



**Junta Ejecutiva
del Programa de las
Naciones Unidas para
el Desarrollo y del
Fondo de Población de
las Naciones Unidas**

Distr.
GENERAL

DP/CCF/COS/1
16 de julio de 1998

ORIGINAL: ESPAÑOL

Tercer período ordinario de sesiones de 1998
Nueva York, 14 a 18 de septiembre de 1998
Tema 4 del programa provisional
PNUD

PNUD: MARCOS DE COOPERACIÓN NACIONAL Y ASUNTOS CONEXOS

PRIMER MARCO DE COOPERACIÓN CON COSTA RICA (1998-2000)

ÍNDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCIÓN	1 - 2	2
II. SITUACIÓN DEL PAÍS DESDE LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE	3 - 21	2
III. RESULTADOS Y LECCIONES DE LA COOPERACIÓN ANTERIOR	22 - 25	5
IV. ESTRATEGIA PROPUESTA Y ESFERAS TEMÁTICAS	26 - 40	6
V. MODALIDADES DE GESTIÓN	41 - 46	8
<u>Anexo.</u> Propuesta de movilización de recursos para Costa Rica, (1998-2000)		10

I. INTRODUCCIÓN

1. El Gobierno de Costa Rica propone el presente marco de cooperación, preparado sobre la base del Plan de Gobierno y de la Nota de Consulta formulada por el PNUD. Incluye una apreciación de la situación del país desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible; una síntesis de los principales problemas que se le presentan a corto y mediano plazo; las esferas de concentración sugeridas para la cooperación del PNUD y las modalidades de gestión, todo ello de acuerdo con los nuevos arreglos sobre programación establecidos en la decisión 95/23 de la Junta Ejecutiva del PNUD.

2. Dada la coincidencia de criterios entre el Gobierno y el PNUD en relación a la Nota de Consulta, el marco de cooperación refleja el diagnóstico contenido en los Informes del Estado de la Nación, y aprovecha la credibilidad y la legitimidad de que goza el Programa en el país, dadas sus ventajas comparativas. Además, favorece la continuidad de programas estratégicos, con independencia de los cambios gubernamentales.

II. SITUACIÓN DEL PAÍS DESDE LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

3. El concepto de desarrollo humano sostenible ha sido adoptado en Costa Rica como marco de referencia valioso para integrar el conjunto de las aspiraciones de la sociedad. Es útil sintetizar la problemática en torno a ejes programáticos del desarrollo humano: pobreza, gobernabilidad, género y sostenibilidad.

Pobreza

4. En todos los Informes sobre Desarrollo Humano publicados por el PNUD, Costa Rica ha figurado entre los países con desarrollo humano alto; en 1997 ocupó el lugar número 33 entre todos los países. Sin embargo, ese nivel de desarrollo no es suficiente para satisfacer las aspiraciones de toda la población. El ingreso por habitante no ha crecido apreciablemente en los últimos años y persisten problemas estructurales de pobreza. Las finanzas del Estado se encuentran en situación precaria, lo que se refleja en una cuantiosa deuda interna.

5. Según el Índice de Pobreza Humana (IPH), Costa Rica ocupa el quinto lugar entre los países en desarrollo, una posición favorable. Sin embargo, la pobreza de ingreso afecta, según cifras oficiales, al 21,6% de los hogares, y un 6,9% carece del ingreso necesario para cubrir sus necesidades de alimentación, por lo cual está en situación de pobreza extrema. En lo referente a la pobreza humana, es significativo que de los 20 cantones con tasas de mortalidad infantil posneonatal superior al promedio nacional (13 por 1.000 nacidos vivos), 17 son fronterizos, costeros, marginales urbanos o dedicados principalmente al cultivo de cereales básicos. El 16,6% de los hogares pobres en la Región Central y el 37% en la Región Brunca tienen disparidades regionales en cuanto a pobreza de ingreso.

6. La pobreza está también estrechamente vinculada a la estructura de la familia (una gran proporción de los hogares pobres son uniparentales y de éstos, más del 90% están encabezados por mujeres); a la deserción escolar en el segundo

/...

ciclo y por lo tanto a la baja escolaridad (el 42% de los adolescentes del país no asiste a la escuela secundaria), y a la inmigración, especialmente la proveniente de Nicaragua, población que constituye uno de los grupos pobres en el país y sobrecarga aún más los servicios públicos y el mercado laboral.

7. El desempeño reciente de la economía no favorece la solución de los problemas de pobreza. La tasa de desempleo abierto aumentó entre 1994 y 1996 del 4,2% al 6,2%, y la tasa de subutilización de la mano de obra alcanzó casi el 14%. Ello indica que la recesión económica tiene efectos excluyentes para importantes sectores de la población, especialmente para las mujeres. Pese a tener en promedio más escolaridad que los hombres, las mujeres siguen recibiendo una remuneración menor por su trabajo. El desempleo global femenino fue en 1996 del 8,5%, mientras que el masculino fue del 5,3%.

8. El tema de género tiene particular relación con el de la pobreza, en dos sentidos: en cuanto la pobreza afecta con mayor gravedad a las mujeres y a los hogares dirigidos por mujeres; y por el potencial que ellas ofrecen para romper los patrones de reproducción de la pobreza. En ese sentido existen progresos incipientes en el país, que deben ser alentados.

9. El país se encuentra en una etapa de transición: después de un período en el cual se favorecieron políticas asistencialistas y "focalizadas", se está pasando a políticas de desarrollo social basadas en criterios de equidad, ampliación de oportunidades y búsqueda de medios de vida sostenibles, junto con acciones de apoyo a los grupos más vulnerables de la sociedad. El reto que enfrenta el país es el de establecer una estrategia nacional clara y de largo plazo, que constituya una política de Estado, encuentre expresión en el marco institucional y en la legislación, y plantee soluciones de consenso por la vía del diálogo.

Gobernabilidad

10. Costa Rica, con una población actual de 3,6 millones de habitantes, ha sido históricamente y es una sociedad que se plantea grandes retos y los enfrenta de manera gradual, pero en general con éxito. Gracias a su tradición antiautoritaria, el país en general solamente acepta soluciones de consenso y no existe un grupo social, económico o político que pueda imponer sus directrices sin pasar por complejos procesos de diálogo y escrutinio público. Esto, que constituye sin duda una gran virtud desde el punto de vista del desarrollo democrático, puede conducir a una "parálisis por análisis" y a postergar la aplicación de políticas que la sociedad necesita.

11. En relación con lo anterior, uno de los problemas clave que se debaten en Costa Rica es el del papel del Estado en el proceso de desarrollo. Muchos estiman que una administración que fue eficaz en las circunstancias del pasado no lo es para enfrentar los retos del presente y el futuro. Ese enjuiciamiento va desde la Constitución Política hasta los mecanismos de acción estatal en la economía y la política social.

12. Costa Rica goza de un sistema político estable y democrático que se ha mantenido sin alteraciones por más de 50 años, y cuyas raíces se remontan aun más atrás en la historia. Sin embargo, hay problemas de gobernabilidad que tienen que ver con el desgaste, en su forma actual, de los mecanismos

tradicionales de representación política, según lo muestran diversos sondeos recientes de la opinión pública, y en particular el Latinobarómetro, una encuesta homologada que se realiza en 17 países de América Latina y España, con entrevistas a 1.000 adultos por país, y con particular referencia a la percepción de la situación política, económica y social por parte de la ciudadanía. Por ejemplo, un 84% de los costarricenses opinó en 1996 que los políticos se preocupan "poco o nada" por los temas que interesan a los ciudadanos; un 35% opinó que los partidos políticos no ofrecen soluciones a los problemas del país, y un 71% manifestó desconfianza en la Asamblea Legislativa.

13. En las elecciones de febrero de 1998 hubo un índice de abstención de casi el 30%, que alcanza el 32% si se le suman los votos nulos y en blanco. Estos índices son un 56% más altos que el promedio de los últimos 40 años, lo cual confirma en la práctica las opiniones anotadas e indica que la pérdida de fe en las instituciones políticas se ha intensificado en los últimos años.

14. En Costa Rica existen numerosos órganos de prensa y programas de noticias y comentarios en televisión y radio. Esto contribuye al escrutinio de los asuntos públicos, pero también al desgaste de la imagen de las instituciones, en la medida en que no satisfacen las expectativas sociales. Uno de los temas que más preocupan a la prensa y la opinión pública es el de la corrupción. En consecuencia, las instituciones han establecido una amplia gama de controles a fin de evitar actos de corrupción. Esos controles, que no siempre consiguen evitar la corrupción, hacen a menudo difícil adoptar y ejecutar medidas que el desarrollo del país requiere, por el temor de los funcionarios a incurrir en actos que posteriormente les puedan ser imputados como ilegales, o por la necesidad de aplicar mecanismos preventivos. De ese modo, contribuyen también a pérdidas económicas por retrasos excesivos en la realización de obras urgentes.

15. Hay un número creciente de organizaciones de la sociedad civil; por ejemplo, en 1996 existían 41 cámaras empresariales, 319 sindicatos activos, 1.481 asociaciones solidaristas y 1.620 asociaciones de desarrollo comunal. Las organizaciones de la sociedad civil reclaman nuevos espacios que les permitan encauzar sus preocupaciones e iniciativas. Al respecto, existen mecanismos dentro de la legislación actual que no son aprovechados a plenitud. Tampoco existen mecanismos estables de comunicación e interacción entre los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil. Más allá del debate de los asuntos públicos, es necesario crear nuevos espacios de oportunidad para que las organizaciones de la sociedad civil participen más directa y activamente en la gestión de proyectos de desarrollo. Esto puede tener efectos muy positivos sobre los problemas de pobreza, sostenibilidad medioambiental y género.

16. La participación de las mujeres en la política y en la acción de gobierno se ha incrementado en los últimos años. Una reforma al Código Electoral estableció que al menos el 40% de las asambleas de distrito, cantonales y provinciales de los partidos políticos debe estar integrado por mujeres. Del total de escaños en la Asamblea Legislativa, en 1990 el 12,3% fue ocupado por mujeres. Ese porcentaje subió al 15,7% en 1994 y al 20% en 1998, proporción muy superior al promedio del continente americano (12%) y al promedio mundial (7%). Los dos partidos políticos mayoritarios designaron a mujeres como candidatas a las dos Vicepresidencias de la República en 1998. La extensión de esa tendencia positiva hacia otros ámbitos, como el municipal, plantea

importantes retos en materia de capacitación política de las mujeres. A pesar de esos adelantos, aún no se han alcanzado las metas planteadas en las conferencias mundiales y retomadas por el movimiento de mujeres en Costa Rica, especialmente en cuanto al logro del 40% de participación en los órganos políticos de decisión.

Sostenibilidad del medio ambiente

17. En materia medioambiental, el Estado costarricense tiene una particular responsabilidad, al albergar el territorio nacional alrededor del 5% de la diversidad biológica conocida del planeta, con un total estimado de 505.700 especies. Las políticas medioambientales han tendido a concentrarse en la conservación y son objeto de reconocimiento internacional. De 1987 a 1995 los ingresos producidos por el turismo a Costa Rica crecieron con una tasa superior al 15% anual, en gran medida gracias al atractivo ecoturístico del país.

18. Se ha creado el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), que propicia la descentralización de funciones y abre oportunidades de participación a gobiernos locales y a organizaciones de la sociedad civil. Consolidar la condición jurídica de esas áreas, y asegurar su correcta administración, son tareas urgentes en las que queda mucho por hacer.

19. El interés internacional por los bosques tropicales, en función de su riqueza genética y de su capacidad de fijación del carbono, ofrece a Costa Rica oportunidades especiales que el país está apenas comenzando a aprovechar. Una de ellas, que merece particular atención, es la posibilidad de incorporar a pequeños propietarios rurales y a grupos de campesinos y campesinas, en la nueva economía de la conservación, y contribuir así a resolver problemas de pobreza.

20. El país enfrenta graves problemas en materia de contaminación ambiental y no ha encontrado soluciones eficaces, particularmente en el caso de la contaminación del río Tárcoles, cuyos efectos afectan a cerca del 50% de la población del país, y de otros cauces fluviales; la contaminación del aire en zonas urbanas, la de la bahía de Limón, y la eliminación de los desechos sólidos en el Valle Central.

21. La creciente demanda de energía presenta también importantes problemas en relación con el medio ambiente. A pesar de que el país cuenta con un desarrollo hidroeléctrico considerable, es preciso desarrollar aceleradamente nuevas fuentes de energía, así como una cultura de ahorro en el consumo. Por otra parte, todo el sistema de transporte depende del uso de hidrocarburos, lo que crea presiones ambientales y financieras que es necesario reducir.

III. RESULTADOS Y LECCIONES DE LA COOPERACIÓN ANTERIOR

22. El papel de la cooperación internacional en Costa Rica ha cambiado en forma radical en los últimos años. La ayuda bilateral y de organismos financieros internacionales ha disminuido drásticamente, lo cual incrementó la importancia relativa de la participación del sistema de las Naciones Unidas. La búsqueda de más eficiencia en el uso de los recursos condujo a establecer alianzas estratégicas entre el PNUD y los organismos del sistema, en el marco de la Nota

/...

sobre la Estrategia del País 1994-1998. Esto ha puesto de relieve la importancia de establecer alianzas efectivas para obtener recursos de terceros y de contrapartida con destino a la ejecución de programas y proyectos de cooperación técnica.

23. Costa Rica dispone de un considerable acervo de recursos institucionales y humanos para el diseño y la ejecución de proyectos de desarrollo, que ha posibilitado la ejecución nacional desde hace varios años.

24. La escasez de los recursos de cooperación ha puesto de relieve la necesidad de adoptar el enfoque programático, en el cual los proyectos tienen un número limitado de objetivos de desarrollo, crean efectos sinérgicos e incrementan la eficiencia en el uso de los recursos. El potencial del PNUD como movilizador de recursos de cooperación, como coordinador en el país del sistema de las Naciones Unidas y como administrador de fondos de desarrollo, le permite desempeñar un papel relevante en el diseño y la ejecución de programas y consolidar alianzas estratégicas con otras instituciones y con organizaciones de la sociedad civil.

25. La perspectiva de género ha sido incorporada en todas las etapas de diversos proyectos, desde el diseño hasta la evaluación. Es necesario ampliar la capacitación y sensibilización de los hombres y las mujeres involucrados. También es necesaria la apertura de espacios de participación a las mujeres que forman parte de la población beneficiaria.

IV. ESTRATEGIA PROPUESTA Y ESFERAS TEMÁTICAS

26. El Gobierno intentará establecer un mecanismo sólido para la búsqueda de consensos, basado en alianzas estratégicas y la participación activa de la sociedad civil.

27. Sobre la base del diagnóstico de la situación de desarrollo del país, las lecciones aprendidas de la cooperación anterior y las ventajas comparativas del PNUD, se plantean prioridades de cooperación que pueden ser ordenadas en tres esferas principales.

Apoyo en el análisis, diseño y ejecución de políticas públicas

28. Sobre la base de los informes anuales relativos al estado de la nación, el PNUD ha contribuido al análisis de los resultados de las políticas públicas mediante el suministro de información objetiva y relevante, cuyo debate en diversos foros incorpora los puntos de vista de la sociedad civil. Tanto el PNUD como los demás patrocinadores del proyecto se proponen continuar produciendo esos informes, reforzando aspectos tales como el enfoque de género, las disparidades regionales y las instancias locales de gobernabilidad.

29. Otra actividad importante en la misma dirección, a la que se dará continuidad, es el Observatorio del Desarrollo, programa conjunto del PNUD y la Universidad de Costa Rica dedicado al diseño y manejo de indicadores útiles para la toma de decisiones. Ofrecer información objetiva, organizada y procedente de fuentes neutrales, contribuye a resolver los problemas de gobernabilidad relacionados con la adopción de políticas públicas, la toma de decisiones y el diseño de estrategias a largo plazo.

30. La proliferación y consolidación de las organizaciones de la sociedad civil presenta retos y oportunidades en lo relativo al diseño y la aplicación de políticas públicas. El PNUD está en condiciones de actuar como facilitador para el diálogo y la concertación, por medio de la organización de encuentros y seminarios, la capacitación de líderes, la creación de redes de comunicación y otras acciones. En particular, interesa crear espacios de reflexión en que participen organizaciones de la sociedad civil, partidos políticos, universidades, organizaciones de mujeres y autoridades estatales, con el fin de crear consensos en torno al proceso de concertación que el Gobierno está impulsando.

31. El Gobierno espera que el PNUD continúe y fortalezca su trabajo de cooperación en lo relativo a políticas públicas sobre pobreza, diseño de una estrategia concertada de largo plazo, apertura institucional y comunitaria para la gestión conjunta y consolidación del componente de género en las políticas y las actividades de lucha contra la pobreza. Se hará hincapié en el trabajo a nivel de comunidades rurales y urbanas marginales.

32. Finalmente, se espera que el PNUD siga apoyando al Gobierno de Costa Rica en los procesos de reforma de la administración tributaria y del sector financiero no bancario, y al Poder Judicial en el proceso de modernización que viene desarrollando desde inicios de la década.

Fortalecimiento de la capacidad local

33. En los últimos años, el PNUD ha acumulado en Costa Rica una interesante experiencia en el fortalecimiento de la capacidad local, mediante programas como el de autogestión comunitaria, el Programa de Pequeños Subsidios del FMAM (Fondo para el Medio Ambiente Mundial), Capacidad 21 y el programa de rehabilitación de comunidades afectadas por el huracán César. El Gobierno considera que el PNUD podría capitalizar esa experiencia y ampliar y profundizar su trabajo de fortalecimiento de la capacidad local hacia nuevos ámbitos y organizaciones, en especial el desarrollo rural y urbano marginal.

34. Interesa particularmente fortalecer la capacidad de los gobiernos locales, cuyas funciones y facultades han sido incrementadas por legislación reciente, y que tienen un papel relevante para la puesta en marcha del Triángulo de Solidaridad, propuesto en el Plan de Gobierno como prioridad. Con él se espera establecer una relación permanente entre la comunidad, la municipalidad y el Gobierno central, e incidir sobre la gobernabilidad a nivel local, la pobreza, la sostenibilidad y las cuestiones de género. En este último aspecto tiene especial importancia capacitar y sensibilizar a líderes locales para su participación en nuevos espacios de toma de decisiones.

35. Las organizaciones de mujeres, la población indígena y otras organizaciones locales de la sociedad civil, deberían ser objeto de especial atención en materia de fortalecimiento de la capacidad para formular y ejecutar proyectos de desarrollo, en virtud de su potencial para abrir nuevos espacios de participación y romper el ciclo de reproducción de la pobreza.

36. En la ampliación de oportunidades para los pequeños productores, además de promover los nuevos planes conjuntos de fijación del carbono, se espera que el PNUD promueva formas de producción sostenible, basadas en criterios innovadores

de participación, asistencia técnica, información sobre mercados y creación de encadenamientos productivos con sectores económicos emergentes. Para esto, se contará con recursos del Programa de Pequeños Subsidios del FMAM y del Fondo de Integración y Desarrollo (FID), que deberán ser repuestos.

Sostenibilidad ambiental

37. El Gobierno solicita que el PNUD concentre sus acciones en cuatro esferas, movilizandorecursos de programas como el de alianzas del sector público con el privado y los del FMAM. Se apoyará la cooperación con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el proyecto de descontaminación de la cuenca del Río Grande de Tárcoles, y se espera que contribuya al desarrollo de soluciones para el problema de desechos sólidos en el Valle Central, y al establecimiento de sistemas de transporte eléctrico urbano.

38. El Gobierno considera prioritario fortalecer la gestión administrativa del SINAC, incluidos mecanismos de participación de la sociedad civil y actividades de cooperación horizontal en temas como corredores biológicos, ecoturismo e intercambio de experiencias en el ordenamiento y financiamiento de recursos naturales.

39. Se espera la cooperación del PNUD para suministrar energía a zonas que no tienen acceso a la red de electricidad, realizar proyectos de eficiencia energética, así como reducir el uso de hidrocarburos y la emisión de gases de efecto invernadero, por medio de proyectos de energía fotovoltaica, biogás y energía eólica, y microproyectos hidroeléctricos.

40. Finalmente, el Gobierno solicita la cooperación del PNUD para el cumplimiento de los convenios internacionales que ha suscrito en materia de diversidad biológica, cambio climático, desertificación, aguas internacionales y protección de la capa de ozono. En todas estas actividades, se propone que el PNUD fomente acciones de la sociedad civil en el ámbito de la conservación, el ordenamiento sostenible de los recursos naturales y la lucha contra la contaminación medioambiental.

V. MODALIDADES DE GESTIÓN

Ejecución y realización de proyectos

41. El marco de cooperación 1998-2000 continuará el fortalecimiento de la modalidad de ejecución nacional. Se seguirá estudiando la posibilidad de que las instituciones del Gobierno central puedan asumir responsabilidades en la realización de los proyectos, que ha tenido limitaciones en períodos anteriores, y se ampliarán las experiencias en la ejecución de proyectos junto con organizaciones de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales.

42. Se tratará de aplicar el enfoque programático a los programas y proyectos correspondientes a este marco. Además, se propondrá ampliar la Nota sobre la Estrategia del País para apoyar al Gobierno en la coordinación de la cooperación externa, en función de una demanda armonizada.

43. Dado el limitado monto de recursos del PNUD disponibles para Costa Rica, en el sexto ciclo de cooperación tendrá suma importancia la movilización de recursos adicionales de otras fuentes.

Seguimiento y evaluación

44. El marco de cooperación será objeto de una revisión anual a fin de medir el avance hacia el logro de sus objetivos y definir oportunamente las acciones correctivas. Esta revisión deberá contar con la participación de las instituciones nacionales encargadas de la ejecución de los proyectos, de las autoridades responsables de la cooperación técnica en el país y, de ser posible, de otros organismos multilaterales de cooperación.

45. Los proyectos serán evaluados mediante reuniones tripartitas anuales y visitas de monitoreo, pero además se deberán llevar a cabo evaluaciones externas de los proyectos cuyo monto lo amerite. La oficina del PNUD participará también en las evaluaciones que realicen organismos financieros internacionales de los proyectos financiados con fondos de préstamos y/o cooperación técnica, en cuya ejecución esté involucrada.

46. Debe tratarse especialmente de definir criterios de éxito a fin de evaluar los efectos de las acciones que realizará el PNUD en el país. Al igual que en los anteriores ciclos de programación, para la evaluación de programas y proyectos se recurrirá principalmente a los profesionales nacionales, utilizando cuando resulte conveniente a asesores internacionales, principalmente los que posibiliten aprovechar la experiencia acumulada en la región.

Anexo

PROPUESTA DE MOVILIZACIÓN DE RECURSOS PARA COSTA RICA, 1998-2000

(En miles de dólares EE.UU.)

Fuente	Monto	Observaciones
RECURSOS BÁSICOS DEL PNUD		
Estimación de recursos disponibles	(503)	
Objetivo de la asignación de recursos con cargo a los recursos básicos (partida 1.1.1)	580	Recursos asignados inmediatamente al país
Objetivo de la asignación de recursos con cargo a los recursos básicos (partida 1.1.2)	0 a 66,7% de la partida 1.1.1	Estos porcentajes se presentan sólo a los efectos de la planificación inicial. La asignación efectiva dependerá de que haya programas de calidad. Todo aumento de los porcentajes dependerá además de la disponibilidad de recursos.
Objetivo de la asignación de recursos con cargo a los recursos básicos (partida 1.1.3)	600	
Otros recursos		
Apoyo a la elaboración de políticas y programas y apoyo a los servicios técnicos (SPPD/STS)	68	
Total parcial	745*	
RECURSOS NO BÁSICOS		
Participación del Gobierno en la financiación de los gastos	3.000	
Fondos para el desarrollo sostenible	14.650 del cual	
FMAM	14.300	
Protocolo de Montreal	250	
Capacidad 21	100	
Participación de terceros en la financiación de los gastos	4.000	
Fondos, fondos fiduciarios y otros recursos	1.180 del cual	
Fondo Español	1.000	
Iniciativa de Pobreza	180	
Total parcial	22.830	
Total	23.575	

* Sin incluir los recursos de la partida 1.1.2 que se asignan por regiones para su posterior asignación a los países.

Siglas: CIP = cifra indicativa de planificación; FMAM = Fondo para el Medio Ambiente Mundial.
