

Transformación del Estado: Costa Rica*

DESCRIBE EL PLAN NACIONAL DE COMBATE A LA POBREZA PARA EL PERIODO 1994-1998 Y ENUMERA LOS CAMBIOS EFECTUADOS A RAIZ DE ESTE PROGRAMA EN 1995 EN LOS SECTORES AGROPECUARIO, GOBIERNO, FINANCIERO, ECONOMICO, EXTERNO Y TRANSPORTE, ASI COMO LAS ACCIONES Y PROGRAMAS PARA 1996. EN ESE ULTIMO AÑO, LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR SALUD Y EDUCACION RECTOREAN LAS MEDIDAS DE REFORMA EN SUS RESPECTIVOS CAMPOS.

Objetivos inmediatos y reforma del sector público

En la actualidad, con el fin de coadyuvar en la misión del Estado de proteger y mejorar la calidad de vida de los costarricenses, el Programa de Transformación del Estado se propone: transformar, descentralizar y modernizar la administración pública costarricense, con el fin de aumentar su eficiencia, mejorar los servicios y reducir el gasto público.

El Programa de Transformación del Estado, busca un cambio del modelo de Estado benefactor para cons-

truir un nuevo paradigma que responda a las necesidades del desarrollo equilibrado y democrático, mediante nuevas concepciones de estructura y funcionamiento basados en principios de eficiencia, propiciar la competencia, mejorando los mecanismos para coordinar y facilitar la participación ciudadana y la iniciativa privada.

El Programa se propone volver a poner el Estado al servicio de toda la sociedad, atacando las ineficiencias y los privilegios que ahogan al sector público, preservando siempre su papel central para garantizar un desarrollo solidario y sostenible. Según los planes actuales, el Estado debe seguir siendo un timón para el desarrollo. Debe, sin embargo, recuperar la eficiencia que ha perdido y modificar los esquemas tradicionales de prestación directa de los servicios, por los de

* Documento elaborado por el ICAP en base a los Programas de Reforma y Modernización del Estado en Centroamérica. Versión consultada con las instancias a cargo de la Modernización del Estado en Costa Rica.

una mayor participación del sector productivo.

El nuevo modelo evoluciona hacia un Estado fuerte en la orientación de los servicios básicos a la comunidad, pero austero en la administración y prestación directa de estos servicios. Bajo el nuevo esquema el Estado debe, sobre todo, dictar políticas, orientar el gasto y la inversión pública, controlar y evaluar resultados. La ejecución de los programas debe ser realizada prioritariamente por el sector productivo.

Dentro del proceso de transformación del Estado, siempre tomando en cuenta proteger la cultura homogénea y consensual del costarricense, se da prioridad y estímulo a la conformación de sociedades de trabajadores del sector público, que se integren a la prestación de los servicios y continúen colaborando con los objetivos de las instituciones públicas dentro de un nuevo concepto de desburocratización.

Los cambios en el panorama mundial de apertura y globalización, ejercen una gran presión sobre los costos y la competitividad del sector productivo nacional, el cual se ve directamente afectado por la ineficiencia estatal, el exceso de regulaciones, las malas condiciones de la infraestructura del país, la crisis fiscal y las elevadas tasas de interés.

Se hace un esfuerzo por eliminar la excesiva centralización, trasladando funciones y decisiones, a las comunidades. Esta democratización es indispensable, para que la población

se sienta efectivamente identificada con el Estado y sus instituciones y se comprometa efectivamente en el desarrollo del país.

Descripción de lo realizado de abril a diciembre de 1995

Reforma sectorial e institucional

Este componente promueve el estudio de cada sector tendente a aumentar su eficiencia y eficacia, así como a reducir sus costos, mediante las siguientes acciones:

- Fusionar ministerios e instituciones con el fin de mejorar la coordinación.
- Eliminar duplicidades y funciones innecesarias.
- Reducir plazas en las áreas de apoyo y fortalecer las funciones sustantivas.
- Regionalizar los servicios hacia las zonas rurales y las áreas afectadas.
- Elaborar y tramitar los cambios legales requeridos.

Entre los sectores e instituciones prioritarios, están:

Sector Agropecuario: concluir la reforma ya iniciada de este sector mediante la ejecución de las transformaciones institucionales en proceso y los cambios legales necesarios.

Sector Gobierno: fusionar los Ministerios de Seguridad y Gobernación y llevar a cabo la reestructuración interna del Ministerio de la Presidencia, y concluir la reestructuración del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN, para integrarla como oficina asesora de alto nivel de la Presidencia de la República.

Sector Financiero: coordinar con los equipos especializados de este sector, para la ejecución y puesta en marcha de la reestructuración en estudio, tendente a hacer eficiente el sistema y a reducir los costos sociales y de intermediación en que se incurre actualmente.

Sector Económico: fusionar los Ministerios de Ciencia y Tecnología, y Economía, Industria y Comercio, así como los cambios institucionales que muestren los estudios.

Sector Externo: realizar la reestructuración interna de Ministerios de Relaciones Exteriores y su coordinación institucional relativa a las relaciones comerciales internacionales.

Sector Transportes: reestructurar el ministerio y las instituciones que lo conforman, incluyendo puertos y aeropuertos.

- Reorganizaciones institucionales terminadas:
 - Banco Hipotecario de la Vivienda
 - Consejo Nacional de Producción
 - Comisión Nacional de Emergencias

- Dirección de Asignaciones Familiares
- Ministerio de Hacienda
- Instituto de Desarrollo Agrario
- Ministerio de Agricultura y Ganadería
- Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas
- Sistema Nacional de Radio y Televisión

- Fusión de Instituciones

- Ministerio de Ciencia y Tecnología - Ministerio de Economía, Industria y Comercio
- Ministerio de Gobernación - Ministerio de Seguridad
- Centro para la Promoción de las Exportaciones y las Inversiones, GENPRO - Zonas Francas - Consejo Nacional de Inversiones

- Cierre de Instituciones

- Instituto Costarricense de Ferrocarriles, INCOFER
- Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, IFAM
- Consejo Nacional de Investigaciones, CONICIT

Con las medidas adoptadas sobre el cierre de instituciones y las fusiones, se estima que el ahorro presupuestario alcanza aproximadamente a los dos mil millones de colones (¢2.000.000.000).

- Reorganizaciones institucionales en ejecución
 - Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, ICAA
 - Ministerio de Transportes, con énfasis en los puertos
 - Instituto Nacional de Aprendizaje, INA
 - Ministerio de Hacienda
 - Ministerio de Relaciones Exteriores, Servicio Exterior
 - Ministerio de Seguridad Pública
 - Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, INVU
 - Servicio Nacional de Electricidad, SNE
 - Correos y Telégrafos de Costa Rica, CORTEL
- Reforma del régimen de empleo público

Este componente busca promover la legislación necesaria que permita una mayor equidad y justicia, en relación con las remuneraciones, los incentivos y el régimen de empleo. Se busca además, modificar los sistemas, de tal manera que, además de velar por la estabilidad promuevan la eficiencia, la productividad y la honradez de los servidores públicos.

- Programa de generación de empleo

Dentro del esquema de Transformación del Estado, se identifica la necesidad de que un grupo de trabaja-

dores estatales sean movilizados de la función pública a la gestión privada, lo cual involucra nuevos retos al mercado de trabajo y plantea la necesidad de desarrollar alternativas de apoyo. Este programa tiende a generar nuevas fuentes de empleo, así como a capacitar a los servidores públicos que se trasladen al sector privado, para procurarles una inserción de acuerdo con los requerimientos de ese sector. Se divide en los siguientes proyectos.

Reducción voluntaria de plazas del sector público

Con este programa se logró la eliminación de 4.229 plazas, las cuales tienen un costo anual aproximado de ¢6.000 millones de colones.

Este programa tiene la particularidad de que acepta únicamente las solicitudes de retiro, en aquellos casos en que los jefes de las instituciones afectadas consideren pertinente y apropiada la reducción.

Reinserción laboral de los trabajadores cesados del sector público

El programa ha desarrollado un sistema de información denominado Bolsa de Empleo que integra en forma sistemática las ofertas de trabajo del sector empresarial, las posibilidades de capacitación y las demandas de trabajo generadas por el sector público.

El programa incluye también un plan de formación y capacitación para exfuncionarios, que es coordinado con el Instituto Nacional de Aprendizaje y ofrece en forma gratuita, más de 50 cursos con una capacidad inicial de 4000 participantes anuales.

Para los exfuncionarios que deseen en forma organizada constituir empresas productivas y de servicios, el INA tramita su capacitación en gestión empresarial, y se cuenta con financiamiento para los proyectos factibles. En el caso de las Sociedades Anónimas Laborales –SAL–, el INA ofrece la asesoría para desarrollar los estudios técnicos y dar seguimiento a las nuevas empresas.

- **Desincorporaciones y contrataciones**

Mediante los estudios sectoriales e institucionales se han determinado las instituciones con posibilidades a ser desincorporadas y los servicios que pueden ser contratados externamente. Ya se encuentra en proceso de aprobación legislativa la desincorporación de instituciones tales como: Corporación Bananera Nacional –CORBANA–, Instituto del Café de Costa Rica –ICAFE–, Oficina de Semillas, Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar –LAICA–, Imprenta Nacional, Correos y Telégrafos –CORTEL–, Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural –SINART–, Instituto de Fomento y Asesoría Municipal –IFAM–, Instituto Nacional de Fomento Cooperativo –INFOCOOP–, Editorial Costa Rica.

- **Proyectos de Ley pendientes de trámite legislativo**
 - Agilización de trámites en los bancos estatales
 - Desincorporación de correos
 - Fusión de ministerios
 - Cierre del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas –CONICIT–
 - Modernización del Sector de Comercio Exterior
 - Cierre del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal –IFAM–
 - Transformación de Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad –DINADECO–
 - Traslado de algunas entidades al sector privado
 - Modernización del Sector Agropecuario

Acciones para 1996

- **Desarrollo de consensos para lograr llevar a cabo las reformas que requieren cambios legislativos. Entre éstos se encuentran:**
 - Legislación sobre empleo público.
 - Modificaciones y ajustes a la legislación sobre contratación administrativa.
 - Cambios a la Ley de concesión de obra pública con el fin de lograr su operatividad.

- Modificaciones a las leyes que sustentan los monopolios públicos.
- Revisión al sistema de control y desempeño institucional.
- Descentralización, modernización y fortalecimiento de los gobiernos locales.
- Reestructuraciones institucionales y sectoriales.
 - Reformas sectoriales e institucionales
 - Programa de reinserción laboral
 - Formación de sociedades anónimas laborales
- Programa de simplificación de los trámites que más afectan a los costarricenses.
 - Simplificación de trámites a los usuarios.
 - Simplificación de trámites interinstitucionales.
- Seguimiento a las reformas legales presentadas a la Asamblea Legislativa.

Fuente: Presidencia de la República, Transformación del Estado. 24 de enero de 1996.

MEDIDAS EN EL AREA SOCIAL

En lo referente a la solución de problemas sustantivos y reformas institucionales, se vienen planteando o realizando medidas en distintos secto-

res del área social. Aunque estas medidas están relacionadas con la reforma del Estado, ellas son decididas y desarrolladas individualmente por las instituciones involucradas.

En las dos secciones siguientes se reseñan las acciones principales en los sectores de la salud y la educación y se sintetizan aspectos importantes del Plan Nacional de Combate a la Pobreza.

Sector Salud

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

- El reto de la calidad, que empieza por revertir el estancamiento y deterioro de la salud de los costarricenses y avanzar hacia los cambios necesarios para enfrentar el nuevo perfil epidemiológico.
- El reto de la cobertura real, que consiste en garantizar el acceso ágil de toda la población a buenos servicios de salud, independientemente de donde habite y de su condición socioeconómica. Esto significa enfrentar el reto de la equidad, es decir, reducir las brechas entre las y los costarricenses de distintos sectores sociales y zonas del país.
- El reto de poner las instituciones al servicio de los usuarios, que implica acercar la prestación de los ser-

vicios de salud a las comunidades, mejorar la relación entre usuarios y funcionarios del sistema y fortalecer la ética en la prestación de los servicios, con el propósito de hacerlos más dignos y satisfactorios, tanto para los usuarios como para los prestatarios de esos servicios.

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

Fuente: *Plan Nacional de Desarrollo 1994 - 1998 "Francisco J. Orlich". Diagnóstico y Estrategia.* Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, 1994, pp. 88-89.

Al inicio de la presente administración se definió un conjunto de acciones a las que se daría prioridad. Para orientar todos los esfuerzos del sector en el mismo sentido, se publicó y divulgó un documento en el que se resumían los 14 problemas que las autoridades de salud consideraban prioritarios y las acciones inmediatas en que se concentrarían los esfuerzos iniciales.

Las tres primeras prioridades correspondieron al control del dengue y la malaria, al control del sarampión y

otras enfermedades prevenibles con vacunación y al rescate y fortalecimiento de los programas de atención primaria.

Para dar soporte legal se emitió un decreto ejecutivo declarando "emergencia nacional en el campo de la salud durante el tiempo que técnicamente se requiera, para: a) controlar las epidemias de dengue y malaria; b) restablecer los sistemas de atención primaria y el sistema de información y vigilancia epidemiológica; c) asegurar el suministro suficiente de agua potable a la población y la adecuada disposición de excretas; y d) solucionar la crisis en el sistema hospitalario nacional".

Para enfrentar el deterioro de los programas de atención primaria y las severas deficiencias en la atención a la salud a la población, se adoptaron medidas para iniciar lo antes posible las acciones necesarias para el establecimiento de 800 equipos básicos de atención integral de la salud —EBAIS—, proyecto compartido por el Ministerio de Salud y la Caja Costarricense de Seguro Social —CCSS—.

Como parte de este proceso se inició un programa para la capacitación de 500 asistentes técnicos de atención primaria.

Ante la necesidad de desarrollar instrumentos y mecanismos para hacer más eficiente la gestión económica y financiera del Ministerio de Salud, así como la del sector, y para que el Ministerio ejerza de manera eficaz la rectoría, en 1994 se inició un proceso

de reorganización y fortalecimiento en esa área.

Los distintos componentes que conforman la reforma sectorial están contenidas en el Programa de Reforma del Sector Salud, cuya formulación se inició hace varios años y el cual forma parte del proceso de reforma del Estado.

Este programa busca corregir y mejorar la capacidad operativa de las instituciones de este sector, e introducir modificaciones al modelo de prestación de servicios de salud y a su funcionamiento, y la organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Salud. Implica un amplio proceso de desarrollo institucional a nivel sectorial, cuyo propósito es garantizar el ejercicio de la rectoría del sector por el Ministerio de Salud.

Para lograr un enfoque de atención integral y continua de la salud de las personas y del ambiente, plantea un conjunto articulado de reformas, destinadas a fortalecer la capacidad de dirección y planificación sectorial, y a mejorar la cobertura, la accesibilidad, la oportunidad, la calidad y el ámbito de la operación de los servicios de salud, de acuerdo con las necesidades de la población y las condiciones económicas del país.

Para lograr estos propósitos, el programa contiene ocho componentes, o proyectos pilares: a) Rectoría y fortalecimiento del Ministerio de Salud; b) readecuación del modelo de atención; c) fortalecimiento institucional de la Caja Costarricense de Seguro Social –CCSS–; d) fortalecimiento

institucional del Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud –INCIENSA–; e) financiamiento; f) sistema de información y sistema de suministros; h) Fondo Nacional de Formación y Capacitación en Salud.

Se describe seguidamente, en forma resumida, lo referente a los proyectos mencionados en a), b), c), d) y h).

Proyecto de Rectoría y fortalecimiento del Ministerio de Salud

Su objetivo es fortalecer, en todo ámbito y nivel, la capacidad de rectoría de la producción social de la salud de esta institución. Además, contribuir a garantizar los principios fundamentales de universalidad, solidaridad en el financiamiento e integralidad en la prestación de los servicios de salud a las personas y equidad en el acceso a ellos.

Para hacer operativa y efectiva esa rectoría, el Ministerio debe ejercer las funciones estratégicas de dirección y conducción, vigilancia de la salud, regulación del desarrollo de la salud, e investigación y desarrollo tecnológico.

Por su gran trascendencia política y social, mantendrá los programas prioritarios de Alimentación y Nutrición, Salud Ambiental y Promoción de la Salud y ejercerá la rectoría en esos campos. El proyecto define la misión del Ministerio para cada uno de esos campos.

El proyecto consta de cuatro grandes componentes: a) desarrollo de las funciones estratégicas de rectoría; b) estructura organizacional, de financiamiento y presupuestaria; c) desarrollo institucional; d) evaluación de impacto.

Han sido ya aprobadas una considerable cantidad de propuestas referentes a esos distintos componentes.

El proyecto cuenta con recursos por un monto de US\$3.602.000,00 para su ejecución, como parte de un contrato de préstamo por US\$42 millones, suscrito entre el Gobierno y el Banco Interamericano de Desarrollo –BID– y aprobado por una ley emitida en enero de 1994.

Proyecto de reforma y desarrollo institucional de la Caja Costarricense de Seguro Social – CCSS

Su propósito es fortalecer esta institución para que cumpla eficientemente su misión, mediante una readecuación de su organización y estructura, y el desarrollo de sistemas operativos funcionales y de una estrategia de cambio y modernización que garantice una producción de servicios de calidad y eficiencia para la población beneficiaria.

Plantea los principios filosóficos de la seguridad social que la organización que se adopte tendrá que hacer válidos. También señala los principios bajo los cuales debe guiarse el fortalecimiento institucional.

Asimismo, define cuál es la misión de la institución y los aspectos a los cuales se deben orientar los objetivos y funciones institucionales.

Proyecto de fortalecimiento del Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud – INCIENSA

Su objetivo general es fortalecer esta institución, orientando y focalizando su rol en las áreas de control de calidad y vigilancia de la salud. Para ello, el proyecto incluye la elaboración de un estudio de factibilidad y la formulación y ejecución de un programa para el desarrollo institucional.

Se define la misión del INCIENSA y se señalan sus funciones estratégicas. La institución funcionará como un Laboratorio Nacional de Referencia para identificar problemas específicos y confirmar resultados de análisis de salud y de calidad del ambiente humano.

Proyecto de readecuación del modelo de atención

Este proyecto se caracteriza por un enfoque biosicosocial del proceso de salud y enfermedad, para brindar, a la salud de las personas y del ambiente, una atención integral y continua, con énfasis en las acciones de promoción y prevención, y fundamentada en la estrategia de atención primaria.

Se dirigirá, principalmente, a la familia, la comunidad y el ambiente, garantizando una mayor libertad al usuario de decidir dónde y por quién será atendido, y propiciará la participación social en el autocuidado de la salud, en la ejecución de actividades y en la gestión de los servicios.

En el primer nivel de atención se brindarán servicios básicos integrales por medio de los EBAlS, integrados por un médico general, un auxiliar de enfermería y un técnico en atención primaria y por un equipo de apoyo conformado por el conjunto de funcionarios de un área de salud.

El país se dividirá en regiones administrativas y cada una de éstas en áreas de salud. Estas áreas serán la sede de las Direcciones Locales de Salud y en ellas todas las instituciones del sector deberán coordinar sus programas e integrar sus esfuerzos para conformar un verdadero Sistema Local de Salud, bajo la rectoría del Ministerio, con participación activa de todos los actores sociales que intervengan, directa o indirectamente, en el desarrollo de los programas de salud.

Se definen los servicios que serán brindados en cada uno de los tres niveles de atención.

Proyecto del Fondo Nacional de Formación y Capacitación en Salud

Este componente está dirigido a financiar actividades de capacitación

del recurso humano, en todos los ámbitos y niveles del sector salud.

Su objetivo es apoyar y fortalecer los procesos de modernización y gestión, mediante el financiamiento de programas de capacitación en temas prioritarios, según las necesidades determinadas por el sector, con un Fondo que se financiará con aportes presupuestarios de las entidades del sector y los recursos externos que puedan conseguirse con este fin.

Todas las instituciones, unidades y grupos, profesionales y técnicos, que formen parte del sector salud, o que correspondan a los objetivos de éste, podrían optar al financiamiento de programas de formación y capacitación, para lo cual se deberán presentar proyectos a una comisión establecida, que evaluará las propuestas, asignará un puntaje a cada proyecto y, con base en éste, determinará su prioridad para el financiamiento.

El Fondo estará orientado hacia la búsqueda de una manera eficiente, objetiva y priorizada de asignar recursos, privilegiando a las unidades que demuestren buena iniciativa y voluntad para mejorar su competencia técnica y de gestión.

Procura, además, apoyar y reforzar los esfuerzos de descentralización, al brindar acceso al Fondo a las unidades regionales y locales.

Fuente: Costa Rica. Ministerio de Salud. *Memoria 1994.*

Sector Educación

La educación costarricense enfrenta hoy cuatro grandes retos:

Social: consiste en hacer de la educación un instrumento eficaz para cerrar la brecha entre las clases sociales, erradicar la discriminación por razones de género, crear nuevas oportunidades de ascenso social y suscitar la participación activa de todos los costarricenses en la solución solidaria de los problemas.

Económico: estriba en lograr que la educación genere los recursos necesarios para elevar la competitividad y productividad nacionales e integrar exitosamente al país a la economía mundial.

Etico: dirigido a garantizar que la educación fortalezca aquellos valores y actitudes que le den a lo económico y a lo social un sentido altruista, inspirador, incorruptible y humanista.

Ecológico: para que la educación reproduzca un desarrollo que armonice las relaciones entre el ser humano y la naturaleza.

El objetivo básico planteado respecto de la transformación educativa es lograr que todos los niños y jóvenes de ambos sexo tengan acceso a una educación de calidad.

La estrategia para la transformación educativa busca incidir en todos los niveles educativos; en preescolar, elevando la cobertura; en primer y segundo ciclos, elevando la calidad; en tercero y cuarto ciclos, haciéndolos

relevantes para la vida y el trabajo; en educación técnica, convirtiéndola en soporte de la transformación productiva del país; y en educación superior, promoviendo su papel transformador de la universidad, que sea consistente con los retos que impone el proceso de apertura externa y globalización.

La estrategia comprende las medidas siguientes:

- a) Universalizar la educación preescolar.
- b) Escuelas de calidad para todos.
 - Una educación de calidad de primer y segundo ciclos.
 - Educación de excelencia en las escuelas pobres.
 - Reducir la brecha entre la educación urbana y la educación rural.
 - Reducir el peso de los estereotipos sexuales en la educación.
- c) Colegios más útiles e interesantes.
- d) Una gestión acorde con la transformación de la educación costarricense:
 - A la calidad de la educación por la calidad de los y las educadoras.
 - Un nuevo Ministerio de Educación basado en la evaluación y en la calidad.

Para llevar adelante estas reformas se requiere una profunda transformación del Ministerio de

Educación y de la organización del sistema educativo.

En particular, es preciso desarrollar la capacidad del Ministerio para evaluar y darle seguimiento a la evolución de la educación general, así como a su impacto económico y social. La unidad básica de evaluación del desempeño será el centro educativo mismo: cada escuela y colegio, y dentro de ellos, cada estudiante y cada docente.

En tal sentido se han previsto varias acciones:

- Se implementará una Guía Nacional de Calidad para la educación, instrumento que permitirá hacer más flexibles los controles burocráticos y facilitará devolver al educador la opción de innovar y alcanzar un mayor y mejor desempeño. Esto permitirá que la comunidad, los padres de familia y las fuerzas vivas de cada lugar tengan realmente voz en la educación que reciben sus hijos e hijas.
- Se revitalizarán, para reforzar esa voz, las Juntas de Educación, las Asociaciones de Padres de Familia y otras formas de organización que permitan acercar la educación a la comunidad, como medio para garantizar un servicio de calidad.
- Se realizarán los esfuerzos necesarios para modernizar los servicios que debe prestar el Ministerio, incorporándole la informática de gestión y la estrategia de "servicios de calidad total" para que se pueda hacer frente a los retos del siglo XXI.

- Se recuperará el rol de liderazgo del Consejo Superior de Educación.
- Se desarrollará, por medio de una concertación nacional, una política educativa que trascienda la gestión de cada gobierno.

Fuente: Costa Rica. *Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998* Francisco J. Orlich. *Diagnóstico y Estrategia*, pp. 81-88.

En lo referente a reforma institucional, el Programa de Desarrollo Organizacional elaboró el plan estratégico del Ministerio de Educación Pública, a partir del cual se determinan los factores críticos del éxito que deben mejorarse para lograr una reforma integral de la institución. Se inició con el desarrollo de talleres (que aún continúan) para que las diferentes unidades del Ministerio, así como las Direcciones Regionales, definan su propio plan estratégico, acorde con sus necesidades y en total acuerdo con la política educativa.

La reforma institucional busca revitalizar la capacidad organizacional del Ministerio para que asuma con éxito la implementación de las tareas que emanan de la política educativa y los planes estratégicos de la presente administración.

Como parte de ese esfuerzo, se determinó que una de las principales debilidades existentes era el servicio al cliente, por lo que se tomaron medidas como la creación de un Centro de

Atención al Público y el fortalecimiento de la Contraloría de Servicios y se iniciaron los procesos de análisis y programas de desconcentración de servicios.

Por otra parte, se han realizado distintas mejoras internas en áreas críticas del Ministerio, para agilizar su funcionamiento interno. Entre ellas cabe destacar las siguientes: creación del Primer Círculo de Calidad del Ministerio, desarrollo de un sistema de programación de actividades (en proceso) y desconcentración a las Direcciones Generales de Enseñanza de la selección y los nombramientos interinos, estableciéndose un nuevo sistema de dictados entre esas dependencias y la Dirección General de Administración de Personal, mediante el uso de fax.

Fuente: Gobierno de Costa Rica. Ministerio de Educación Pública. *Informe de Labores. Mayo 1994-Mayo 1995.*

Combate a la pobreza

Con el objeto de profundizar y mejorar cualitativamente la política social contra la pobreza, la administración actual ha emprendido un Plan Nacional de Combate a la Pobreza, el cual forma parte, a su vez, del Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998 "Francisco J. Orlich".

Dicho Plan se desarrolla en dos fases. La primera fase se extiende hasta 1996. En ella se ha promovido enero-diciembre/1995

fundamentalmente la coordinación de los programas, fomentando la creación de un sistema que supere las duplicaciones y enfatice sinergias entre los programas. Se ha optimizado el uso de la actual capacidad instalada, se han reasignado recursos para los gastos de operación adicionales requeridos, se ha protegido este componente del gasto social durante el ajuste fiscal, se ha mejorado el diseño de los programas y la cobertura de beneficiarios y se ha hecho un diagnóstico para efectuar reformas de gestión en las instituciones protagónicas del Plan.

En la segunda fase, que arranca también a partir de 1996 y se extenderá hasta 1998, implicará eventuales ampliaciones de la capacidad instalada, la incorporación de modalidades de atención novedosas y reformas de gestión de las instituciones claves, con énfasis en el fortalecimiento de su capacidad para realizar eficientemente funciones de financiamiento y evaluación de programas, por una parte, y de ejecución de programas sociales relevantes y de buena calidad, por otra.

Áreas del Plan

El Plan está organizado en torno a cinco áreas: Proinfancia y Juventud, Promujeres, Protrabajo, Solidaridad y Desarrollo Local. De acuerdo con sus objetivos específicos, cada área se estructura en subáreas que permiten especificar los niveles de intervención,

según las singularidades de las poblaciones meta y de los programas.

En tanto las primeras cuatro áreas tienen como eje grupos meta, la de Desarrollo Local hace referencia a programas que atienden poblaciones y carencias que han sido delimitadas de acuerdo con parámetros territoriales.

Proinfancia y juventud

Fomenta la creación de igualdad de oportunidades, facilitando el acceso de la población infantil y juvenil a los servicios sociales provistos o financiados por el Estado, con miras a mejorar su calidad de vida y sus posibilidades de desarrollo.

Las subáreas son:

- Desarrollo infantil
- Desarrollo del escolar
- Desarrollo del adolescente
- Niños, niñas y jóvenes en riesgo social
- Jóvenes en conflicto con la Ley Penal

Promujeres

Busca ampliar las oportunidades y completar los esfuerzos realizados por las políticas públicas destinadas a la mujer. De los múltiples ámbitos en que se expresa la condición social subalterna de la mujer, el Plan elige aspectos que repercuten fuertemente en la condición socioeconómica de la mu-

jer pobre, y que evidencian el entrelazamiento de dos formas de exclusión: pobreza y pertenencia al género femenino. La familia como núcleo básico de la convivencia en sociedad y como instancia necesaria para resolver los problemas de pobreza, es considerada aquí mediante una atención integral de la mujer pobre y en la cual tienen prioridad las mujeres jefes de hogar, dada la alta incidencia de la pobreza extrema en ese segmento de la población.

Las subáreas son:

- Atención integral a las mujeres jefes de hogar.
- Atención a las jóvenes y adolescentes.

Protrabajo

Busca ampliar las oportunidades laborales de los pobres, con énfasis en los que se ubican en el sector agrícola tradicional y en el sector informal urbano. La ampliación de las oportunidades se logrará mejorando la productividad de su fuerza de trabajo, el recurso más valioso con que cuentan los pobres, y posibilitando su acceso a otros recursos productivos y a la riqueza que generan. Se desea aumentar la capacidad de los pobres para satisfacer sus necesidades básicas con sus propios medios y esfuerzo y contribuir a la democratización económica.

Las subáreas son:

- Acceso real a los recursos productivos.

- o Aumento de la productividad.
- o Mejoramiento de las condiciones laborales.
- o Generación de empleo.

Solidaridad

Buscar garantizar una vida digna a todos aquellos que tras una vida productiva no cuentan con los beneficios de la seguridad social y a quienes se encuentran discapacitados, por distintas razones, para proveerse el sustento diario por sus propios medios. Responde a los derechos que tienen todos los costarricenses por el solo hecho de serlo y a los deberes de la sociedad para con ellos.

Las subáreas son:

- o Desarrollo y protección del adulto mayor.
- o Protección y desarrollo del adulto discapacitado.

Desarrollo local: vivienda y calidad de vida

Esta área está orientada, por un lado, a subsanar las carencias que se evidencian en el índice de necesidades básicas insatisfechas, que sitúa el nivel de pobreza entre el 32% y el 38% de la población. Por otro lado, pretende promover una organización comunitaria en la solución de los problemas comunes, de tal manera que fomente la solidaridad social, la responsabili-

dad y el arraigo, como valores que deben ser rescatados para mejorar la convivencia. Construir hogares en comunidades y construir comunidades en que les guste vivir a los costarricenses es el sentido de esta área.

Las subáreas son:

- o Comunidades vulnerables: recuperación y desarrollo en áreas consolidadas.
- o Modelos de intervención en zonas de destino.
- o Intervención en zonas restringidas.
- o Modelos de desarrollo para ciudades intermedias estratégicas.
- o Derechos de propiedad y titulación.

Marco institucional del Plan

La política social costarricense ha tenido como eje los programas universales dirigidos a fomentar la igualdad de oportunidades, como es el caso de la educación general y de la salud. El acceso efectivo de los pobres a ellos se ha cautelado mediante programas selectivos, insertos dentro de la acción sectorial.

Algunos programas selectivos han atendido problemas específicos de la población pobre, con precarios recursos y una reducida cobertura; este es el caso de la protección de grupos vulnerables, como los discapacitados, del apoyo productivo y la ca-

pacitación. Por su parte, otros programas selectivos de corte asistencial o en la presente década los de vivienda popular, han contado con ingentes recursos y han alcanzado coberturas significativas, pero adolecen de amplias filtraciones.

En las gestión de las políticas selectivas, ha prevalecido la descoordinación intra e interinstitucional: se ha incurrido en duplicaciones, se carece de apoyos integrales y de una garantía de continuidad que eleven el impacto de los programas, y están ausentes los mecanismos y la información sistemática que posibiliten evaluarlos, darles seguimiento y ejercer un adecuado control. Superar esas ineficiencias es la razón de ser del Plan, en tanto integrador de las acciones contra la pobreza emprendidas por las instituciones sociales del Estado costarricense.

Las instituciones del Estado que financian y ejecutan estos programas, representan un sólido punto de partida para articular el Plan Nacional de Combate a la Pobreza —PNCP—, toda vez que reúnan una serie de condiciones indispensables aquí previstas, como son: una definición nítida de sus funciones, procedimientos claramente establecidos que eviten la arbitrariedad, permitan la transparencia en la asignación de recursos y la capacidad evaluadora de los programas financiados, una clara articulación de sus tareas, el fortalecimiento de sus capacidades de gestión, cuyo logro formará parte de su agenda de trabajo y su capacidad para rendir cuentas

basados en información fidedigna y sistemática.

El Fondo de Asignaciones Familiares y Desarrollo Social —FODESAF—, el Instituto Mixto de Ayuda Social —IMAS— y el Patronato Nacional de la Infancia —PANI—, deben cumplir un papel fundamental, debido a que sus funciones están definidas en términos de la población meta del Plan. De allí que el Plan requiere que sus estructuras cumplan con los requisitos anteriores con miras a que sus recursos se asignen en una forma más transparente y acorde con las prioridades establecidas en el PNCP, así como para fortalecer su capacidad evaluadora de los programas que apoya financieramente el Fondo.

Estas instituciones se han sometido a un proceso de reestructuración para permitirles cumplir con los desafíos que contempla la ejecución de este plan. Esta reestructuración ha impliado tanto en el FODESAF como en el IMAS, entre otras cosas, una reorganización en torno a las cinco áreas del Plan. Este proceso de adaptación también se ha emprendido en el Instituto de Desarrollo Agrario —IDA— y otras instancias vinculadas con el medio rural, buscando que se enfatizen y profundicen las funciones que dieron origen al IDA y que se relacionan con la pobreza, como son el desarrollo rural, la coordinación interinstitucional y el acceso a la tierra y su explotación productiva.

El Plan es coordinado por la Segunda Vicepresidenta de la República, como Rectora del Sector Social, y por

el Consejo Social. El Consejo Social cuenta con una Secretaría Técnica que lo apoya en el diseño y seguimiento de los programas de carácter intersectorial. Cada área del Plan podrá contar, si así se considera necesario, con una instancia política intermedia, compuesta por los viceministros, presidentes ejecutivos y directores nacionales de las instituciones involucradas. Esta instancia política, será la Comisión del Área y se instaurará por decreto ejecutivo. Debajo de esta comisión, se ubica la Secretaría Ejecutiva del Área.

Esta Secretaría es la encargada de coordinar y darle seguimiento a las acciones de las distintas subáreas y componentes del Plan. Estará integrada por un representante de la Secretaría Técnica del Consejo Social, un representante del FODESAF, el encargado del área en el IMAS y los coordinadores de los comités técnicos. Las actividades dentro de cada subárea del Plan, estarán dirigidas por un Comité Técnico, compuesto por los responsables de los programas que integran los distintos componentes de cada subárea. Son los responsables directos del desarrollo del Plan en su subárea y la instancia inicial de coordinación interinstitucional que demanda el presente esfuerzo.

Instituciones y Organos del Sector Social

- Ministerio de Salud.
- Ministerio de Educación Pública.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica –MIDEPLAN–.
- Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.
- Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes.
- Caja Costarricense de Seguro Social –CCSS–.
- Comisión Nacional de Asuntos Indígenas –CONAI–.
- Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia –IAFA–.
- Junta de Protección Social de San José.
- Patronato Nacional de la Infancia.
- Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural –SINART–.
- Instituto Mixto de Ayuda Social –IMAS–.
- Instituto Nacional de Aprendizaje –INA–.
- Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados –AyA–.
- Junta de Educación de San José.
- Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional.

- Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo –INVU–.
- Instituto Nacional de Seguros –INS–, con su programa de riesgos profesionales.
- Universidad de Costa Rica (UCR, Instituto de Investigaciones en Salud y el Area de Ciencias Médicas).
- Instituto de Fomento y Asesoría Municipal –IFAM–, será cerrado próximamente.

NOTA:

Según se señala en el *Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998* (p. 21), en el ámbito social del Estado costarricense converge un conjunto de 49 instituciones. Dentro de ellas hay cinco ministerios rectores de los sectores sociales, 4 son empresas públicas financieras, 2 empresas públicas no financieras y 38 instituciones públicas de servicios. De estas últimas, 16 son entes adscritos al Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes. Sin embargo, no se presenta la lista de esas 49 instituciones

△