su relación con continentes enteros que, hoy por hoy, constituyen verdaderas terras incognitas para el país. Estas discontinuidades en nuestro accionar geopolítico son injustificadas en un mundo globalizado. Es necesario romper barreras y emprender, entre otras medidas, una estrategia transparente de acercamiento al Asia. La actual administración ha iniciado diversas acciones en ese sentido, entre las que figuran un franco acercamiento con las potencias asiáticas emergentes de China (establecimiento de mecanismo de diálogo a nivel ministerial) e India (apertura de una embajada) y con el Sudeste Asiático (apertura de una embajada en Singapur, sede de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático [ASEAN] y del Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico [APEC]). A esto se suman la candidatura de Costa Rica al APEC y la promoción de alianzas temáticas con algunos países asiáticos, concretamente con Papua Nueva Guinea en el caso de la iniciativa de deforestación evitada, con Palau para la regulación de la pesca de arrastre profundo y con Japón en el caso de la regulación del comercio legal de armas. De manera paralela, y con el fin de normalizar nuestra interacción con el mundo islámico, se ha venido trabajando en el restablecimiento de relaciones diplomáticas con países árabes moderados y en la apertura de una embajada en

Egipto, sede de la Liga Árabe. Este conjunto de acciones, sin embargo, aún no atienden nuestra falta de cobertura geopolítica del África, continente con el cual tenemos una deuda pendiente que sólo podremos subsanar conforme nos lo permitan nuestros limitados recursos.

1.4 La cooperación internacional

Paradójicamente, casi en forma paralela al aumento del flujo de inmigrantes y al fin de los conflictos armados en la región centroamericana, se ha dado una visible caída en los recursos de la cooperación internacional que recibe el país. En términos generales, los países desarrollados han tendido a excluir a Costa Rica de las listas de países beneficiarios ayuda internacional y de los mecanismos de condonación de deuda promovidos por los organismos financieros internacionales. Así, si la tendencia mundial de la cooperación internacional al desarrollo entre 1990 y 1999 presentó un decrecimiento del 5,33%²⁵, en el caso de Costa Rica esa tasa fue más de tres veces mayor, rondando el 18%.

Aunque una parte de esta tendencia es atribuible a una gestión desordenada de la cooperación internacional por parte del país, que incluye descoordinación y duplicación de funciones entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto (MREC) y el Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN), en lo sustancial no lo es. Simplemente, el nivel de desarrollo humano de Costa Rica, fruto del consistente esfuerzo del país por invertir recursos en salud y educación, se ha convertido en un obstáculo para acceder a la ayuda internacional. La situación de Costa Rica no es atípica entre los países de renta media, que han visto obturado su acceso a cooperación internacional, pese a que en ellos habita la mayoría de las personas en condición de pobreza en el mundo.

Para Costa Rica, el efecto combinado de estos fenómenos —el aumento de la llegada de inmigrantes y la reducción de la cooperación externa— es de la mayor importancia. Al establecer el balance neto entre lo que el país recibe en ayuda de otros países y lo que otorga (fundamentalmente en beneficios directos a personas nacidas en otros países), es posible argumentar que Costa Rica vive una transición no reconocida de país receptor a país donante de cooperación.

Ello tiene lugar pese a que, como lo hemos visto en el Capítulo 2 de este PND, Costa Rica aún tiene importantes retos sociales que atender, incluyendo niveles de

25 Annan (Kofi), *"We the people: the role of the United Nations in the 21st Century"*, Informe del Secretario General de las Naciones Unidas; Nueva York, Naciones Unidas, 2000.

pobreza que han permanecido estancados alrededor de un 20% de las familias, desde hace más de una década.

Contrariamente a muchos otros estados de países en desarrollo, el Estado costarricense tiene una larga tradición de solidaridad social, que pervive pese a crónicas limitaciones fiscales. Aunado al esfuerzo de aumentar la recaudación de ingresos fiscales, el país debe plantearse la reactivación de la búsqueda de recursos de cooperación internacional mediante mecanismos creativos y ajustados a la realidad de un país de renta media.

1.5 Organización y recursos humanos del Servicio Exterior

El Servicio Exterior de Costa Rica ha experimentado un positivo proceso de profesionalización en el pasado reciente. En el marco de ese proceso, el MREC llevó adelante en el año 2000 una reestructuración que separó los regímenes laborales que coexistían entonces: el Servicio Civil y el Servicio Exterior. Sin embargo, esta reestructuración no fue revisada en los cuatro años posteriores, lo que ha generado un importante atraso en su proceso de seguimiento y mejoramiento

A ello se añaden desafíos importantes para el manejo del recurso humano en el futuro cercano. Con los procesos de apertura de la carrera diplomática, hoy se cuenta con 179 diplomáticos de carrera y al menos 25 más en su año de prueba, lo que en el corto plazo podría llevar a 204 el número de personas en la carrera diplomática para un total de 224 plazas diplomáticas disponibles en el MREC. Sin embargo, se vislumbra una situación insostenible en el futuro cercano, toda vez que el régimen actual genera una expectativa de ascenso en la carrera diplomática cada dos años. Ello implica que en un plazo de algo más de una década, habrá más de 200 embajadores de carrera. Tal situación es inviable desde el punto de vista presupuestario y profesional, toda vez que en el mundo existen hoy 192 países reconocidos y 46 embajadas costarricenses.

2 Los grandes desafíos

Tanto los considerables activos morales que tiene a su disposición Costa Rica, como su profunda vulnerabilidad como nación pequeña en un contexto de globalización e incesantes cambios mundiales, obligan a apuntalar nuestra política exterior como un instrumento de vital importancia para la proyección y protección del país. Los principales retos que deben ser enfrentados en este terreno son los siguientes:

- Levantar el perfil internacional del país, fortalecer su imagen y conferirle un papel de liderazgo, echando mano a su genuino apego histórico a causas y principios de gran valor ético para la humanidad.
- Utilizar su liderazgo moral para fortalecer la legalidad internacional, de cuya vigencia depende, en muchos aspectos, la seguridad nacional.
- Generar mecanismos creativos que le permitan atraer mayores niveles de cooperación para el desarrollo.
- Generar una definición estratégica sobre las grandes orientaciones de la política exterior costarricense hacia el futuro y las mejores formas de defender los intereses nacionales en un contexto internacional de gran inestabilidad y complejidad.
- Dar al MREC la solidez profesional, administrativa y financiera que demanda la política exterior de un país desarmado que, como ninguno otro, depende de sus gestiones diplomáticas para su seguridad nacional.

3 Visión del Eje y metas sectoriales

3.1 Visión del Eje

Al finalizar el Gobierno del Presidente Oscar Arias, Costa Rica tendrá una política exterior clara en sus líneas estratégicas, efectiva y respetada a nivel mundial y definida por una activa presencia en los foros internacionales y por el compromiso con los siguientes principios:

- La defensa de la democracia;
- La promoción de los Derechos Humanos;
- La búsqueda de la paz y el desarme mundial;
- La defensa del multilateralismo, la estricta adhesión al Derecho Internacional y a los principios y valores en que se fundamenta la Carta de las Naciones Unidas;
- La búsqueda del desarrollo humano, expresada en los Objetivos de Desarrollo del Milenio;
- La protección del medio ambiente;
- La defensa de los principios de libre comercio y el rechazo al proteccionismo comercial.

3.2 Metas sectoriales

Esta visión se traduce en un conjunto de metas para el Sector de Política Exterior. Al final de la Administración 2006-2010, este sector, con el concurso de otros sectores e instituciones, habrá logrado:

3.2.1 Avances sustanciales en la incorporación de criterios éticos en los esquemas de cooperación internacional de los países donantes e instituciones financieras internacionales, en apoyo al Consenso de Costa Rica.

3.2.2 Avances sustanciales en la puesta en marcha de instrumentos jurídicos que regulen la producción, comercialización y/o exportación de armas a nivel internacional.

3.2.3 Avances sustanciales en la puesta en marcha de mecanismos financieros de mercado que compensen la deforestación evitada y los servicios ambientales prestados para la preservación de ecosistemas, atendiendo así una de las causas primarias del cambio climático.

3.2.4 El ingreso de Costa Rica como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para el período 2008-2009.

3.2.5 La reactivación de las comisiones binacionales Costa Rica-Nicaragua y Costa Rica-Panamá.

3.2.6 Culminar una reorganización del MREC para lograr una mayor eficacia y eficiencia en sus operaciones administrativas y sustantivas.

4 Acciones estratégicas

El logro de las anteriores metas requiere de la ejecución de diversas acciones estratégicas por parte del sector. Como ha sido explicado en el Capítulo 1, esas acciones han sido divididas en tres categorías:

- **El Contrato con la Ciudadanía:** Está constituido por el conjunto de acciones estratégicas que son de exclusivo resorte del Gobierno, que no requieren de reformas legales, y que, por ello, puede realizar por su propia iniciativa. Son por tanto las acciones que el Gobierno se compromete inequívocamente a realizar.
- **El Compromiso Político:** Comprende acciones que el Gobierno se compromete a impulsar, pero que no se podrán ejecutar a menos que la Asamblea Legislativa u otros actores nacionales e internacionales concurren a hacerlas realidad.
- **Los Diálogos para la Costa Rica del Bicentenario:** Constituyen un mecanismo para la discusión de temas esenciales para el futuro del país. El objetivo central de las iniciativas contenidas en esta es promover la deliberación pluralista sobre temas frecuen-

temente controversiales o de gran complejidad, que poseen un carácter estratégico para avanzar hacia una visión compartida del futuro de Costa Rica pero cuya implementación requieren de acuerdos políticos y sociales.

Procedamos, pues, a exponer sintéticamente el Contrato con la Ciudadanía de la Administración 2006-2010 en el Eje de Política Exterior. Luego serán enunciadas las acciones del Compromiso Político y, finalmente, algunas propuestas para los Diálogos para la Costa Rica del Bicentenario. El lector que desee conocer el detalle de las acciones expuestas a continuación (aspectos como objetivos específicos, indicadores de medición, línea base, estimación presupuestaria e institución responsable) podrá referirse a la Matriz de Acciones Sectoriales que se encuentra en el documento anexo al Plan Nacional de Desarrollo.

4.1 Contrato con la ciudadanía

4.1.1 Programa de "Paz con la Naturaleza"

Este Programa tiene el propósito de promover iniciativas de paz con la naturaleza y los bienes globales atendiendo varios frentes: cambio climático, biodiversidad, conservación y protección del bosque, recursos hídricos y recursos marinos, así como situar a Costa Rica como potencia moral en materia ambiental.

4.1.2 Negociación del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea (UE)

El Acuerdo tiene el propósito de fortalecer las relaciones entre los estados miembros del SICA y la Unión Europea en tres áreas: diálogo político, cooperación al desarrollo y relaciones comerciales.

4.1.3 Programa de fortalecimiento del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto

Con este propósito, se procederá a la revisión de la reestructuración institucional del MREC con el fin de lograr una mayor eficacia y eficiencia en sus operaciones administrativas y sustantivas.

4.2 Compromiso político

El Eje de Política Exterior no presenta iniciativas que requieran de cambios legales. Sin embargo, es evidente que algunas de las principales metas enunciadas en este capítulo requieren del concurso de otros países para con-

vertirse en realidad. En estos casos, el compromiso de la actual administración consiste en hacer su mejor esfuerzo para convencer a otras naciones del mérito de sus propuestas. El gobierno se compromete a impulsar, con lo mejor de su esfuerzo, la adopción de mecanismos e instrumentos internacionales y promoción de candidaturas consistentes con las metas de su política exterior.

4.2.1 Consenso de Costa Rica

Promoción, en todos los foros internacionales, a través de la participación activa en eventos, del Consenso Costa Rica (CCR) como acción afirmativa ante países donantes e instituciones financieras internacional, a fin de promover la incorporación de criterios éticos en materia de gasto público en los esquemas de ayuda oficial para el desarrollo y crédito de los países donantes y las instituciones financieras internacionales.

4.2.2 Tratado Internacional sobre el comercio de armas

Liderar el proceso de adopción de un tratado internacional para regular el comercio lícito de armas acorde con las obligaciones existentes de los estados en materia de derecho internacional, derecho internacional humanitario y derechos humanos²⁶.

4.2.3 Reactivación de las comisiones binacionales con Nicaragua y Panamá

Se procederá a reactivar estas dos comisiones con el propósito de atender de una manera consistente y constructiva las agendas bilaterales con Nicaragua y Panamá.

4.2.4 Candidatura de Costa Rica al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

Promoción de la candidatura de Costa Rica como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para el período 2008-2009.

²⁶ Cabe indicar que el 26 de octubre de 2006, la Primera Comisión de la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó, por una abrumadora mayoría de 137 votos a favor, 28 abstenciones y solo un voto en contra, la resolución número A/C.1/61/L.55, "Hacia un tratado sobre el comercio de armas: establecimiento de normas internacionales comunes para la importación, exportación y transferencia de armas convencionales". La resolución acordó la formación de un grupo de trabajo que en un plazo de un año haga las recomendaciones pertinentes para iniciar la elaboración de un tratado de regulación del comercio de armas, iniciativa que ha sido impulsada por un grupo de Premios Nobel de la Paz, liderados por el Presidente de la República, Dr. Oscar Arias.

4.3 Diálogos para la Costa Rica del Bicentenario

Se propone convocar a deliberaciones nacionales sobre los siguientes temas:

4.3.1 El lugar de Costa Rica en la globalización

El Gobierno de Costa Rica se compromete a impulsar un diálogo nacional sobre los retos que debe enfrentar el país para integrarse exitosamente al mundo, sin desintegrarse socialmente en el proceso. El país debe tener una profunda discusión que permita identificar, serenamente y sin prejuicios, las grandes tendencias económicas y políticas del mundo, las mejores formas de adaptarse a ellas sin abandonar la búsqueda del mayor bienestar para el mayor número ni el apego a valores centrales para la identidad costarricense.

En este sentido, se propone abrir una amplia discusión sobre temas como los siguientes: (1) Asia-Pacífico: hacia una estrategia transpacífica; (2) El mundo islámico: hacia una alianza de civilizaciones; (3) Globalizando los bienes comunes de la humanidad; (4) Costa Rica y las nuevas amenazas.

4.3.2 Integrando la Integración: Costa Rica y Centroamérica

El Gobierno de Costa Rica se compromete a impulsar un diálogo nacional sobre el futuro de la integración centroamericana. Es preciso determinar, desde la óptica de la defensa de los mejores intereses de Costa Rica, los objetivos que debe perseguir el país en su relación con el resto de la región y los aspectos viables e inviables, deseables e indeseables, indispensables y prescindibles, de la integración centroamericana. Es preciso definir, en suma, las líneas estratégicas de la relación del país con el resto de la región.

01.02	Transferencias corrientes a Instituciones de Fomento y Organizaciones No Gubernamentales
01.03	Transferencias corrientes a Instituciones de Fomento y Organizaciones No Gubernamentales
01.03	Transferencias corrientes a Instituciones de Fomento y Organizaciones No Gubernamentales
6.01.03	Caja Costarricense de Seguro Social, Contribución Establecida
6.01.04	Caja Costarricense de Seguro Social, Contribución Establecida
6.01.05	Transferencias corrientes a Gobiernos Locales
6.01.08	Transferencias corrientes a Empresas Públicas
6.01.07	Dividendos
	Fondos en Administración para el Desarrollo

Capítulo 7

El Costo del PND

1 Introducción

Uno de los aspectos fundamentales a la hora de realizar una programación adecuada de actividades en el sector público, es contar con una idea aproximada de su costo.

La metodología del PND 2006-2010 estableció, desde un principio, la necesidad de contar con una estimación, aunque fuese preliminar, del costo de las diversas acciones a implementar en el próximo cuatrienio. Ello con el fin de ordenar las prioridades del Gobierno de la República en la asignación de recursos públicos, así como de garantizar la disponibilidad de los mismos para la ejecución de las principales acciones estratégicas en el período de vigencia del PND. Esto no es otra cosa que una consecuencia del artículo 31 de la Ley No. 8131 Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, que señala que los objetivos del Subsistema de Presupuesto serán: *“Presupuestar los recursos públicos según la programación macroeconómica, de modo que el presupuesto refleje las prioridades y actividades estratégicas del Gobierno, así como los objetivos y metas del Plan Nacional de Desarrollo”*.

De esta manera es posible valorar, entre otras cosas, si la disponibilidad de recursos internos, actuales y futuros, permitirá el financiamiento de las acciones del Plan o bien si es necesario recurrir a financiamiento externo.

Pese a las limitaciones encontradas en la calidad de la información disponible y en las propias capacidades de las instituciones para procesarla, el ejercicio de cuantificación del costo del PND es una contribución novedosa. En el marco del esquema de sectorización adoptado por la presente Administración, se procedió a efectuar, sector por sector, la suma de recursos que demandarían las acciones estratégicas de cada uno de ellos, partiendo de las

estimaciones presupuestarias que se encontraban en las propuestas oficiales remitidas por los ministros rectores a MIDEPLAN. Esa información fue sucesivamente depurada con la ayuda de los funcionarios técnicos de cada sector.

En este sentido, se realizó un primer ejercicio de aproximación al costo total del PND para el lapso 2007-2010. Para tal fin, se consideraron las erogaciones en colones, que provienen del presupuesto de las instituciones, así como erogaciones en dólares por US\$.120,2 millones y 31,4 millones de euros.²⁷

2 Supuestos y estimaciones

Con el objetivo de dimensionar de forma mas apropiada el impacto del costo total del PND, MIDEPLAN procedió a realizar una estimación del nivel del PIB nominal, a partir de los siguientes supuestos:

- La producción crece a un ritmo del 6% anual promedio en términos reales durante los próximos cuatro años.
- El ritmo de variación en los precios al consumidor (inflación) tenderá a decrecer en el próximo cuatrienio y a situarse en un dígito. Se supone que el Deflator Implícito del PIB muestra un crecimiento del

²⁷ Del monto en dólares, el 94% corresponde al sector Infraestructura y Transportes, mientras que un 60% de los recursos denominados en euros se destinan a este sector. Por otra parte, US\$596,5 millones provienen de recursos privados producto de la concesión de obra pública (vial, aérea, portuaria y ferroviaria) y el resto US\$454,9 corresponde a créditos externos contratados, destinados a la construcción, rehabilitación y mantenimiento de la red vial nacional estratégica y al ordenamiento del transporte público.

10,3% en el año 2007. De acuerdo a las estimaciones oficiales del BCCR, para el período 2008-2010 el incremento anual promedio sería del orden del 8,0%, con una tendencia a la baja.

Los sectores se agruparon de acuerdo a los cinco ejes de política establecidos de previo en el PND. La Tabla 7.1 resume los principales resultados:

Tabla 7.1 Estimación de recursos del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (millones de colones)						
Eje de Política	Acciones Estratégicas	2006	2007	2008	2009	2010
1. Política Social	47	2.97.60	33.117	641.89	810.82	1.0.51
Sector Social y Lucha contra la Pobreza	10	79.9	136.19	174.234	222.434	262.337
Sector Educación	11	1.482.90	269.82	323.619	394.6	483.33
Sector Salud	5	319.03	43.125	7.418	86.436	132.84
Sector Seguridad Ciudadana y Prevención de la Delincuencia	11	324.163	71.39	74.97	83.685	9.149
Sector Cultura	10	6.30	2.836	10.881	18.92	23.68
2. Política Productiva	62	4.287.274	85.8	66.843	1.135.68	1.326.36
Sector Financiero	7	2.0.61	5.748	639.88	773.82	93.743
Sector Productivo	8	9.9	20.3	22.86	24.845	27.329
Sector Comercio Exterior	10	14.89	3.10	3.55	3.0	4.313
Sector Turismo	8	18.482	3.82	4.381	4.819	5.0
Sector Infraestructura y Transportes	10	283.440	61.03	67.180	73.88	81.288
Sector Ciencia y Tecnología	7	10.87	2.281	2.0	2.760	3.86
Sector Trabajo y Seguridad Social	10	5.448	1.174	1.29	1.421	1.63
Sector Política Monetaria y Supervisión Financiera	2	9.18	26.29	225.72	248.239	273.83
3. Política Ambiental, Energética y de Telecomunicaciones	13	1.20.773	2.9	2.85	314.18	345.9
Sector Ambiente, Energía y Telecomunicaciones	13	1.20.773	2.9	2.85	314.18	345.9
4. Reforma Institucional	6	9.32	1.08	2.164	2.381	2.619
Sector Coordinación Gubernamental.	6	9.32	1.08	2.164	2.381	2.619
5. Política Exterior	7	621	2.9	1.6	148	74
Sector Política Exterior	7	621	2.9	1.6	148	74
TOTAL A	135	8.57.441	1.648.19	1.0.769	2.273.213	2.69.266
PIB (con crecimiento estimado real de 6% anual)			12.99.80	14.75.147	16.93.9	19.99.4
TOTAL B			127%	12%	134%	141%

Fuentes: Costo de acciones: Capítulos 26 de PN 2006-2010 y BCCR.

La tabla refleja 135 acciones estratégicas distribuidas en 5 grandes ejes de política, siendo los de Política Social y Política Productiva los que involucran la mayor cantidad de recursos así como de acciones estratégicas (85,3% de los recursos y el 80,7% de las acciones estratégicas).

De acuerdo con esta estimación, el costo asociado a la totalidad de las acciones estratégicas del PND representa una proporción del PIB que oscila entre 12,7% en 2006 y 14,1% en 2010.²⁷ Sin embargo, la cantidad de recursos del Presupuesto Nacional, necesarios para financiar el PND es bastante menor, dado que algunos sectores financian con recursos propios el grueso de las acciones planteadas. Por ejemplo, según se observa en la tabla anterior, las acciones estratégicas del Eje de Política Productiva tienen un costo total aproximado de 4,3 billones de colones (alrededor del 6,7% del PIB) para el período 2007-2010. No obstante, únicamente requerirán recursos del Presupuesto Nacional por un monto del 2,5% del PIB toda vez que, según los datos con los que se cuenta al momento de este análisis, en uno de los sectores más importantes del eje, el Sector Financiero, el 99,7% de las acciones corresponde a los bancos estatales, el INS y la CCSS (Pensiones), acciones todas ellas cuyo financiamiento es con recursos propios. En ese sector, únicamente 9.823 millones de los 2,9 billones

necesarios serán recursos provenientes del Presupuesto Nacional.

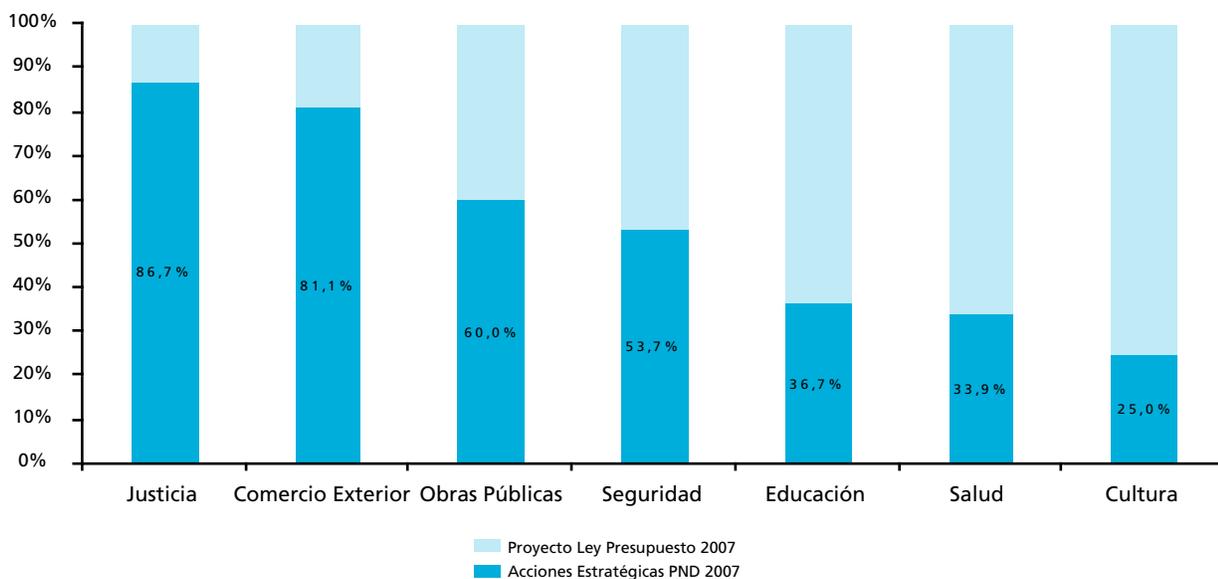
A lo anterior cabe agregar la situación del Sector Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, que concentra su gasto en tres grandes instituciones con recursos propios (ICE, AyA y RECOPE). Siendo así, el costo al Presupuesto Nacional de las acciones estratégicas de dicho sector termina siendo 77.226 millones (es decir, un 2,0% del PIB), de un costo total para el sector de más de 1,2 billones de colones. Dicho de otra forma, de acuerdo con una aproximación efectuada por el MIDEPLAN para el lapso 2007-2010 con base al Proyecto de Ley de Presupuesto Nacional 2007, al MINAE eventualmente le corresponderían sólo un 6,5% del gasto total del sector en acciones estratégicas durante el próximo cuatrienio.²⁹

A ello se añade que algunas de las acciones estratégicas del PND se están ejecutando en la actualidad, lo cual hace que la cantidad de recursos necesarios para ejecutar las nuevas acciones incluidas en el Plan sería menor. La contribución marginal de estas acciones a los requerimientos presupuestarios adicionales, habría que determinarla, sin embargo, con base en información más detallada de las instituciones respectivas.

28 Esa suma excluye, por supuesto, el costo de todas las acciones del Estado que no están explícitamente reflejadas en el PND.

29 El presupuesto del MINAE para el año 2007 asciende a 16.339,9 millones de colones. Como se dice en el texto, para efectos de este ejercicio se ha supuesto que dicha cifra se incrementará a una tasa compuesta del 10% para el lapso 2008-2010.

Gráfico 7.1 Importancia Relativa de las Acciones Estratégicas en el Presupuesto 2007



3 El peso de las acciones estratégicas

Para tener una idea de la importancia relativa del gasto en acciones estratégicas con respecto al presupuesto de las instituciones del año 2007, se procedió a efectuar un cálculo a partir de dichas acciones. Lo anterior sólo fue posible en el caso de siete instituciones e indica que, de los recursos totales asignados a las instituciones para el año 2007 en la Ley de Presupuesto, en términos generales, cerca del 50% se destinarían a acciones estratégicas. No obstante, dicho porcentaje muestra una amplia variabilidad dado que mientras en el caso del Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, uno de cada cuatro colones se asignan a acciones estratégicas, en los casos de los ministerios de Justicia y Comercio Exterior, cerca de 80 de cada 100 colones respectivamente se dirigen a acciones

estratégicas. En un punto intermedio se encuentran las instituciones de los sectores de Educación y Salud, en las que alrededor del 35% del gasto se concentra en acciones estratégicas, y los sectores de Infraestructura y Transportes y Seguridad, en los que cerca de 6 de cada 10 colones del presupuesto se canalizarán a acciones estratégicas. Ello puede verse en el gráfico 7.1.

Estos resultados son sugerentes de un avance importante en la relevancia del PND, que en esta ocasión alcanza a cubrir una proporción considerable de los presupuestos institucionales. Para que se tenga una idea, en el PND 2002-2006, esa proporción llegó a situarse en un 17% del gasto total. Ello motivó señalamientos de parte de la Contraloría General de la República en el sentido de que: “... *para un número importante de instituciones con los presupuestos más altos del sector público, el gasto efectivo estimado para las acciones estratégicas del PND, representa una proporción poco significativa ...*”³⁰

30 Contraloría General de la República, Memoria Anual 2005; San José, CGR, 2005; p. 136.



Capítulo 8

Evaluación del PND

1 El punto de partida

1.1 El sistema de evaluación colapsado

El papel de MIDEPLAN en la evaluación de la gestión pública está delimitado, en lo fundamental, por el artículo 11 de la Constitución Política, y dos leyes que le desarrollan, a saber:

- Ley de Planificación Nacional (No. 5525 de 2 de mayo de 1974), donde se establece, entre otras cosas, que el Sistema Nacional de Evaluación tiene la potestad de realizar diagnósticos sobre la realidad nacional, elaborar propuestas de políticas y planes de desarrollo económico y social, y evaluar de modo sistemático y permanente los resultados que se obtenga de la ejecución de dichos planes.
- Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (Ley No. 8131 de 18 de setiembre de 2001), que, en sus artículos 52 y 56, le asigna a MIDEPLAN la responsabilidad principal en la elaboración del PND y en la evaluación de resultados de la gestión institucional tanto para garantizar el cumplimiento de objetivos y metas, como el uso racional de los recursos públicos.

A pesar de que las obligaciones del MIDEPLAN quedan claramente definidas en las dos leyes citadas, en años recientes el PND no ha cumplido el papel de pivote de todo el sistema de evaluación de la gestión pública, que previó el legislador. Como se hizo ver en el Capítulo 1, la elaboración de este documento se convirtió en un proceso más bien confuso que combinaba la compilación de algunas metas generales con la enunciación de acciones

institucionales totalmente operativas y desprovistas de sentido estratégico. Todo ello ha contribuido a limitar la utilidad del PND como instrumento para identificar objetivos que permitan orientar al país hacia el desarrollo, y a limitar, aún más, el valor de los mecanismos existentes para evaluar la gestión pública.

Esto ha llevado a la Contraloría General de la República (CGR) a afirmar que “... la información resulta insuficiente debido a que la evaluación del cumplimiento del PND se efectúa únicamente a nivel operativo, esto es, se evalúan las metas de las acciones estratégicas, con base en los indicadores que cada institución pública presenta. Sin embargo, no se cuenta con una evaluación a nivel agregado, que permita verificar el cumplimiento de los objetivos de cada eje de desarrollo, así como los objetivos de cada área temática, que son los niveles en los cuales se establecen los resultados deseados y se generan los impactos sobre los ciudadanos. También resulta necesario que dicha evaluación se lleve a cabo en los niveles regionales, sectoriales e institucionales.”³¹

Este Plan Nacional de Desarrollo y en particular, la metodología de evaluación que se propone en este capítulo, constituyen un primer paso para solventar las deficiencias que se han señalado.

1.2 Niveles de planificación y evaluación

El primer paso para reconstruir la utilidad del PND como instrumento orientador y susceptible de evaluación, se inició con la reformulación de los lineamien-

³¹ Contraloría General de la República, Memoria Anual 2005; San José, CR, 2005; p. 130.

tos generales para la elaboración del PND 2006-2010, contemplados en la directriz No. 003. Esa directriz está sustentada, en lo fundamental, por el contenido de los decretos ejecutivos números 33.151-MP y 33.178-MP del mes de junio de 2006, que establecieron una nueva organización de Poder Ejecutivo, mediante la utilización de sectores institucionales bajo la rectoría de un Ministro. La mencionada directriz sirvió para solicitar a cada ministro rector la remisión a MIDEPLAN de una propuesta sectorial de 10 acciones estratégicas prioritarias —con metas y recursos asignados— a ser incorporadas en el PND. Lo anterior es un avance primordial debido a que obliga al conjunto de instituciones de cada sector a concertar, en forma realista, un elenco limitado de acciones estratégicas, dirigidas a orientar el desarrollo del país, y no un conjunto de acciones operativas con metas de fácil cumplimiento, orientadas a hacer posible una evaluación positiva del Gobierno. Este ejercicio se transformó, así, en una muestra palpable de la decisión del Gobierno de rescatar y fortalecer la figura de las rectorías sectoriales, como un mecanismo idóneo para inducir un proceso de coordinación interinstitucional necesario para garantizar un uso más racional de los recursos públicos.

Las normas metodológicas definidas en los primeros meses de gobierno para la elaboración del PND, así como el acompañamiento permanente del MIDEPLAN, se convirtieron en el punto de partida para que las instituciones públicas, bajo la dirección de los correspondientes ministros rectores, iniciaran, un proceso interno de definición y priorización de sus propias políticas para ponerlas en correspondencia con las políticas nacionales.

Lo anterior ha permitido que en el PND se establezcan las acciones prioritarias que orientarán al gobierno como un todo —no sólo al Poder Ejecutivo—, convirtiéndolo en un referente primordial del desarrollo nacional. Todas las entidades públicas quedan vinculadas obligatoriamente a las acciones, metas, presupuestos y responsabilidades allí señaladas.

Una vez aprobado el PND, este iniciará su etapa de puesta en práctica a través del instrumento de planificación anual denominado Plan Anual Operativo de las entidades públicas (PAO), creado en la Ley No. 8131. Este instrumento se conforma de tres matrices:

- La primera es definida por MIDEPLAN y tiene como objetivo establecer la correspondencia de las acciones o proyectos definidos anualmente primero por la Rectoría y de seguido por cada institución, con aquellas prioridades plasmadas en el PND³².

32 Cabe indicar que MIDEPLAN está en proceso de elaboración de dos matrices distintas: una que cumpla con la evaluación y seguimiento de las acciones definidas como estratégicas en el PND, y otra para el caso de la evaluación institucional ordinaria de las acciones que no están explícitamente contempladas en el PND.

- La segunda es definida por el Ministerio de Hacienda para identificar el detalle presupuestal de las acciones operativas de cada institución.
- La tercera y última es definida por la CGR y tiene como fin el control externo y la fiscalización ex post del accionar del Gobierno y las distintas entidades públicas.

En resumen, son dos los niveles del proceso de planificación y evaluación del gobierno:

- El Plan Nacional de Desarrollo, 2006-2010, que constituye el nivel superior, de planificación estratégica, que incorpora el resultado de la definición de prioridades de los sectores para todo el período.
- Los planes anuales operativos que cada entidad pública construye para cumplir con las metas correspondientes en el plazo de un año.

2 Compromiso de resultados del PND

La legislación vigente impone no sólo la publicidad de las acciones estratégicas y metas de gestión definidas por el Gobierno en el PND, sino también la obligación legal del Gobierno de publicar al menos dos veces al año (evaluación y seguimiento) el grado de avance en el cumplimiento de esas metas (artículos 52 y 56, Ley No. 8131).

Sobre esa plataforma de evaluación, de cumplimiento ineludible, el Gobierno de la República ha decidido en esta ocasión instalar un instrumento complementario, denominado “Compromiso de Resultados”, para fortalecer la rendición de cuentas interna y externa.

El “Compromiso de Resultados” es un documento suscrito por cada Ministro Rector y el Presidente de la República, teniendo como garantes al Ministro de la Presidencia, al Ministro de Planificación Nacional y Política Económica, y al Ministro de Hacienda. El documento recoge las metas de las acciones de cada sector, tal cual han quedado plasmadas en el PND.

Cada documento firmado corresponderá a la sección “Contrato con la Ciudadanía” de los capítulos 2 a 6 de este PND. Esto es, comprende el conjunto de acciones estratégicas que son de resorte exclusivo del Gobierno. Esta identificación clara de los compromisos evaluables que de son competencia del Gobierno facilitará no sólo la puesta en práctica de instrumentos de seguimiento, sino que contribuirá a hacer posible una nueva manera de rendir cuentas a la ciudadanía.

La firma pública de un “Compromiso de Resultados” convierte el cumplimiento de las metas de cada sector en una obligación formal con el Presidente de la República.

Es un acto simbólico de la mayor significación, que busca transmitir la seriedad de la intención del Gobierno de cumplir las metas trazadas en el PND.

En el caso de sectores que cuenten con la combinación de ejecutores de instituciones descentralizadas, el documento de “Compromiso de Resultados” incluirá un addendum del compromiso de estas instituciones con su respectivo Ministro Rector.

Pero los “Compromisos de Resultados” y su evaluación periódica, aportan, también, un instrumento valioso de gestión al interior del Gobierno. En efecto, a partir de la firma de los “Compromisos de Resultados”, el MIDEPLAN dará seguimiento, mediante diversos instrumentos, al cumplimiento de las acciones incluidas en cada uno de ellos. Esto proporcionará información oportuna para la toma de decisiones al Presidente de la República, al Ministro de la Presidencia y a cada Ministro Rector respecto a su sector.

Este seguimiento permitirá contar con un instrumento de uso interno para medir periódicamente el grado de avance en el cumplimiento de las metas del PND.

De esta manera, el seguimiento y el monitoreo pueden considerarse como medios para identificar oportunamente los problemas que podrían obstaculizar el cumplimiento de las metas, creando las condiciones para que se adopten medidas correctivas. El propósito central es hacer útil la función de seguimiento que debe cumplir el MIDEPLAN como parte integral del proceso de evaluación. Esto implica abandonar el enfoque tradicional que ve la evaluación como un simple mecanismo de control ex post, para incorporarla, en cambio, como una herramienta gerencial para el mejoramiento continuo de la gestión del Gobierno.

El seguimiento de las acciones del PND implica responder preguntas como las siguientes: ¿Se están logrando los objetivos planteados?, ¿se están logrando con la celeridad requerida?, ¿se están logrando dentro de los márgenes presupuestarios previstos?, ¿cómo puede mejorarse la ejecución de programas y proyectos para cumplir con los objetivos propuestos?, ¿es necesario revisar los objetivos?

El proceso de evaluación permitirá medir los resultados obtenidos por los programas y proyectos, el efecto sobre la población beneficiaria, y su impacto para el resto de la población del país. Esta información permitirá que la revisión de los programas, proyectos y objetivos, así como la reformulación de metas, la reasignación de presupuestos y la consideración de elementos adicionales no previstos, se fundamenten en verificaciones del cumplimiento de las metas establecidas, y no, como había venido ocurriendo en el paso, en simples ocurrencias u omisiones institucionales³³.

El MIDEPLAN ampliará progresivamente la gama de instrumentos de evaluación, de manera tal que durante los próximos cuatro años se logre cumplir con la evaluación de las instituciones del Poder Central y las entidades descentralizadas, empleando diferentes instrumentos de acuerdo con las características de la organización y de la naturaleza de sus metas.

Para poner en marcha este enfoque de seguimiento, monitoreo y evaluación, el MIDEPLAN iniciará en el año 2007 un plan piloto con acciones estratégicas seleccionadas por el Presidente de la República. A partir del año 2008 se incluirá un grupo más amplio de acciones y se tiene programado que, para el 2009, todas las acciones del PND estarán incluidas en los nuevos procedimientos.

3 Rendición de cuentas y transparencia

Los procesos de seguimiento y evaluación del PND planteados generarán información valiosa para la toma de decisiones, y, sobre todo, para la rendición de cuentas en por lo menos tres niveles:

- **Rendición de cuentas al interior del Gobierno:** Se generan datos periódicos del avance en el cumplimiento de las metas, los cuales estarán a disposición de la Presidencia de la República, el Ministro de la Presidencia y las Rectorías de cada sector. Estos datos permitirán que en el transcurso del año se pueda verificar el cumplimiento de metas parciales y revisar o reformular cualquier aspecto que esté impidiendo que las metas se cumplan.
- **Rendición de cuentas frente a los órganos de control:** Se generará un informe anual y otro semestral, que serán remitidos a la Contraloría General de la República y a la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Público de la Asamblea Legislativa, para transmitir cómo la puesta en marcha del PND incide en el desarrollo económico y social del país. En este contexto, la evaluación asociada a la rendición de cuentas constituye un medio para retroalimentar el proceso de programación y formulación presupuestaria, y para facilitar el ejercicio de control político que le corresponde a la Asamblea Legislativa y a la Contraloría General de la República como órgano auxiliar.
- **Rendición de cuentas frente a los ciudadanos:** Finalmente, el mecanismo descrito sustentará la elaboración del informe del Presidente de la República ante la Asamblea Legislativa el primero de mayo de cada año. Este informe sintetizará los principales logros

33 Sobre las modificaciones al PND, ver el artículo 5 del Decreto Ejecutivo 31324-PLAN, que rige la elaboración del PND 2006-2010.

del país y el avance en el cumplimiento de las metas anuales y de todo el período de gobierno.

La presentación del informe presidencial constituye uno de los mecanismos fundamentales para que el Go-

bierno de la República informe a la ciudadanía sobre el cumplimiento de las promesas, compromisos y responsabilidades cuyo cumplimiento le ha encomendado la sociedad costarricense.



Resumen de acciones estratégicas del PND 2006-2010

1. Eje de Política Social

SECTOR SOCIAL Y LUCHA CONTRA LA POBREZA		
A. Contrato con la Ciudadanía	B. Compromiso Político con el País	C. La Costa Rica del Bicentenario
<ol style="list-style-type: none">1. Mejoramiento de los mecanismos de selección de beneficiarios de los programas sociales selectivos y de asignación de los beneficios respectivos.2. Programa Avancemos.3. Programas de generación de oportunidades de ingreso, empleo y desarrollo del capital social, para personas en condición de pobreza, vulnerables y en exclusión social.4. Programa de Ciudadanía y Voz de la población pobre.5. Articulación de las políticas de atención integral a la niñez y la adolescencia en condición de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social.6. Desarrollo de una red de protección social básica para la reducción y superación de la pobreza.7. Plan de mejoramiento del acceso a los programas y servicios institucionales de la población indígena.8. Programa nacional, regional y local para el ordenamiento territorial.9. Programas de atención del déficit habitacional y alivio a la pobreza, con énfasis en asentamientos en precario y condición de tugurio.	<ol style="list-style-type: none">1. Creación del Ministerio de Desarrollo Social y Asentamientos Humanos.2. Fortalecimiento financiero del IMAS.	<ol style="list-style-type: none">1. El futuro de nuestras ciudades.2. El reto de la integración social: ¿podremos vivir juntos?

SECTOR EDUCACIÓN		
A. Contrato con la Ciudadanía	B. Compromiso Político con el País	C. La Costa Rica del Bicentenario
<ol style="list-style-type: none"> Acciones de mejoramiento de la calidad y la pertinencia de la educación, para lograr mejoras significativas por parte de los estudiantes en el conocimiento y en el desarrollo de destrezas en las áreas científicas, histórico-sociales, lógico-matemáticas y de comunicación y lenguaje. Programa de fortalecimiento de la formación ética, estética y ciudadanía. Plan de mejoramiento de la capacidad productiva y emprendedora de las poblaciones estudiantiles. Programa de fortalecimiento de la educación para el desarrollo sostenible y una vida saludable. Acciones para la reducción de las desigualdades en el acceso efectivo al derecho a la educación. Programa de mejoramiento de la calidad de los docentes, de los directores y, en general, del recurso humano del sector. Acciones de utilización de los procesos de evaluación para el mejoramiento de la calidad de la educación. Plan de gestión eficiente y humanizada de los servicios del MEP, mediante la ejecución del proyecto Gobierno Digital-MEP. Plan de mejoramiento de la infraestructura y el equipamiento. 	<ol style="list-style-type: none"> Incremento del presupuesto constitucionalmente definido para el sector educación, del 6% al 8% del PIB. Creación, articulación y puesta en marcha de una institución estatal de Educación Superior Universitaria denominada Universidad Técnica Nacional, con sede en Alajuela. 	<ol style="list-style-type: none"> La política nacional de competitividad y el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas.

SECTOR SALUD		
A. Contrato con la Ciudadanía	B. Compromiso Político con el País	C. La Costa Rica del Bicentenario
<ol style="list-style-type: none"> Programa de fortalecimiento de las condiciones de salud de la población infantil y adolescente, promoviendo estilos de vida saludables. Acciones de promoción y protección del hábitat humano para un mayor bienestar y calidad de vida de la población. Programa de fortalecimiento de la capacidad resolutoria de las instituciones del sector, para lograr un incremento de la cobertura del Seguro de Enfermedad y Maternidad y del Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte. Plan de provisión de recursos de infraestructura, humanos, tecnológicos y financieros en salud con calidad, seguridad y accesibilidad. Programa de fortalecimiento de la gestión institucional para mejorar la calidad y la eficiencia de la prestación de servicios de salud. Elaboración participativa y puesta en ejecución del Plan Estratégico de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) 2007-2012. 	<ol style="list-style-type: none"> Transformación del Instituto Nacional de Ciencias de la Salud (INCIENSA) en el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP). 	

SECTOR SEGURIDAD CIUDADANA Y PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA

A. Contrato con la Ciudadanía	B. Compromiso Político con el País	C. La Costa Rica del Bicentenario
<ol style="list-style-type: none"> 1. Plan para ampliar la cobertura del Ministerio de Seguridad Pública (MSP) en sus funciones de preservación de la seguridad ciudadana y el orden público. 2. Programa de fortalecimiento y consolidación de redes de seguridad comunitaria y comercial, orientadas a mejorar la seguridad en las comunidades. 3. Programas de prevención de la violencia y el delito dirigidos a adolescentes y jóvenes en riesgo social. 4. Desarrollo del Sistema Nacional de Información sobre la Violencia y el Delito (SISVI), tendiente a contar con información oportuna, actualizada y real para tomar decisiones en materia de seguridad. 5. Plan de modernización de la plataforma tecnológica del Registro Nacional mediante la incorporación de la firma digital en el proceso registral. 6. Plan para incrementar el acceso de las personas privadas de libertad a las actividades educativas, recreativas y productivas. 7. Programa de mejoramiento de la seguridad en los Centros de Atención Institucional (CAI) y Centros de Atención Semi-Institucional (CASI), como medio para asegurar el cumplimiento de la pena. 8. Programas de prevención del consumo de drogas y atención a los drogodependientes. 9. Programas de prevención y represión de los delitos de tráfico ilícito de drogas, legitimación de capitales y actividades conexas. 10. Se aumentará el número de operativos contra el tráfico local de drogas ilegales. 11. Establecimiento de un modelo migratorio sustentado en la integración de la población migrante a los servicios y la seguridad social que brinda el Estado costarricense, en el ejercicio de un control migratorio respetuoso de los derechos humanos. 12. Plan de digitalización y actualización de datos de ciudadanos nacionales y población inmigrante, en el marco del proyecto de Gobierno Digital. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reforma integral de la Ley de Migración y Extranjería. 2. Reforma a la Ley de Armas. 3. Reforma a la Ley de Psicotrópicos para el fortalecimiento del Instituto Costarricense sobre las Drogas (ICD) y la lucha contra el lavado de activos. 4. Reformas al Código Penal para el combate a la criminalidad organizada. 5. Proyecto de Ley para el fortalecimiento de la Legislación contra el Terrorismo. 	

SECTOR CULTURA		
A. Contrato con la Ciudadanía	B. Compromiso Político con el País	C. La Costa Rica del Bicentenario
<ol style="list-style-type: none"> 1. Acciones de fortalecimiento de los programas emblemáticos del Sector Cultura, tendientes a mejorar la capacidad de producción artística de las instituciones clave del sector cultura y la infraestructura que utilizan. 2. Fondo de Becas para el Desarrollo Cultural, tendiente a fomentar la creación, promoción y difusión de la cultura. 3. Programa de creación de una plataforma tecnológica y cultural, que permitirá la conexión en red de bibliotecas, casas de la cultura, museos regionales, casas de la juventud y direcciones regionales del MCJD. 4. Proyecto Desarrollo Cultural Comunitario, que permitirá aumentar el número de actividades culturales de calidad realizadas fuera del Area Metropolitana. 5. Sistema Nacional de Educación Musical, en un esquema de alianza entre el MCJD, las municipalidades, y las escuelas de música públicas y privadas. 6. Plan de Promoción y Desarrollo de Programas Deportivos y Recreativos, que aumente la participación de los deportistas en los Juegos Deportivos Nacionales y en la de estudiantes en eventos deportivos nacionales e internacionales. 7. Realización de juegos deportivos especiales y laborales en todas las regiones del país, y un aumento del presupuesto asignado a entidades deportivas para apoyar el desarrollo del deporte federado y la participación de deportistas en el ámbito nacional e internacional. 8. Programa de fomento de la diversidad cultural audiovisual en el país, que, con el concurso del Sistema Nacional de Radio y Televisión (SINART) y del Centro Costarricense de Producción Cinematográfica (CCPC). 9. Programa de apoyo de MIPYMES artísticas y culturales, tendiente a insertarlas en el sector productivo formal del país y en su oferta exportadora. 10. Programa de cultura y naturaleza, en coordinación con las comunidades, tal es el caso del festival sobre la temática de mar y naturaleza y muestras de arte con productos culturales con contenidos relativos a la biodiversidad. 11. Programa "Nuestra Cultura en Centroamérica y el Mundo", enfatizando la construcción de redes de artistas y creadores centroamericanos". 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Creación de una ley de fomento de la cultura audiovisual para incentivar la producción y la distribución de material audiovisual costarricense y el acceso de la población a los medios de producción audiovisual. 2. Creación del Centro de las Artes Escénicas. 3. Ley para la creación de la entidad legal del Centro para las Artes y la Tecnología La Aduana. 4. Ley Marco de Patrimonio. 5. Ley para la creación del Sistema Nacional de Escuelas de Música. 6. Ley para la creación del Fondo de Becas para el Desarrollo Cultural y Artístico. 	

2. Eje de Política Productiva

SECTOR PRODUCTIVO		
A. Contrato con la Ciudadanía	B. Compromiso Político con el País	C. La Costa Rica del Bicentenario
<ol style="list-style-type: none"> 1. Plan de estímulo a la competitividad sostenible y la generación de valor agregado en el sector productivo, como sector clave de la economía nacional. 2. Fortalecimiento de los programas para brindar apoyo técnico a las empresas en la implementación de programas de calidad, inocuidad, trazabilidad, verificación e inspección. 3. Programa de mejora del desempeño de los sistemas de comercialización, que facilite el acceso a los mercados de las pequeñas y medianas empresas productoras, e incrementar su eficiencia y competitividad. 4. Programas de contribución al desarrollo de las comunidades rurales en regiones con bajo Índice de Desarrollo Social (IDS) mediante el impulso de proyectos capaces de generar valor agregado local, empleos de calidad y mejoras en el ingreso de productores y productoras. 5. Promoción e incorporación de prácticas productivas que permitan el uso racional y la conservación de los recursos naturales. 6. Plan para disminuir los costos de hacer negocios para las PYMES, especialmente las rurales (PYMER). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Creación del Ministerio de la Producción (MIPRO). 2. Proyecto de Ley de Banca de Desarrollo. 3. Proyecto de Ley de modificación a la Ley de Fortalecimiento de las PYMES. 4. Proyecto de Ley para potenciar el uso de biocombustibles. 5. Proyecto de Ley del Programa de Inversiones Productivas para apoyar la Competitividad. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. La política nacional de competitividad y el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas.

SECTOR CIENCIA Y TECNOLOGÍA

A. Contrato con la Ciudadanía

B. Compromiso Político con el País

C. La Costa Rica del Bicentenario

1. Diseñará e implementará el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología para la Innovación, para lo cual considerará insumos planteados en la Estrategia Siglo XXI, así como aquellos generados por CONARE, cámaras empresariales y otros integrantes del sector.
2. Diseñará y ejecutará un plan estratégico para promover el aumento en la inversión en Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+I), hasta llevarla al 1% del PIB en el año 2010, para lo cual estimulará la participación de los entes coordinadores de la Estrategia Siglo XXI y CONARE, así como de todos los otros actores que participan en el sistema.
3. Promoción y desarrollo a nivel regional de la Ciencia y la Tecnología por medio de los Consejos Regionales de Ciencia y Tecnología (CORECIT).
4. Fortalecimiento de la plataforma de los servicios digitales para reducir la brecha digital por medio de los Centros Comunitarios Inteligentes (CECIs) en todo el país.
5. Programa de fortalecimiento de los recursos humanos en Ciencia, Tecnología e Innovación. Y expandiendo el alcance del Programa Interinstitucional del Aula Móvil.
6. Programa de apoyo y promoción de iniciativas de innovación, transferencia de tecnologías y generación de conocimientos, con especial énfasis en el fortalecimiento de la vinculación entre las PYMES y las Unidades de Investigación (UI).
7. Se consolidará al Ente Costarricense de Acreditación (ECA) como un organismo reconocido a nivel nacional e internacional y como único responsable de emitir acreditaciones en el país.
8. Plan para fomentar la ciencia y la tecnología entre las poblaciones vulnerables, llevando a cabo actividades y proyectos que permitan la participación prioritaria de personas con discapacidad, adultos mayores e indígenas.

SECTOR FINANCIERO

A. Contrato con la Ciudadanía	B. Compromiso Político con el País	C. La Costa Rica del Bicentenario
<ol style="list-style-type: none"> 1. Programas de fortalecimiento de la administración tributaria y aduanera y el combate del fraude fiscal. 2. Programa para mejorar la asignación y ejecución de los recursos públicos, mediante la aplicación de instrumentos tales como el Plan Nacional de Inversiones Públicas, la elaboración de presupuestos plurianuales, la vinculación explícita entre los Presupuestos y el Plan Nacional de Desarrollo, el reforzamiento de la coordinación entre el Ministerio de Hacienda y MIDEPLAN, y la evaluación de la ejecución del Presupuesto. 3. Acciones para reestructurar la deuda pública, reduciendo su costo y alargando su plazo de vencimiento. 4. Plan para desarrollar la banca estatal de servicios universales. 5. Acciones para fortalecer el Régimen de Invalidez, Vejez y Muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), incrementando su cobertura y estableciendo una política de inversiones que mantenga la rentabilidad promedio de la cartera total del régimen. 6. Programa de fortalecimiento, modernización y reestructuración administrativa del Instituto Nacional de Seguros (INS). 7. Programa de Regularización del Catastro y Registro, que permita contar con un Sistema de Información de Registro Inmobiliario (SIRI) y un Sistema Nacional de Información Territorial (SNIT). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Proyecto de Ley del Impuesto sobre el Valor Agregado. 2. Proyecto de Ley de Impuesto a las Personas Jurídicas. 3. Proyecto de Ley del Impuesto Solidario para el Fortalecimiento de los Programas de Vivienda. 4. Reforma a la Ley General del Impuesto sobre la Renta 5. Proyecto de Ley de Reforma Código Tributario. 6. Proyecto de Ley de Transparencia Tributaria. 7. Proyecto de Ley de Derechos y Deberes de los Contribuyentes. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Financiamiento, asignación y ejecución del gasto público.

SECTOR INFRAESTRUCTURA Y TRANSPORTES

A. Contrato con la Ciudadanía	B. Compromiso Político con el País	C. La Costa Rica del Bicentenario
<ol style="list-style-type: none"> 1. Construcción mediante concesión de obra pública de los proyectos viales San José – Caldera, San José-San Ramón y San José-Cartago. 2. Construcción, rehabilitación y mantenimiento de la Red Vial Nacional Estratégica, que contribuya con el turismo y la producción del país. 3. Programa de mejoramiento de la superficie de ruedo y puentes de la Red Cantonal del país. 4. Plan para el descongestionamiento del tránsito vehicular urbano. 5. Rehabilitación y mejora de la infraestructura y los servicios del Aeropuerto Internacional Daniel Oduber Quirós mediante concesión de obra pública. 6. Programa para construir, mejorar o modernizar 24 aeródromos internacionales y locales, incluyendo los aeropuertos Tobías Bolaños, Zona Sur y Limón. 7. Programa de reordenamiento del transporte público del área metropolitana de San José, reorganizando y poniendo en marcha cuatro sectores: Central, Pavas, San Pedro y Escazú. 8. Plan para incrementar la seguridad vial. 9. Concesión de obras públicas portuarias, en Caldera y en Limón/Moín. 10. Ampliación y modernización de los 9 principales muelles turísticos del país, incluyendo los de Cruceros de Puntarenas, Quepos y Golfito, en este último caso permitiendo su certificación en el aspecto de seguridad internacional. 11. Reactivación, mediante concesión, del Sistema Ferroviario Nacional de carga y pasajeros. 		

SECTOR TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

A. Contrato con la Ciudadanía

1. Diseño y puesta en marcha del Sistema Nacional de Formación Profesional (SINAFOP), para poner a disposición programas de capacitación y formación profesional dirigidos a los jóvenes excluidos del sistema de educación formal y que aspiran a incorporarse al mercado de trabajo o a las personas no jóvenes que requieran de una reconversión de su capital humano.
2. Programa de Certificación de Competencias Laborales, para lo cual se creará un Comité Técnico Nacional para la Certificación de Normas Laborales y se definirán normas en construcción, industria y servicios.
3. Creación del Sistema Nacional de Intermediación, Orientación e Inserción Laboral, mediante el establecimiento de una plataforma electrónica de información, orientación e intermediación de empleo, en alianza con municipalidades del país.
4. Programa de Inspección Integral e Interinstitucional para la protección de los derechos humanos y laborales en sectores definidos como prioritarios.
5. Programa de Inspección Preventiva de Trabajo, que permitirá sensibilizar, capacitar y asesorar a los diferentes actores que participan en el ámbito laboral sobre la aplicación del marco jurídico que tutela los derechos de los trabajadores.
6. Desarrollo de una política salarial concertada, tendiente a mantener el valor real del salario total, tanto para el sector privado como para el sector público, y a la recuperación del poder de compra de los salarios mínimos.
7. Desarrollo y aplicación de un Sistema de Indicadores para el Control y Evaluación del uso de los recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF).
8. Programa de fortalecimiento de la acción estatal en materia de salud ocupacional.

B. Compromiso Político con el País

1. Proyecto de Ley de reforma al Código de Trabajo para la incorporación de un capítulo específico sobre los trabajadores migrantes.

C. La Costa Rica del Bicentenario

SECTOR COMERCIO EXTERIOR

A. Contrato con la Ciudadanía

1. Negociación de un Acuerdo de Asociación Unión Europea-Centroamérica.
2. Conclusión de la negociación del Tratado de Libre Comercio con Panamá e inicio de exploración de mercados potenciales para la negociación en el mediano plazo de acuerdos comerciales con otros socios, particularmente los países miembros del Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC), Taiwán y Colombia.
3. Profundización y fortalecimiento del proceso de integración comercial centroamericana.
4. Participación en las negociaciones comerciales de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y seguimiento a los acuerdos suscritos en su seno.
5. Evaluación del clima de inversiones del país, mediante la aplicación de una herramienta especializada.
6. Ejecución y seguimiento de los acuerdos y tratados comerciales internacionales vigentes. Se fortalecerá el procedimiento interno de gestión de la Dirección de Aplicación de Acuerdos Comerciales Internacionales (DAACI).
7. Fomento de las exportaciones y de la participación en la actividad exportadora de un número mayor de empresas, principalmente PYMES.
8. Programa de perfeccionamiento de los instrumentos de información, consulta y participación de la sociedad civil.

B. Compromiso Político con el País

1. Ratificación del TLC con Estados Unidos y Centroamérica.
2. Ley Reguladora del Contrato de Seguros.
3. Reforma de la Ley de Protección al Representante de Casas Extranjeras, No. 6209 del 9 de marzo de 1978 y derogatoria del inciso b) del artículo 361 del Código de Comercio, Ley No. 3284 del 30 de abril de 1964.
4. Reforma y adición de varios artículos de la Ley de Procedimientos de Observancia de los Derechos de Propiedad Intelectual, No. 8039 del 12 de Octubre del 2000.
5. Reforma de la Ley de Marcas y otros signos distintos, No. 7978 del 6 de enero del 2000, y de la Ley de Patentes de Invención, Dibujos y Modelos Industriales y Modelos de Utilidad, No. 6887 del 25 de abril de 1983.
6. Adhesión de Costa Rica al Tratado de Budapest sobre el Reconocimiento Internacional del Depósito de Microorganismos a los fines de procedimiento en materia de patentes.
7. Aprobación del Tratado sobre el Derecho de Marcas y su Reglamento.
8. Acuerdo entre los gobiernos de Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y los Estados Unidos de América sobre Cooperación Ambiental.
9. Ley Reguladora del Mercado de Seguros.
10. Ley de Protección a las Obtenciones Vegetales.
11. Ley General de Telecomunicaciones.
12. Ley de Fortalecimiento y Modernización de las entidades públicas del sector de telecomunicaciones.

C. La Costa Rica del Bicentenario

SECTOR TURISMO

A. Contrato con la Ciudadanía	B. Compromiso Político con el País	C. La Costa Rica del Bicentenario
<ol style="list-style-type: none"> 1. Elaboración y actualización de un sistema de planificación turística integral de 3 niveles: Plan Nacional de Turismo, Planes Generales de uso del Suelo por Unidad de Planeamiento, Planes Reguladores Costeros, y en la parte turística de los Planes Reguladores Urbanos. 2. Impulso a un proceso de gestión integral de los destinos turísticos, enfocado hacia el fortalecimiento de las ventajas comparativas locales para asegurar la consecución de un ambiente rural y urbano promotor del turismo sostenible. 3. Programa de atracción de inversiones tendiente a permitirle al país alcanzar las metas de crecimiento definidas por el Plan Nacional de Turismo 2002-2012. 4. Fortalecimiento del programa de Certificación para la Sostenibilidad Turística (CST). 5. Desarrollo del programa de "Calidad Turística" para mejorar los servicios ofrecidos y la percepción del país como destino turístico. 6. Programa de impulso a la diversificación de la oferta de productos turísticos, que favorezca la incorporación de nuevos atractivos turísticos, la participación de comunidades locales, y el desarrollo y la inserción de PYMES en la cadena productiva del turismo. 7. Desarrollo de un nuevo programa de promoción y mercadeo de Costa Rica como destino turístico, tendiente a reducir los efectos de la estacionalidad de la demanda, mejorar la comunicación al cliente final, intensificar la comercialización por INTERNET, homogenizar la distribución interna de la demanda entre las unidades turísticas del país y poner en práctica un sistema de inteligencia de mercado. 8. Desarrollo de una estrategia para fomentar el turismo interno. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Proyecto de Ley para aumentar los recursos disponibles para la promoción y mercadeo turístico. 	

SECTOR DE POLÍTICA MONETARIA Y SUPERVISIÓN FINANCIERA

A. Contrato con la Ciudadanía	B. Compromiso Político con el País	C. La Costa Rica del Bicentenario
<ol style="list-style-type: none"> 1. Introducción de un nuevo esquema de política monetaria, denominado "metas de inflación", caracterizado por el anuncio público de un objetivo cuantitativo para la tasa de inflación sobre uno o más horizontes de tiempo, que permitirá lograr una inflación baja y estable de un dígito durante el período 2007-2010. 2. Ampliación de la adopción por parte de las entidades supervisoras del Sistema Financiero, de estándares y principios internacionales de regulación y supervisión definidos por organizaciones internacionales de supervisión, en materias como gestión integral de riesgos, suficiencia patrimonial, información al público, capacidad sancionadora del supervisor y potestades de supervisión consolidada. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Proyecto de Ley para aumentar los recursos disponibles para la promoción y mercadeo turístico. 	

3 Eje de Política Ambiental, Energía y Telecomunicaciones

3. EJE DE POLÍTICA AMBIENTAL, ENERGÉTICA Y TELECOMUNICACIONES

A. Contrato con la Ciudadanía	B. Compromiso Político con el País	C. La Costa Rica del Bicentenario
<ol style="list-style-type: none"> 1. Elaboración y ejecución del Plan Nacional de la Gestión Integrada del Recurso Hídrico. 2. Plan para adecuar y ejecutar las acciones prioritarias de la Estrategia de Conservación, Uso y Manejo de la Biodiversidad. 3. Programa de impulso de una agenda ambiental integral que permita el posicionamiento internacional de Costa Rica como país líder en conservación de la naturaleza. 4. Elaboración y ejecución del Programa de Calidad Ambiental, dirigido al establecimiento de normas para la recuperación de la calidad del ambiente. 5. Elaboración y puesta en práctica del Plan Nacional de Cambio Climático, dirigido a mitigar los gases de efecto invernadero. 6. Elaboración y ejecución del Programa de Modernización del MINAE y las demás instituciones del sector. 7. Programa nacional de Ordenamiento Territorial. 8. Programa de mejora tecnológica y restablecimiento de los niveles de confiabilidad, calidad y seguridad en el suministro de energía. 9. Programa eficiencia energética del Sector Infraestructura y Transporte. 10. Desarrollo de la industria de biocombustibles. 11. Plan Nacional de Gestión Integrada del Sub-sector Geológico-Minero. 12. Desarrollo y mejoramiento de la prestación de los servicios de telecomunicaciones. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Proyecto de Ley del Recurso Hídrico. 2. Proyecto de Ley de la Industria Eléctrica. 3. Proyecto de Ley de la Industria de Combustibles. 4. Proyecto de Ley de Fortalecimiento de las Entidades Públicas del Sector Energético. 5. Proyectos de ley para la apertura del mercado de telecomunicaciones. 6. La Ley de Modernización y Fortalecimiento de las Entidades Públicas del Sector de Telecomunicaciones. 7. La Ley General de Telecomunicaciones. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hacia la producción y consumo sostenibles. 2. Hacia un país que utiliza y conserva sus recursos marino-costeros.

4 Eje de Reforma Institucional

SECTOR DE COORDINACION GUBERNAMENTAL

A. Contrato con la Ciudadanía

1. Fortalecimiento de las rectorías sectoriales en el Poder Ejecutivo con potestades de fijar las prioridades de política pública en el sector respectivo y con la responsabilidad por su cumplimiento.
2. Dentro de los ministerios cuyo Ministro ejerce la rectoría de un sector, se establecerán las instancias con las funciones, competencias y capacidades para monitorear el cumplimiento de las directrices y políticas sectoriales emanadas del Ministro Rector. Estas instancias trabajarán activamente en la preparación del Plan Nacional de Inversiones Públicas al que se hace referencia más abajo.
3. Fortalecimiento de MIDEPLAN como entidad a cargo de orientar el desarrollo nacional y de impulsar procesos de mejora a la gestión pública.
4. Cumplimiento del principio de programación del presupuesto público del Gobierno Central, contenido en el artículo 5 de la Ley 8131.
5. Reforzamiento del sistema de rendición de cuentas de las autoridades públicas mediante: Decreto Ejecutivo que establezca estándares de calidad y contenidos de las memorias anuales de las entidades públicas; Decreto Ejecutivo que establezca estándares de calidad y contenidos en materia de las respuestas institucionales a las peticiones ciudadanas; Fortalecimiento del sistema de control interno en las instituciones públicas.
6. Puesta en marcha de un sistema de acreditación de municipalidades, con el fin de facilitar y acelerar la transferencia de competencias y de reforzar la actuación de los gobiernos locales.
7. Se promoverá una nueva regionalización del territorio nacional que favorezca la planificación y coordinación intersectorial de las políticas y programas de las instituciones y entidades que componen el Poder Ejecutivo y el sector descentralizado del gobierno central.
8. Mejoras en áreas críticas de servicio a la ciudadanía y a la actividad económica del país a cargo de dependencias del Poder Ejecutivo para agilizar, simplificar y elevar la calidad de dichos servicios.: Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA); Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) del Ministerio de Gobernación; Catastro Nacional del Registro de la Propiedad; Consejo Nacional de Concesiones (CNC); Dirección Nacional de Pensiones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.; Dirección General de Servicio Civil.
9. Creación de un sistema nacional de inversión pública para priorizar, racionalizar y mejorar la eficiencia de las inversiones públicas.
10. Mejora en la eficiencia y previsibilidad de las compras públicas mediante expansión de sistema CompraRed, formulación de carteles-tipo, carteles-contrato, entre otros.
11. Se diseñará y ejecutará una estrategia de Gobierno Digital.
12. La plena implementación de la Ley de firma digital.
13. Automatización e interconectividad del Sistema de Gestión del Talento Humano y desarrollo de un sistema de capacitación y

B. Compromiso Político con el País

1. Reformas legales e institucionales al mercado de seguros actualmente en manos del Instituto Nacional de Seguros (INS).
2. Creación del Ministerio de la Producción (MIPRO).
3. Creación del Ministerio de Desarrollo Social y Asentamientos Humanos.
4. Reforma del IFAM para dotarlo de mayores competencias para promover el desarrollo de los gobiernos locales.
5. Ley de Reordenamiento de la Propiedad Pública.
6. Ley Marco de Tasas Municipales.
7. Una Ley Marco de Patentes.
8. Cambios en la organización y funcionamiento de la Administración Pública.

C. La Costa Rica del Bicentenario

1. Estructura y balance de poderes en el Estado Costarricense.
2. Modificaciones al sistema de representación política.
3. Reforma al sistema de control sobre la gestión pública.
4. La juventud, el desarrollo y el futuro de la democracia.

SECTOR DE COORDINACION GUBERNAMENTAL

A. Contrato con la Ciudadanía

B. Compromiso Político con el País

C. La Costa Rica del Bicentenario

→ Continúa

formación a distancia de los funcionarios en cualquier zona del país.

14. Implementación efectiva de la Ley de Protección del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos mediante una reingeniería de procesos y mayor soporte tecnológico que simplifique y agilice los procedimientos para el desarrollo del sector productivo de nuestro país.

15. Se integrará y pondrá en funcionamiento efectivo el Sistema de Estadística Nacional (SEN) previsto en la Ley No. 7839, que crea el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC).

16. Se impulsarán acciones dirigidas a modernizar el régimen de empleo público vigente, para ponerlo a todo con las necesidades de recurso humano de la Administración Pública.

5. Eje de Política Exterior

SECTOR POLÍTICA EXTERIOR		
A. Contrato con la Ciudadanía	B. Compromiso Político con el País	C. La Costa Rica del Bicentenario
<ol style="list-style-type: none"> 1. Programa de "Paz con la Naturaleza". 2. Negociación del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea (UE). 3. Programa de fortalecimiento institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Consenso de Costa Rica. 2. Tratado Internacional sobre el comercio de armas. 3. Reactivación de las comisiones binacionales con Nicaragua y Panamá. 4. Candidatura de Costa Rica al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. El lugar de Costa Rica en la globalización. 2. Integrando la integración: Costa Rica y Centroamérica

Anexos del PND

PROGRAMA NACIONAL DE DESARROLLO
2007-2012