

004154



UNIVERSIDAD NACIONAL  
"CAMPUS OMAR DENGÓ"  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
ESCUELA DE PLANIFICACION Y PROMOCION SOCIAL

09 MAYO 1986

CENTRO DE DOCUMENTACION  
U.C.I.D.  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
UNIVERSIDAD NACIONAL - HEREDIA

# CUADERNOS DE PLANIFICACION Y PROMOCION SOCIAL

RESULTADOS PRELIMINARES DEL  
ANALISIS METODOLOGICO DE LOS  
PLANES NACIONALES DE DESARRO-  
LLO: 1974-1982.

Rita Gamboa Conejo

Jorge Vargas Cullell

ET AVANCE

Serie  
Avance de Investigación

CENTRO DE DOCUMENTACION  
U.C.I.D.  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
UNIVERSIDAD NACIONAL - HEREDIA

28 OCT. 1985

09 MAYO 1986

CENTRO DE DOCUMENTACION  
U.C.I.D.  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
UNIVERSIDAD NACIONAL - HEREDIA

RESULTADOS PRELIMINARES DEL  
ANALISIS METODOLOGICO DE LOS  
PLANES NACIONALES DE DESARRO-  
LLO: 1974-1982.

Rita Gamboa Conejo

Jorge Vargas Cullell

II AVANCE

UNIVERSIDAD NACIONAL  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
ESCUELA DE PLANIFICACION Y PROMOCION SOCIAL

Proyecto: "Proyectos políticos y estrategias de planificación  
en los planes nacionales de desarrollo de Costa Rica:  
1974-1982".

II AVANCE DE INVESTIGACION

RESULTADOS PRELIMINARES DEL ANALISIS METODOLOGICO  
DE LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO: 1974-1982

**CENTRO DE DOCUMENTACION  
U.C.I.D.  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
UNIVERSIDAD NACIONAL - HEREDIA**

Rita Ma. Gamboa Conejo  
Jorge Vargas Cullell

Heredia, Julio 1985

## INDICE

	<u>Pág.</u>
PRESENTACION.....	1
CAPITULO I: Reconstrucción metodológica de los proyectos políticos y las estrategias de desarrollo.....	3
1.- Introducción .....	4
2.- Planteamientos estratégicos de los planes.....	5
3.- Congruencia entre proyectos políticos y estrategias de desarrollo.....	17
4.- Diferencias en el planteamiento de las estrategias	19
CAPITULO II: Reconstrucción metodológica de las imagenes objetivo.....	21
1.- Introducción y precisiones conceptuales .....	22
2.- Coherencia sustantiva de la Imagen Objetivo.....	26
3.- Coherencia instrumental de la Imagen Objetivo.....	37
4.- Las previsiones y la realidad: ¿Coherencia entre el diagnóstico y la Imagen Objetivo?.....	50
5.- Las previsiones y la realidad: Metas no cumplidas	66
CAPITULO III: Conclusiones preliminares: Nuevos Aspectos por investigar.....	72
ANEXO: 1- Matriz descriptiva de los proyectos políticos y las estrategias de desarrollo.	
2- Código de análisis y definiciones básicas para la interpretación.	

## PRESENTACION

Problema es éste el primer trabajo de análisis técnico y metodológico sobre los planes nacional de desarrollo que se realiza en un Centro de Educación Superior en Costa Rica. A pesar de su carácter preliminar, pues se trata del segundo avance de la investigación "Proyectos Políticos y estrategias de planificación en los planes nacionales de desarrollo en Costa Rica (1974-1982), el documento aborda temas poco explorados por la investigación especializada:

¿Cuáles son las estrategias de desarrollo y los proyectos políticos planteados en los distintos planes?

¿Metodológica y técnicamente están consistentemente formulados?

¿Cuáles son las imágenes objetivo de los planes?

¿Son coherentes estas imágenes, tanto en su relación con las estrategias y los proyectos como en sus componentes internos?

El presente avance de investigación resume los principales resultados obtenidos hasta el momento en el trabajo de los temas señalados. Su propósito central es promover la discusión de estos resultados, de manera tal que puedan ser afinados o, en caso necesario, rectificadas. Ello permitirá elevar la calidad del informe final, que será presentado en noviembre de 1985.

El avance consta de dos capítulos. En el primero se caracterizan los proyectos y las estrategias de desarrollo de los distintos planes, para detectar las diferencias entre ellos y la calidad de su formulación. En el segundo capítulo se estudian las imágenes objetivo de los planes, para establecer su coherencia sustantiva e instrumental y plantear algunos aspectos de su relación con las estrategias de desarrollo.

Se ha considerado necesario presentar un capítulo de conclusiones, en el que además se señalan los principales puntos pendientes por investigar que forman parte del proyecto. Por último, se incluye como parte del anexo el Código de Análisis empleado para el análisis de los planes nacionales. Es importante consultar este código antes de proceder a la lectura del avance, en la medida que detalla la definición de los conceptos, categorías, variables e indicadores a partir de los cuales se realiza el trabajo.

Rita María Gamboa Conejo

Jorge Vargas Culliel

CAPITULO I  
RECONSTRUCCION METODOLOGICA DE LOS  
PROYECTOS POLITICOS Y LAS ESTRATEGIAS  
DE DESARROLLO

**CENTRO DE DOCUMENTACION  
U.C.I.D.  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
UNIVERSIDAD NACIONAL - HEREDIA**

## 1.- INTRODUCCION

El propósito del presente capítulo es reconstruir los proyectos políticos de los planes nacional de desarrollo del período 1974-1986 y analizar la congruencia vertical que éstos tienen en relación a la estrategia de desarrollo diseñada en estos planes.

En primera instancia se dan las definiciones básicas que conforman tanto el proyecto político como la estrategia de desarrollo de los planes considerados: Plan Nacional 1974-1978, "Metas de Progreso" 1978-1982, elaborados ambos por la Administración Oduber, Plan de Desarrollo "Gregorio José Ramírez" 1978-1982, correspondiente a la Administración Carazo y Plan "Volvamos a la Tierra" 1982-1986 Administración Monge. Cada uno corresponde al período de gobierno, excepto metas de Progreso que es una propuesta preliminar del gobierno saliente.

En segunda instancia se trata la adecuación entre el proyecto político y la estrategia y las características particulares que asume.

Un tercer aspecto se aboca a un análisis de las premisas que configuran la estrategia y la complementación posible entre éstas, similitudes y diferencias en el marco de los planes contemplados.

2.- PLANTEAMIENTOS ESTRATEGICOS DE LOS PLANES (\*)

2.1. Plan Nacional 74-78

2.1.1. Proyecto político

En este plan los objetivos económicos están dados en función de los objetivos sociales, primordiales para mejorar el bienestar a <sup>ambito</sup> nivel de la sociedad en su conjunto.

Los aspectos relevantes son: estructura económica, intervención estatal, distribución del producto social y sistema político.

- a- La estructura económica señala la necesidad de una mayor diversificación en el agro, incorporando los recursos naturales no explotados y apertura de nuevos mercados de forma que la economía sea menos vulnerable a las crisis o a períodos de bonanza de la agroexportación tradicional, mientras que para la industria deben canalizarse los esfuerzos hacia la integración económica centroamericana.
- b- El Estado por su parte debe garantizar las condiciones para la explotación de los recursos naturales, incorporando nuevas regiones, ejemplo en relación al capital externo definir políticas de forma que éste sea complemento del ahorro interno y no lesione los intereses y consolidación del capital nacional.

---

(\*) Se anexa la matriz descriptiva de los proyectos políticos y las estrategias de desarrollo.

c- La distribución del producto social viene a ser el elemento medular del plan, puesto que abriga el principio de integrar a los sectores más relegados a la vida económica-social del país y el cierre de la brecha social existente.

d- La mayor participación política es complemento al aspecto enunciado anteriormente como medio para fortalecer la democracia.

Queda patente el hecho que el Estado pasa a ser el principal agente y responsable del desarrollo y sus funciones van desde: busca de nuevos mercados hasta la redefinición de la estructura productiva e integración social y regional.

#### 2.1.2 Estrategia de desarrollo

Los elementos definitorios de la estrategia para el período son: versatilidad, dinamismo, eficiencia, integración y diversificación como forma para lograr adaptación del sistema económico y social a los cambios y situaciones endógenas o exógenas que se presenten.

El Estado por su parte va a tener una participación activa en las áreas de: mercados, estructura productiva, acción empresarial y gasto público.

La balanza de pagos no debe entorpecer el logro de las metas internas y se prevé:

- Deterioro de términos de intercambio
- Flexibilidad de la tasa de cambio
- Disminución de la deuda externa
- Racionalización del arancel centroamericano

La intervención del Estado queda explícita en algunos indicadores como: inversión sectorial, rol del capital externo, equilibrio en el desarrollo regional y tenencia de tierra según comportamiento deseado o esperado de esos indicadores.

En lo referente a la estructura productiva; el sector agrícola debe reinvertir excedentes en el sector industrial que se orienta a bienes intermedios y de capital; se prioriza la dinamización de este sector, situación inversa se da respecto al agrícola lo que no es congruente con el planteamiento básico, puesto que si hay retroceso o relegación de éste, afecta la dinámica posible deseada a la industria.

La diversificación agrícola dentro de este concepto pierde la preponderancia esperada a largo plazo.

Es importante señalar la discreción en el trato al capital externo pues la imagen es: fortalecer y consolidar una base económica nacional.

La participación política aspecto relevante del proyecto político no se desarrolla en la estrategia.

La política social tiene un carácter asistencial, el Estado crea los programas, incrementa salarios reales y garantiza condiciones mínimas con el fin de mejorar el nivel de vida de la sociedad y sobre todo de los marginados.

No hay definiciones sobre la participación activa y orgánica de los ciudadanos en la vida y decisiones económico-políticas.

La estrategia no señala una secuencia en el logro de las propuestas a corto, mediano y largo plazo, queda en un plano muy genérico sin un horizonte temporal. Así mismo algunos aspectos centrales del proyecto político se omiten y otros son tratados incipientemente, ej: la diversificación agrícola propuesta por el proyecto político no sólo es omitida sino que la reinversión del excedente debe dirigirse al sector industrial base fundamental del desarrollo, lo cual no corresponde a la concepción originaria.

## 2.2. Metas de Progreso 78-82

### 2.2.1 Proyecto político

Este plan es una propuesta preliminar del gobierno 74-78 para el período siguiente sobre cuales deben de ser las principales directrices que conceptualicen el desarrollo. Supone cierta continuidad de las políticas del gobierno en turno.

Los objetivos se orientan hacia una mayor expansión del Estado como agente principal del desarrollo, la necesaria apertura y definición de las relaciones externas y su incidencia a nivel interno y el sistema político como medio para avanzar hacia una democracia más participativa.

Los elementos que no se definen por ejemplo: estructura económica, son los que suponen la continuidad citada en el párrafo anterior.

- a- Intervención del Estado: mantiene el rol y funciones definidas para el período anterior, además debe promover el desarrollo de ciertas áreas estratégicas y mantener la primacía de los objetivos sociales.

b- Relaciones externas: se visualizan en dos líneas. A diferencia del plan anterior se propone una apertura sin restricciones al capital externo, el capital nacional debe competir en igualdad de condiciones sin contar con protección. Esta apertura se justifica en la necesidad de contar con mayor aporte tecnológico, capacidad empresarial y financiamiento. La segunda opción es la urgencia de formar un bloque con países del tercer mundo que garantice una mayor justicia internacional e igualdad en el comercio con países desarrollados, no profundiza los términos en que se debe dar.

c- Sistema político: fomentar en los ciudadanos una mayor responsabilidad y participación en la ejecución de programas.

## 2.2.2 Estrategia de desarrollo

La profundización de ciertos aspectos no considerados en la estrategia 74-78 son el fuerte de ésta, ejemplo de ello es el tratamiento de las relaciones de comercio con el exterior, y la incorporación del ciudadano a la toma de decisiones aunque este planteamiento queda en el plano genérico y no tiene engarce congruente con el resto de variables.

La variación cualitativa se expresa en la apertura a la inversión externa, lo que hace perder lógica a la tesis anterior "formación de una base de capital nacional". Ante esta situación no se establecen mecanismos para el control de los sectores estratégicos y más dinámicos de la economía, sobre todo los de exportación, que por lo general son monopolizados por la inversión extranjera.

La democratización de la propiedad y el acceso a ella de los campesinos marginados es relevante; coincidiendo con una política de organización en torno a cooperativas y empresas de autogestión con la debida asistencia técnica y crediticia.

No se plantea sin embargo una reestructuración de la tenencia de tierra vigente, por lo que no hay una base real en el postulado.

### 2.3. Plan Nacional "Gregorio José Ramírez" 78-82.

CENTRO DE DOCUMENTACION  
U.C.I.D.  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
UNIVERSIDAD NACIONAL - HEREDIA

#### 2.3.1 Proyecto político

Los objetivos económico-sociales y políticos para el desarrollo se mantienen en el mismo plano relevante, señalado para el caso 74-78.

Las áreas básicas que comprende son: estructura económica, intervención del Estado y Sistema político.

a- Estructura económica: crear un nuevo horizonte al sector agropecuario, puesto que el modelo sustitutivo de importaciones y el MERCOSUR no han sido la alternativa correcta. En ese sentido la industria debe abrirse nuevas fronteras.

b- Intervención del Estado. Este debe perder su condición de empresario y ser el gestor subsidiario y garante del bien común, el resto de actividades desempeñadas pasan a manos del sector privado, lo que de hecho implica disminución del tamaño y reorientación de sus funciones.

c- Sistema Político: La principal herramienta en este acápite es la promoción humana (\*) como medio de combatir el paternalismo estatal, lo que debe ser congruente con un mayor acceso del sector trabajador a la propiedad y a los medios de producción.

No se contempla explícitamente las relaciones económicas externas a pesar de estar en un período de crisis económica, esta omisión significa la no inclusión de variables exógenas y el condicionamiento que éstos hacen de las internas.

### 2.3.2 Estrategia de desarrollo

Esta presentada de manera genérica, no se definen las fases deseadas o esperadas en el cumplimiento de los objetivos en el tiempo que la misma comprende.

Vale destacar que a pesar de que el proyecto político no contempla las relaciones externas, la estrategia es bastante precisa en ese apartado, tanto en lo referente a exportaciones, reglamentación de la inversión externa, la necesidad de mayor justicia en el comercio internacional y los beneficios de tratados conjuntos con terceros países lo que ofrece una mayor capacidad negociadora, como el rol que debe jugar el endeudamiento externo. Este aspecto es uno de los pilares angulares de la estrategia propuesta a pesar de no considerar el elemento crisis y su incidencia en las políticas.

---

(1) No hay definición clara sobre sistema político y el planteamiento de Promoción Humana, en el plan.

La estructura económica debe generar cambios en el proceso productivo de forma que la agroindustria sea a mediano plazo pivote del desarrollo nacional, siendo éste el elemento diferenciador respecto al plan 74-78.

La redistribución de la propiedad y organización de sectores marginados en empresas de autogestión, paralelo a la mantención del salario real, definen la priorización de sectores sociales y la política asistencial que no rebasa los cánones seguidos anteriormente.

#### 2.4. Plan Nacional "Volvamos a la Tierra" 82-86

##### 2.4.1 Proyecto Político

Las experiencias anteriores demostraron la poca efectividad del modelo sustitutivo de importaciones y la necesidad de dinamizar y modernizar el sector agropecuario, siendo este supuesto básico o núcleo central de este plan.

Los elementos principales que emanan de esa concepción son:

a- La estructura económica: vista en relación a la situación de crisis a que se ve enfrentado el país, lo que hace indispensable un abordaje diferente de los problemas a corto, mediano y largo plazo, nucleados en el fortalecimiento del sector agropecuario como fuente principal de la riqueza nacional. Este debe ser capaz de generar:

- Autosuficiencia en alimentos básicos
- Producción insumos para la industria
- Obtención excedentes de las exportaciones

- b- La intervención del Estado: Pierde importancia su expansión, se concibe no ya como el agente principal del desarrollo sino como uno de los agentes. Eso si debe irradicarse el paternalismo estatal y darle más participación a la empresa privada.
- c- Sistema político: La participación e integración de los sectores rezagados es prioritaria pero no se considera la distribución del producto social entre los sectores mencionados, a pesar de aspirar a una sociedad de bienestar con distribución más igualitaria de su riqueza.
- d- Relaciones económicas externas: se da una situación similar al plan anterior, omite el tratamiento de éstas a pesar de lo crucial por la crisis económica que vive el país y la necesidad de financiamiento externo.

Por el contexto socio económico en el cual se enmarca ese período se da prioridad a las medidas de corto y mediano plazo, instrumento para garantizar la estabilidad y dinamización de la economía.

#### 2.4.2 Estrategia de desarrollo

La estrategia se inscribe fundamentalmente en medidas de corto y mediano plazo para hacerle frente y controlar las principales variables macroeconómicas factores de la crisis.

A pesar de la ausencia en el proyecto político de una definición de las relaciones económicas externas; la estrategia considera que el Estado debe impulsar y ser gestor de una política comercial externa en pro de conquistar nuevos mercados, sobre todo de la región del Caribe y sustitución competitiva de importaciones. No se avanzó hacia una mayor definición al respecto.

La priorización de sectores sociales se orienta a la formación de un nuevo sector -estilo SEL-.

Es el único plan que considera específicamente la seguridad nacional como componente de la estrategia, en la medida que el Estado debe velar por la paz y la seguridad en esta época de convulsiones en la región.

La necesidad de estabilizar, reactivar y dinamizar la economía en un período de crisis, hace que el horizonte temporal se aboque a esa perspectiva, como requisito indispensable para posteriores definiciones en la imagen de sociedad deseada a largo plazo.

Estos elementos son los que configuran y le dan carácter a la secuencia temporal como dinámica para abordar una situación coyuntural particular. Siendo el único plan que propone ese tipo de secuencia en el tiempo.

## 2.5. Conclusiones

En resumen los planes contienen objetivos de desarrollo social y político que pretenden redefinir en diferente grado, el proyecto político prevaleciente al momento de su formulación en tres áreas claves: estructura económica, intervención estatal y el sistema político del país.

- a- En la estructura económica los dos últimos coinciden en señalar la inadecuación del "modelo sustitutivo de importaciones" basado en la agroexportación. Existe una crítica explícita a la integración centroamericana.
- Los planes 74-78 y 78-82 (metas de progreso) se plantean la crítica desde la perspectiva de consolidar este modelo como alternativa de desarrollo al país.
- b- La intervención del Estado se evalúa críticamente desde dos ángulos: la necesidad de una expansión más fuerte del sector público y el rol que el Estado debe asumir como empresario para impulsar el desarrollo nacional.
- c- En relación al sistema político todos coinciden en señalar la necesidad de fortalecer la democracia política, ampliando los derechos de participación organizada en los procesos económicos-políticos y el acceso de los trabajadores a la propiedad.

No obstante existen diferencias en los proyectos políticos al interior de cada plan.

El plan 74-78 plantea la necesidad de diversificación hacia productos no tradicionales y la adecuada integración y especialización a nivel de la industria. El Estado es el principal agente del desarrollo, hay una concepción de Estado empresario y expansión del sector público.

Metas de progreso -78-82- le da continuidad a las directrices del plan anterior, excepto en el rol asignado al capital externo.

El plan "Gregorio José Ramírez" -78-82- habla todavía de manera muy general -poco precisa- de la revitalización-modernización del agro y de abrir nuevas fronteras a la industria mediante una mayor integración vertical.

Se concibe que la intervención del Estado debe darse en función de reorientar los recursos para el cumplimiento de los objetivos sociales sin interferir en los mecanismos de libre mercado.

El plan 82-86 contiene un planteamiento muy claro respecto a la necesidad de reestructuración económica, convirtiendo al sector agrícola modernizado en pivote del desarrollo.

La revisión de la estructura industrial debe conllevar al desarrollo de la agroindustria.

El Estado -a diferencia del plan anterior- se concibe como uno de los principales agentes del desarrollo; promoviendo ciertos ajustes pero rechaza el recorte de gastos como solución per se.

Estas modificaciones son sólo ajustes temporales, se conserva la tesis de agroexportación modernizada más integrada con la industria, pero sin variar los mecanismos tradicionales de inserción en la economía mundial, ni el papel del Estado y la participación social y política en el sistema político vigente.

### 3.- CONGRUENCIA ENTRE PROYECTO POLÍTICO Y ESTRATEGIA DE DESARROLLO.

Se da entre ambos aspectos una adecuada integración sobre todo en el tratamiento y cambios para la estructura económica.

Sin embargo ofrece vacíos en varios aspectos claves:

a- La formulación de las estrategias de desarrollo es parcial y desigual.

El tema de las relaciones intersectoriales es el más sistemáticamente abordado por los cuatro planes: no sucedè lo mismo con los aspectos de relaciones interregionales, participación política y seguridad nacional en el plan 78-82, y participación y seguridad nacional en el plan 74-78.

Sobre la tenencia de la tierra y las posibles modificaciones de ésta, son omitidas en los planes 74-78 y 82-86.

b- Estas omisiones pueden por si mismas parecer justificadas: no necesariamente una estrategia de desarrollo debe considerar un planteamiento sobre determinado tema. Sin embargo, la omisión adquiere rango verdaderamente como tal ya que al compararse con los lineamientos del proyecto político, los temas omitidos constituyen especificaciones necesarios de efectuar. Ejemplo en los planes 74-78 y 78-82 todo el planteamiento realizado para la participación organizada no es recogida consistentemente en la estrategia de desarrollo.

En el plan "Volvamos a la tierra" ocurre lo mismo, pero esta vez en relación a un problema medular: las relaciones económicas externas.

c- En relación a los objetivos del desarrollo existe homogeneidad en todos los planes: el desarrollo económico es fundamental para el bienestar social, paralelo con un Sistema Político avanzado de amplia participación de los ciudadanos. La diferencia sustancial se da en el abordaje a nivel de la estrategia entre los diversos planes formulados por el partido Liberación Nacional y la oposición. En el primer caso el mecanismo predominante en la asignación de recursos recae en el Estado, mientras que el segundo restringe ese rol y lo asigna a la empresa privada lo que significa cierta concesión al planteamiento neo-liberal.

d- En los planes 78-82 y 82-86 la estrategia no sólo actúa como la directriz donde se vierten los principales lineamientos del proyecto político, sino que actúa como complementación de éste, puesto que aspectos claves que no son tratados adecuadamente, la estrategia los aborda de manera congruente con las políticas a mediano plazo. Ejemplo de ello es el tratamiento dado a las relaciones económicas externas que en ambos casos son omitidas en el proyecto político.

e- La estrategia de 1978-1982 y metas de progreso (propuesta 78-82) hacen omisión del elemento crisis económica que empieza a afectar el comportamiento de las principales variables macroeconómicas, lo que condiciona las posibilidades de desarrollo de ésta.

#### 4.- DIFERENCIAS EN EL PLANTEAMIENTO DE LAS ESTRATEGIAS

Pese a las similitudes de los proyectos políticos de los planes, se pueden detectar diferencias significativas en las estrategias de desarrollo propuestas.

Algunos aspectos en común son:

- a- Apoyo a la agroindustria como el principal medio para lograr la integración vertical de la economía.
- b- Apoyo a empresas exportadoras a terceros mercados.
- c- Revisión del sistema de incentivos fiscales y arancelarios creados por la integración centroamericana -excepto el plan 74-78 que los proponía-.

Los puntos en divergencia son los siguientes:

- a- Mientras el plan 74-78 y 78-82 contienen propuestas para readecuar las relaciones económicas externas, tanto de comercio, inversión y endeudamiento con miras a obtener mayor control e ingerencia en el Estado nacional; el plan 82-86 carece de una propuesta sobre estos puntos medulares. Por su parte metas de progreso ofrece un cambio sustantivo en relación al primer caso, puesto que hay apertura plena a la inversión externa y no hay lineamientos concretos sobre la inserción de ésta en la economía nacional.
- b- El plan 82-86 contiene una propuesta para enfrentar las variables internas de la crisis económica (estabilización, reactivación y desarrollo). El plan 78-82 y metas de progreso no tienen planteamiento para enfrentar la crisis que ya en ese momento se experimentaba aunque no con la gravedad de 1982.

- c- "Metas de Progreso" y "Volvamos a la Tierra" contienen definiciones en materia de participación política, especificando los lineamientos del proyecto político.

El plan 82-86 introduce un nuevo problema como parte de la estrategia de desarrollo: la cuestión de la seguridad nacional.

- d- El plan 78-82 y metas de progreso plantean la necesidad de ajustes a la estructura de tenencia en el agro, lo cual se omite en el plan 82-86 y tiene tratamiento muy genérico en el plan 74-78.

- e- La priorización de sectores sociales contiene orientaciones distintas. En los planes 74-78, metas de progreso y 78-82 la redistribución de recursos se trata de forma tradicional, con servicios asistenciales o con la directriz de fortalecer un nuevo tipo empresarial: las empresas comunitarias campesinas de autogestión; en el plan 82-86 el eje lo constituye la formación de un nuevo sector productivo en la economía -estilo SEL-.

Es importante indicar que todas las estrategias -excepto 74-78 donde se precisan algunos criterios- sólo enuncian de manera general la necesidad de corregir los desbalances regionales, pero los indicadores que se formulan no se articulan consistentemente a nivel de las variables globales.

Posiblemente la principal diferencia entre las estrategias, al margen de las orientaciones que han sido señaladas es que, mientras el plan 82-86 contiene una secuencia temporal de medidas y lineamientos a corto, mediano y largo plazo, los restantes no poseen una especificación en términos de esa trayectoria temporal.

CAPITULO II  
RECONSTRUCCION METODOLOGICA  
DE LAS IMAGENES-OBJETIVO

**CENTRO DE DOCUMENTACION  
U.C.I.D.  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
UNIVERSIDAD NACIONAL - HEREDIA**

## 1.- INTRODUCCION Y PRECISIONES CONCEPTUALES

En el primer avance de investigación el concepto de imagen objetivo fue definido como un paso táctico en el logro de un proyecto político. Operativamente, esta definición llevó a "traducir" este concepto como la cuantificación del horizonte temporal de los planes nacionales de desarrollo.

El análisis posterior de los planes reveló la riqueza analítica de este concepto así definido pero, al mismo tiempo, las limitaciones de su traducción operacional como cuantificación del horizonte temporal. Este último enfoque redujo al concepto de imagen objetivo a la suma de las previsiones del comportamiento de las variables macroeconómicas y sociales, sin proporcionar herramientas para el registro de las definiciones políticas y normativas que sustentaban a estas previsiones.

La no consideración de estos aspectos cualitativos tuvo en la práctica otros efectos negativos: las previsiones del comportamiento, o metas cuantitativas no permiten establecer por sí mismas la concatenación entre la imagen objetivo, la estrategia de desarrollo y el proyecto político. La exclusión de las definiciones normativas y, además, la base reducida de variables proyectadas impidió reconstruir la congruencia entre los horizontes de mediano y largo plazo, pues la sola descripción del comportamiento esperado de ciertas variables refleja de manera insuficiente los objetivos de política económica y social del plan.

Por otra parte, el análisis de la consistencia técnica y metodológica de la formulación de la imagen objetivo quedó seriamente afectado. La "calidad" de la imagen objetivo, en esta fase del proceso de planificación se refiere a la congruencia de las definiciones normativas, entre sí y con respecto a las metas cuantitativas, para establecer la medida en que el plan contiene un horizonte articulado de objetivos y metas a mediano plazo.

Los problemas señalados en los párrafos anteriores indicaron la necesidad de reformular la "traducción" operacional del concepto de imagen objetivo, de manera que el "paso táctico" de la estrategia de desarrollo pudiera ser registrado en la articulación dinámica de sus componentes cualitativos y cuantitativos. En la reformulación se efectuó un desglose más detallado de los componentes de la Imagen objetivo y de las relaciones esperadas entre éstas, bajo el supuesto de una imagen objetivo consistentemente formulada.

Los componentes distinguidos fueron los siguientes:

1. el objetivo fundamental del plan: la dirección principal en la que se concentran los esfuerzos contenidos en el proceso de planificación previsto en el período de ejercicio del plan.
2. Las orientaciones normativas principales: las grandes definiciones acerca de cada una de las áreas del proyecto político (producción, sector externo, participación del sector público, distribución de la riqueza social) que se formulan a partir de ese objetivo.
3. La cuantificación de las previsiones: las metas que permitirán evaluar el grado de cumplimiento del objetivo principal y las orientaciones normativas.
4. Los objetivos sectoriales: las definiciones a nivel de cada programa de planificación que establecen el papel asignado a éstos por las orientaciones normativas así como los logros que deben obtenerse durante el período del plan.

Una imagen objetivo consistentemente formulada debería mostrar una congruencia sustantiva entre los cuatro componentes citados. De esta manera, los objetivos sectoriales deberían traducir a nivel de cada programa las orientaciones normativas; las metas deberían cuantificar los problemas fundamentales señalados tanto en las orientaciones como en los objetivos sectoriales, para cumplir su función de parámetros de evaluación. Por otra parte, todo esto exige una formulación precisa del objetivo principal del plan y de las orientaciones normativas, que constituyen los aspectos medulares de la imagen objetivo.

Si esta congruencia sustantiva en la formulación de la imagen objetivo existiese, cabría esperar un diseño pertinente de los instrumentos de planificación contenidos en los planes.

La congruencia sustantiva de la imagen objetivo está esquemáticamente representada en el gráfico 1.

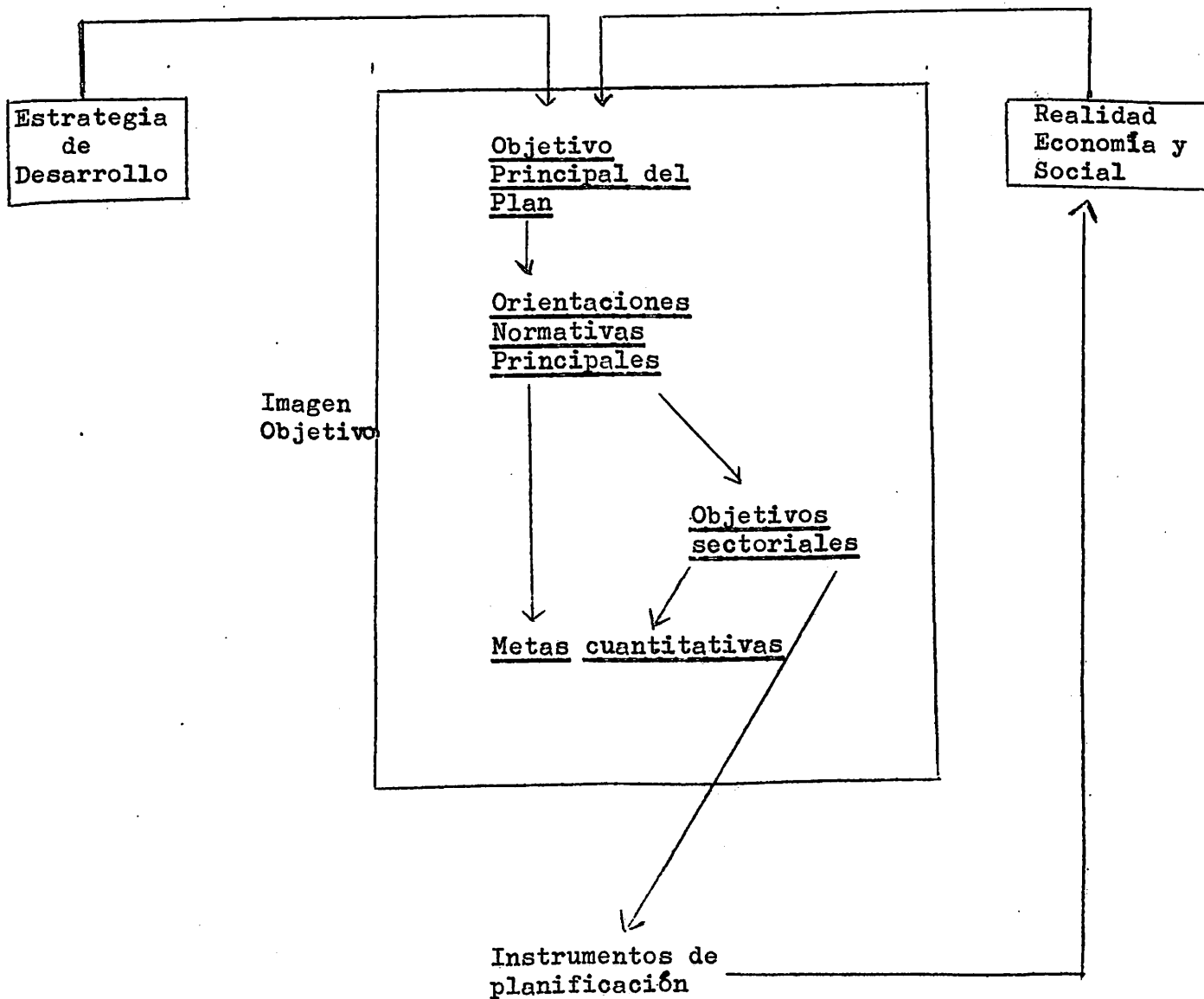
El planteamiento presentado asigna tres objetivos a este capítulo que serán trabajados preliminarmente:

- 1- El análisis del objetivo principal y de las orientaciones normativas para determinar la calidad de su formulación y de su relación con el proyecto político y la estrategia de desarrollo contenidas en cada plan.
- 2- El análisis de la coherencia instrumental de la imagen objetivo examinando la adecuación de los objetivos sectoriales y las metas cuantitativas en relación con el objetivo principal y las orientaciones normativas.
- 3- El análisis comparativo de las previsiones y el comportamiento real de algunas variables macroeconómicas para establecer las diferencias existentes y detectar problemas económicos no abordados en la formulación de la imagen objetivo.

GRAFICO Nº 1

CONSISTENCIA SUSTANTIVA ESPERADA

EN LA FORMULACION DE LA IMAGEN OBJETIVO



CUADRO 1

HORIZONTE TEMPORAL EN LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO  
1974-1986

TEMA	PLAN 1974-1978	PLAN 1977-1982	PLAN 1979-1982	PLAN 1982-1986
I. Objetivo principal	No disponible ↑ ECONOMICO → BIENES- TAR SOCIAL.	Combatir de manera decisiva la pobreza extrema.	Realización plena e integral del ser humano, armonización e intereses de sectores sociales y desarrollo integral de la sociedad.	Lograr la estabilización y la reactivación económica.
II. <u>Lineamientos</u>				
1. Producción	Expansión económica tiene como eje dinamismo sector industrial mayor crecimiento de la inversión que del PIB. Crecimiento de la productividad. ↑ MERCADUN.	Expansión económica se origina básicamente en la expansión del sector industrial (particularmente la Agroind.) deseable expansión sector servicios por su efecto sobre el empleo.	Expansión económica se origina por mantenimiento de tal industrial, aumento de TAC agropecuario y del sector construcción, impulsado por una política agresiva del sector público.	Elevar la producción de aumentos (para el mercado interno y la exportable) apoyo agroindustrial e industria de maquila. Reactivación del sector construcción enfatizando en vivienda social.
2. Sector Externo	a.	a.	a.	a. Estabilización valor del colón, eliminación salida injustificada de divisas, restricción importaciones suntuarias, asegurar divisas para artículos esenciales.

TEMA	PLAN 1974-1978	PLAN 1977-1982	PLAN 1979-1982	PLAN 1982-1986
	<p>b. Incremento sustancial de los niveles de endeudamiento para congelar déficit de la cuenta corriente, pero disminuyendo participación relativa del ahorro externo.</p>	<p>b. Disminución de importancia del ahorro externo en financiamiento de la inversión.</p>	<p>b.</p>	<p>b. Renegociación deuda externa.</p>
	<p>c. No disponible</p>	<p>c. Colocación de productos tradicionales fuera del área centroamericana.</p>	<p>c. Revisión del régimen de incentivos, para estimular agropecuaria e impulso de los planes en el sector agropecuario, complementarios a la agroindustria.</p>	<p>c. Nuevos mercados para productos no tradicionales.</p>
<p>3. Participación del Sector Público.</p>	<p>Mayor participación del Estado en los volúmenes de inversión. Disminuir Relación Déficit/PIB.</p>	<p>Priorización del gasto social.</p>	<p>ND</p>	<p>- Reestructuración del aparato público eliminando programas y dependencias y luego reaglutinarla. - Reestruct. de CODESA y transferencias al sector privado. - Racionaliz. del Gasto Público. - Reducción déficit financiero.</p>
<p>4. Redistribución Producto social.</p>	<p>a. Aumento salario real por encima de la productividad.</p>	<p>a- Definición de salario mínimo vital indexado con la productividad.</p>	<p>a. ND.</p>	<p>a. Amortiguar efectos negativos estabilizac. económica sobre sectores sociales de menores ingresos.</p>

## 2. COHERENCIA SUSTANTIVA DE LA IMAGEN OBJETIVO

La coherencia sustantiva de la imagen objetivo trata sobre la formulación del objetivo principal y las orientaciones normativas principales del plan. El análisis de esta coherencia busca establecer, por una parte, la nitidez de la formulación de los aspectos señalados y, por otra, su adecuación respecto a la estrategia de desarrollo y el proyecto político de cada plan.

### 2.1. Nitidez del objetivo principal y las orientaciones normativas.

A excepción del Plan (1982-1986), que establece con claridad el objetivo de la estabilización económica e inicio de la reactivación como el esfuerzo principal del plan, el resto de los planes de desarrollo tienen problemas serios en la formulación del objetivo principal. Este no se encuentra formulado en el Plan (1974-1978), lo que constituye una omisión técnicamente difícil de excusar. En los Planes (1978-1982)\* y (1979-1982), el objetivo principal se encuentra presentado de una manera muy general: es una definición difícilmente ubicable en el tiempo. Por ejemplo, en el Plan 1979-82 se dice que su objetivo es "la realización plena e integral del ser humano", que es una aspiración poco útil para el proceso de planificación (cuadro 1).

Debido a lo anterior, la comparación de los distintos objetivos principales se ve significativamente afectada. Únicamente son comparables los Planes 1978-1982 y 1982-1986 diseñados en 1977 y 1982 respectivamente. El Plan 1979-82 apunta a la necesidad

---

\* Metas de Progreso: versión preliminar.

de mejorar la distribución del producto social, sin señalar modificaciones correlativas en la estructura económica ("combatir de manera decisiva la pobreza extrema"). Solo cinco años después, el Plan 82-86 abandona la cuestión social como el problema principal del horizonte y define la cuestión de la estructura económica (estabilización, reactivación, desarrollo) como el problema central. Los aspectos sociales quedan relegados a posiciones secundarias.

Tanto los defectos en la formulación de los objetivos principales como las variaciones de énfasis tan marcados en periodos muy cortos sugieren:

- a. La inexistencia de una relación de continuidad entre los distintos planes, como pasos sucesivos de una estrategia de desarrollo.
- b. La formulación del horizonte temporal como una definición a partir de una situación dada, a la que se llega de manera no planeada.

Este último aspecto tiene que ser destacado. Creemos que existe una relación entre la situación económica y social en que se formula el horizonte temporal y los objetivos que éste se fije. En este caso, la situación de partida parece asumirse como una variable independiente, no controlada anteriormente. No es casual, por ejemplo, que el objetivo de redistribución del producto social se planteé en una época de "bonanza económica" -altos precios del café, efectos dinamizadores del endeudamiento externo- mientras que el objetivo de estabilización y reactivación se fije en una época de crisis recesiva e inflacionaria. Debe notarse que la variable "crisis" es un escenario imprevisto e inexplicable dentro del horizonte temporal del plan 79-82.

El estudio de las orientaciones normativas sobre áreas básicas del proyecto político (Producción e inversión, sector externo, participación del sector público y redistribución del producto social) confirman las dos conclusiones señaladas anteriormente.

La observación del cuadro Nº 1 permite advertir una tendencia general.

Los planes 74-78 y 78-82 (formulados en 1974 y 1977 respectivamente) definen un horizonte temporal de "despegue económico" caracterizado por:

- a. Aceleración del crecimiento económico basado en el sector industrial (producción y productividad).
- b. Alta utilización del ahorro externo para financiar el crecimiento económico.
- c. Incremento de la participación del Estado en la producción e inversión.
- d. Estímulo de la demanda interna, mediante incrementos del salario real iguales o mayores que la productividad y priorización del gasto social del Estado.

Ya el Plan 79-82, aunque no contiene un planteamiento de administración de la crisis, centra su atención en el problema de complementar el crecimiento económico basado en el incremento de la producción industrial, con la reactivación de los sectores agropecuario, construcción, y la revisión del régimen de incentivos de exportación. No contiene definiciones sobre b.c. y D., que eran pilares del despegue.

El plan 82-86 abandona por completo la preocupación por el "despegue" y adopta como problema central la cuestión de la administración de la crisis y la reactivación económica:

a- la estabilización económica se logra por la ejecución de medidas correctivas en el ámbito monetario y un "costo social" manejable, en el que la disminución de la demanda interna no genere inestabilidad social.

b- la reactivación económica se basa en la reestructuración del aparato productivo (desarrollo de agroindustria y productos no tradicionales) en la reestructuración del sector público, tendiente a disminuir su participación en la economía y en la renegociación de la deuda externa (mención puntual).

La tendencia observada en las orientaciones normativas revela entonces el paso de un horizonte temporal de "despegue económico y social", que supone una situación económica consolidada, a un horizonte temporal de neutralización de la crisis económica. No solo no existe continuidad entre estos horizontes temporales sino que el supuesto de base (situación consolidada) se revierte de una manera imprevista. Ello convierte a cada horizonte temporal en una respuesta frente a una situación no controlada más que en un paso táctico de una estrategia de desarrollo. De ahí que sea difícil encontrar continuidad entre los planes.

Si lo anterior es cierto, emerge un punto interesante de resolver: el horizonte temporal de cada plan se plantea como un paso táctico de la estrategia de desarrollo contenida en el documento, pero el análisis de varios planes sucesivos revela que estos horizontes temporales no son pasos de una estrategia sino respuestas ante situaciones dadas. O, para decirlo de otra manera, cada plan supone una base cero, posiblemente a excepción del Plan 78-82 que se concebía en teoría como continuación del Plan 74-78, en el logro del proyecto político. Desde esta perspectiva de relación entre planes, los horizontes temporales formulados no guardan la principal característica de una imagen objetivo: su vinculación orgánica y sucesiva con la concreción de una estrategia de desarrollo.

2.2. Adecuación de la Imagen objetivo a la estrategia de desarrollo y el proyecto político de cada plan.

Si se examina la adecuación de la imagen objetivo a las metas y decisiones estrategicas de cada plan por separado, se obtiene otra perspectiva de análisis de la relación entre el mediano y el largo plazo en el proceso de planificación.

En el cuadro N<sup>o</sup> 2 se presentan las principales orientaciones que en el corto y mediano plazo, los planes esperan ejecutar en el ámbito de las siete decisiones estratégicas. (\*)

---

(\*) Metodológicamente, esta reconstrucción es un proceso delicado por cuanto en los planes no existe una secuencia de decisiones y políticas en el tiempo (a excepción del Plan 82-86. Es frecuente encontrar mezcladas orientaciones de diversa envergadura y dimensión temporal, por lo que la clasificación de las orientaciones en corto, mediano y largo plazo es una decisión del analista.

AMBITOS ESTRATEGICAS	HORIZONTE TEMPORAL DEL PLAN			
	PLAN (1979-1978)	PLAN (1978-1982)	PLAN (1979-1982)	PLAN (1982-1986)
1. Relaciones intersectoriales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sector industrial se mantiene como sector punta.</li> <li>- Sector agropecuario financia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agroindustria debe dinamizarse</li> <li>- Sector industrial se mantiene como sector punta.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumento del dinamismo del sector agropecuario</li> <li>- Sector construcción debe dinamizarse</li> <li>- Mantenimiento del sector industrial como sector punta, modificando MCCA.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- sector agropecuario base de la economía</li> <li>- Agroindustria y maquila sectores punta.</li> <li>- Reactivación del sector construcción.</li> </ul>
2. Relaciones interregionales	N.D.	N.D.	N.D.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proyectos productivos en regiones.</li> </ul>
3. Relaciones económicas con el exterior.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incremento sustancial niveles de endeudamiento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Disminución de importancia ahorro externo en financiamiento de la inversión.</li> <li>- Nuevos mercados</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Revisión régimen de incentivos de integración para estimular agroindustria.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estabilidad cambiaria y comercios.</li> <li>- Renegociación deuda externa.</li> </ul>
4. Priorización sectores sociales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incremento capacidad adquisitiva.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Incremento capacidad adquisitiva</li> <li>- Priorización gasto social.</li> </ul>	N.D.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plan vivienda social</li> </ul>
5. Tenencia de la tierra		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Titulación de tierras</li> <li>- Impulso proyectos de riego.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sustitución políticas de parcelas</li> <li>- Impulso proyectos de riego.</li> </ul>	N.D.
6. Participación Política	N.D.	N.D.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Política de impulso a cooperativas.</li> </ul>	N.D.
7. Seguridad Nacional.	N.D.	N.D.	N.D.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecer Escuela Nacional de Policía; fortalecer la Policía Metropolitana.</li> </ul>

El análisis del cuadro Nº 2 refleja varios hechos:

1- En el corto y mediano plazo existen una serie de ámbitos estratégicos que no son abordados. Dejando de lado el ámbito de la seguridad nacional, que es tratado en esta dimensión temporal solo por el Plan 82-86, los Planes 74-78 y 78-82 no contienen orientaciones normativas de corto y mediano plazo en los ámbitos de relaciones interregionales y participación política. El Plan 79-82 carece de orientaciones respecto a los ámbitos de relaciones interregionales y priorización de sectores sociales. Finalmente, el Plan 82-86 no define orientaciones para los ámbitos de tenencia de tierra y participación política.

2- Las omisiones señaladas indican la presencia de insuficiencias en la articulación de medidas de corto, mediano y largo plazo. Puede señalarse que aspectos centrales en la estrategia de desarrollo planteada en cada plan no son retomados por orientaciones de corto y mediano plazo, que avancen en el logro de los objetivos de largo plazo. Es significativo observar que el ámbito de la participación política, valorada en cada plan como medular para el desarrollo de la democracia, no posea un horizonte temporal definido. Lo mismo puede decirse del ámbito de las relaciones interregionales, en donde la decisión estratégica de promover un desarrollo regional más equilibrado no es consistentemente tratada en la imagen objetivo. Sobre este punto, incluso el Plan 82-86, que formula un programa intersectorial de Desarrollo Regional, revelador de la preocupación institucional sobre este aspecto, no pasa de un listado de proyectos productivos y de construcción de infraestructura que abarca tanto

objetivos de corto como de mediano y largo plazo, sin discriminar su secuencia. Por ejemplo: proyecto de desarrollo de 2.000 Has de Jojoba en la Región Chorotega, conclusión de la carretera San José-Caldera en la Región Central, que son acciones de corto plazo, se entremezclan con el ordenamiento urbano del Área Metropolitana (mediano y largo plazo) o el proyecto de desarrollo de Coto Sur, todavía en etapas preliminares de formulación.

Los dos señalamientos anteriores sugieren que, tomando cada plan por separado, la formulación de la imagen objetivo es un aspecto técnicamente poco elaborado. Los planes no definen un horizonte temporal claramente delimitado sino que contienen definiciones de largo plazo y una mezcla de orientaciones y políticas de distinta dimensión temporal, sin que se delinee una trayectoria básica y prioridades a corto y mediano plazo.

La notable excepción, aunque parcial, es el Plan 82-86 que define una secuencia básica de estabilización, reactivación y desarrollo. Precisa el Plan, incluso, la posible fricción entre las medidas de corto plazo, concentradas en la estabilización, y las de mediano plazo, concentradas en la reactivación, por lo que se apunta la necesidad de ser flexibles en la aplicación de políticas y de sentar las bases de la reactivación lo más rápido posible.

"También consideran los lineamientos de política a corto plazo, un conjunto de medidas tendientes a promover la reactivación económica en el menor plazo posible, sin olvidar que eventualmente podrían surgir incompatibilidades entre políticas de estabilización y políticas de reactivación" (\*).

---

(\*) Plan Nacional de Desarrollo "Volvamos a la Tierra" 1982-1986.

Sin embargo, el horizonte temporal de mediano plazo no se encuentra claramente definido en el Plan. El análisis de los objetivos sectoriales que se desarrolla más adelante permitirá corroborar esta afirmación, que ya ha sido presentada en este apartado. Pero eso aunque en el Plan se incluye el planteamiento de la trayectoria base de las políticas de planificación, hecho novedoso respecto a los planes anteriores, no existe todavía una articulación completa entre esta trayectoria y la definición de las orientaciones normativas principales para el mediano plazo.

En síntesis, los planes de desarrollo analizados muestran problemas serios en la formulación de los aspectos sustantivos de la imagen objetivo (objetivo principal y orientaciones normativas). Estos problemas denotan:

1- falta de adecuación de la Imagen Objetivo a las estrategias de desarrollo contenidas en cada plan, básicamente debido a la ambigüedad del horizonte temporal formulado y la inexistencia de una secuencia de acciones en el plazo estratégico diseñado.

2- Falta de continuidad entre los distintos planes. Las proyecciones de mediano plazo son respuestas a situaciones no planeadas y, por ello, cada plan parte de base cero para el logro de sus objetivos.

Los planes no pueden entenderse como pasos sucesivos de una estrategia, aún analizando únicamente el plano de la formulación de política.

Es importante acotar que no todos los planes muestran estas deficiencias en igual medida. El Plan 1982-1986 es el documento más elaborado respecto al problema de la adecuación de políticas de corto, mediano y largo plazo, a partir de un planteamiento de administración de la crisis económica y social; pero todavía muestra insuficiencias, algunas de las cuales han sido analizadas en este apartado. El estudio de la congruencia de los objetivos sectoriales permitirá profundizar más sobre esta temática.

### 3.- COHERENCIA INSTRUMENTAL DE LA IMAGEN OBJETIVO

La coherencia instrumental de la imagen objetivo es, probablemente el aspecto más débil de su formulación en los planes nacionales de desarrollo. Por coherencia instrumental se entiende la conexión necesaria de los componentes operativos del horizonte temporal con respecto al objetivo principal y las orientaciones normativas, que constituyen sus componentes sustantivos.

En el presente análisis, los componentes operativos de la imagen objetivo son: los indicadores que cuantifican las previsiones del plan y los objetivos sectoriales diseñados como marco de referencia para las acciones propuestas en el plan. A través de ambos, se intenta descubrir si en el documento los componentes operativos son una consecuencia del planteamiento sustantivo de la imagen objetivo o si existen problemas técnicos y metodológicos sobre este punto.

Las previsiones del comportamiento deseado evidencian dos serios problemas:

- 1- Omiten aspectos que en el objetivo principal y las orientaciones normativas se han definido como de importancia cardinal.

Varios ejemplos pueden citarse:

- en los Planes 79-82 y 82-86, el desarrollo de la agroindustria, definido como un elemento medular en la modernización del sector agropecuario y en la integración vertical de la economía costarricense, no es retomado en las previsiones. No existe una cuantificación del impacto deseado sobre el PIB y el empleo; tampoco se calcula los problemas de reinversión sectorial (origen y redistribución de los fondos, etc.) que acarrea el desarrollo de un nuevo sector económico.

- En los planes 74-78 y 78-82, la expansión de la demanda interna se considera prioritaria, sin embargo no hay indicadores para medir dos variables que se mencionan constantemente: el incremento del salario real y la tasa de desempleo objetivo. (\*) Paralelamente, no se cuantifican las orientaciones normativas en materia de redistribución social en ninguno de los planes consultados.

- Las orientaciones acerca de la relocalización de actividades productivas, aspecto sobre el cual se insiste en los planes para propiciar un desarrollo regional más equilibrado, no son cuantificados.

- La cuestión de la productividad solo es previsto en el Plan 78-82, pese a que en todos se señala que el aumento de la misma, especialmente en el sector agropecuario, es un requerimiento para el logro del horizonte temporal.

2- No existe continuidad en el tiempo de la gama de variables utilizados para las previsiones. (\*\*)(Vease Cuadro Nº 3).

- En el área de producción, el Plan 78-82 no contiene definiciones cuantitativas acerca del comportamiento de la producción global y sectorial. Por otra parte, el PIB es un indicador abandonado en el Plan 82-86, que trabaja con una reagrupación sectorial de la construcción y la industria. Un problema similar sucede con la Inversión Pública, sobre la cual nada dicen los planes 79-82 y 82-86.

---

(\*) A excepción del Plan 74-78 que sí definen sobre este punto.

(\*\*) Se escogió para el análisis aquellas variables macroeconómicas que permitían una comparación. Es necesario indicar que, a nivel sectorial se presentan datos sobre producción esperada de algunos rubros, inversión etc. pero ello tampoco ocurre en todos los casos.

- En el área del sector público, los planes 78-82 y 79-82 son los más débiles. El primero no cuantifica ninguna variable y el segundo solo se refiere al comportamiento esperado del empleo público y del consumo del gobierno.
  - En el área del sector externo de nuevo se presentan omisiones importantes. Una de ellas, básica por la importancia del financiamiento externo para la economía costarricense durante el período, es la inexistencia de algún índice para medir el peso esperado de los pagos de amortizaciones e intereses de la deuda externa y el nivel de tolerancia de la economía sobre este rubro a efecto de cumplir con el horizonte temporal diseñado.
  - Finalmente, el área de redistribución del producto social es la que presenta los problemas mayores. No existe ninguna variable que definida en un plan, pueda encontrarse en el siguiente.
- 3- En ninguno de los Planes nacionales de desarrollo puede encontrarse una fundamentación del comportamiento esperado de las distintas variables. Cabe formularse interrogantes como:
- ¿Qué supuestos fundamentan el 3% de crecimiento esperado del PIB para el período 1982-1986, teniendo en cuenta el hecho de que el Plan 82-86 define como objetivo del Plan la estabilización e inicio de reactivación económica? Es interesante observar que la meta propuesta implicaría la recuperación del nivel de producción alcanzado en 1980. (\*)
- 
- (\*) No se está discutiendo aquí la viabilidad de esta propuesta sino las razones que llevan a definir esta propuesta como meta del plan.

CUADRO 3

METAS CUANTIFICABLES DE LAS IMAGENES OBJETIVO  
DE LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO Y  
COMPARACION CON SU COMPORTAMIENTO REAL

Area	COMPORTAMIENTO ESPERADO Y REAL DEL RUBRO			
	Rubro	1972-1978	1977-1982	1978-1982 1982-1986
<b>I. PRODUCCION</b>				
PIB	4. %	N.D.	6.5%t	30%t
PIBA	4.7 %t	N.D.	50%t	4.5%t
PIBA/PIB	10.7 %t	N.D.	N.D.	N.D.
PIB <sub>+</sub>	10.6%t	N.D.	8.0%t	N.D.
PIB <sub>+</sub> /PIB	23.0%t	N.D.		
PIBI+PIBC	-	-	7.8%t <sub>76</sub>	3.0%t <sub>80</sub>
Productividad	2.35t			
Inversión Total	8.9%t <sub>72</sub>	7.3%t	7.9%t <sub>76</sub>	7.4% <sub>80</sub>
Inversión Pública	11.1%t	7.0%t	N.D.	N.D.
<b>II. SECTOR PUBLICO</b>				
Gasto Público	10.4%t <sub>72</sub>	N.D.	N.D.	2.3%t <sub>80</sub>
Deficit Sector/ PIB	8.4%	N.D.	N.D.	12.7%t <sub>80</sub>
Empleo Público	5%t	N.D.	4.5%t	1.5%t
Consumo Gobierno	5.4%t <sub>12</sub>	N.D.	5.1%t <sub>76</sub>	1.5%t <sub>80</sub>

1/ Excluyendo sector de empresas públicas. Inversión real y financiera.

**CENTRO DE DOCUMENTACION**  
**U.C.I.D.**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**UNIVERSIDAD NACIONAL - HEREDIA**

Area	COMPORTAMIENTO ESPERADO DEL RUBRO							
	1972-1978		1977-1982		1978-1982		1982-1986	
	Io	Er	Io	Er	Io	Er	Io	Er <sub>83-84</sub>

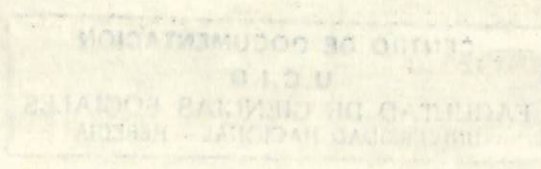
III. SECTOR EXTERNO

X Volumen	9.1% t	6.8%t						
X Bienes y serv.	9.6% t <sub>\$</sub>				10.7%t <sub>\$</sub>		9.2%t <sub>\$</sub>	
M Volumen	8.0% t	5.8%t						
* M Bienes y serv.	7.8% t <sub>\$</sub>				11.4%t <sub>\$</sub>		9.6%t <sub>\$</sub>	
DEUDA	4.9% t	N.D.			17.7% <sub>\$</sub>		N.D.	
* $X_{4p}/X_t$	63%				62.7%		76.5%	
Servicio de la deuda								

IV. Redistribución producto social

Salario Real	3.2%t							
Desempleo	5.6%							
Viviendas interes social	ND.	27.000			Triplicar serie Histórica		N.D.	

FUENTE: PLANES NACIONALES DE DESARROLLO 1974-1978, 1978-1982, 1979-1982. y 1982-1986.



- ¿Qué supuestos fundamentan el 7.9% de crecimiento esperado de la inversión total en el período 1979-1982, como un nivel adecuado para cumplir con el horizonte temporal del plan?

4- En ninguno de los planes se incluye una evaluación de las previsiones formuladas en el plan anterior, con vistas a precisar:

- Niveles de cumplimiento

- Razones para el sub-cumplimiento o sobre-cumplimiento de las previsiones.

- Revisión crítica de las previsiones -de su consistencia técnica y metodológica-.

Los diagnósticos de los planes presentan un panorama sobre la evolución socioeconómica del período anterior al nuevo plan.

En el plan 79-82 este diagnóstico llega a ser sugerente y comprensivo. Sin embargo, todos los planes excluyen la evaluación señalada así como un análisis crítico de la actuación del sistema de planificación en la evolución socioeconómica tendiente del logro de las previsiones del período anterior.

En síntesis, las cuatro afirmaciones mencionadas (omisión, discontinuidad, no fundamentación, no evaluación) establecen serios problemas en la cuantificación del horizonte temporal. Esta cuantificación no responde a las orientaciones normativas y tampoco constituyen un instrumento eficaz para la planificación. Esto último parece confirmarse, además, por la escasa importancia que le conceden los mismos planes a la cuantificación de las orientaciones y objetivos propuestos.

El análisis de los objetivos sectoriales, que establecen concretamente el marco de referencia de las acciones de planificación, permite plantear una nueva perspectiva en el estudio de la coherencia instrumental de la Imagen. Entendemos que estos objetivos sectoriales deberían guardar dos características:

1.- Una definición concreta del papel asignado a cada sector dentro de la actividad económica y social, de acuerdo con el objetivo principal y las orientaciones normativas.

2.- Una formulación precisa de los logros esperados durante el período del plan para cada uno de los sectores.

El estudio sistemático de los objetivos sectoriales de cada plan nacional de desarrollo revela, sin embargo, una situación muy distinta a la que podría esperarse (\*). El primer problema es que los Planes 74-78 y 78-82 solo contienen una desagregación sectorial básica: industria, agropecuario y sector público. Los Planes 79-82 y 82-86 efectúan una desagregación mucho más fina: el primero reconoce sectores o programas agrupados en áreas (productivos, y sociales); el plan 82-86 establece 19 sectores agrupados en 4 áreas (productivos, sociales, básicos, integrados). De ahí que sea difícil en ocasiones efectuar la comparación entre planes.

Quisieramos anotar, de manera preliminar en este avance, una insuficiencia general.

1- La formulación de objetivos cuyos elementos exceden el horizonte temporal del plan. Ello lleva a reiterar definiciones efectuadas en el ámbito de la estrategia de desarrollo o bien a declaraciones de principio, ninguna de las cuales es útil para orientar las acciones propuestas en los planes.

---

(\*) Para efectos de análisis se escogieron algunos sectores claves en tres áreas:

- 1- Area Productiva
- 2- Area Infraestructura
- 3- Area Social

con el propósito de simplificar la comparación. El análisis del resto de los sectores no agrega nada sustantivo a lo que se expone en esta parte.

Cuadro No 4

OBJETIVOS SECTORIALES EN TRES PLANES NACIONALES DE DESARROLLO

Sectores	PLAN (1974-1978)	PLAN (1979-1982)	PLAN (1982-1986)
I. Productivos			
1. Agropecuario	<ul style="list-style-type: none"><li>• Sostener y aumentar dinamismo exportaciones.</li><li>• Disminuir brecha social</li><li>• Fortalecer integración económica con regionalización actividades productivas.</li><li>• Propiciar integración agropecuaria C.A.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Contribuir a expansión economía</li><li>• Incrementar productividad y rentabilidad</li><li>• Promover nuevas formas de propiedad</li><li>• Impulsar redistribución de tierras</li><li>• Incrementar y diversificar exportaciones</li><li>• Mejorar calidad servicios a población.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Convertir al país en un productor de alimentos para el consumo interno y la exportación, así como de requerimientos de la producción industrial.</li></ul>
2. Industrial	<ul style="list-style-type: none"><li>• Aumentar tasa crecimiento sectorial</li><li>• Impulsar mayor aprovechamiento recursos naturales</li><li>• Aumentar exportaciones fuera de C.A.</li><li>• Impulsar reestructuración Mercomún</li><li>• Descentralizar la concentración industrial. Impulsando agroindustria.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Lograr una estructura industrial que evolucione hacia una mayor eficiencia, mayor utilización de los recursos locales y alta generación de empleo.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Promover una industria más orientada al mercado externo, mediante la utilización intensiva de los recursos nacionales: Mayor integración vertical; regulación transferencia de tecnología; ampliar capacidad de absorción mano de obra; desconcentración geográfica; aumento exportaciones a terceros mercados.</li></ul>
3. Agroindustrial	N.D.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Contribuir a mayor integración de la agricultura, descentralizando Actividad industrial.</li><li>• Contribuir al mejoramiento balanza de pagos.</li></ul>	N.D.

Sectores	PLAN (1974-1978)	PLAN (1979-1982)	PLAN (1982-1986)
II. INFRAESTRUCTURA			
1. Transporte	N.D.		TC: Completar integración física del país TU: Reestructurar sist. general de transporte urbano. TF: Incrementar participación en el transporte TA: Construir obras para la demanda futura de exportación, especialmente. TM: Consolidación estructura administrativa e institucional.
III. SOCIALES			
1. Cultura	N.D.		<ul style="list-style-type: none"><li>• Desarrollar mayores vínculos entre el proceso de desarrollo cultural y proceso educativo en Costa Rica.</li><li>• Promover acciones para recuperar y consolidar identidad cultural de Costa Rica.</li><li>• Promover investigaciones sobre temas socioculturales.</li><li>• Mantener y mejorar índices de mortalidad y morbilidad.</li><li>• Preveer aumento acelerado de padecimientos predominantes en países industrializados.</li><li>• Coordinación del sector.</li></ul>

Como ilustración del primer aspecto se presentan tres casos de sectores productivos:

- En el Plan 82-86 se señala como objetivo general del sector de desarrollo agropecuario el "convertir al país en un productor de alimentos para el consumo interno y la exportación, así como de requerimientos de la producción industrial". Dicho objetivo es casi una reiteración de la definición estratégica de modernizar el sector agropecuario, procurando una mayor integración vertical con la industria (por medio de la dinamización de la agroindustria) y una diversificación de las vinculaciones con el mercado externo.

Esta reiteración presenta el problema de la indefinición del horizonte temporal, su disolución en la estrategia de desarrollo. Desde el punto de vista operativa quedan varias interrogantes:

¿Cómo lograr la modificación propuesta durante el período del plan?

¿Es realista, con las condiciones tecnológicas y los recursos de inversión, la estructura actual de uso y propiedad de los factores de producción, plantearse esta modificación dentro del horizonte temporal (táctico)?

- Una situación similar se presenta en el Plan 79-82 con el objetivo general del sector industrial. (\*): "lograr una estructura industrial que evolucione hacia una mayor eficiencia, mayor utilización de los recursos locales y alta generación de empleo". En este caso, además del problema señalado en el ejemplo anterior, se tiene una formulación ambigua: en ausencia de una cuantificación del horizonte temporal ¿Qué significa una "mayor" eficiencia o "mayor" utilización de recursos locales?

---

(\*) También en el Plan 82-86 con el mismo sector.

Los objetivos sectoriales del Plan 74-78 metodológicamente constituyen una mezcla de orientaciones de muy diverso nivel: se tiene desde definiciones casi cuantitativas como "aumentar la tasa de crecimiento sectorial", "sostener y aumentar exportaciones"; propuestas de modificación del sector: "propiciar integración agropecuaria centroamericana", "impulsar la reestructuración del mercomún"; y declaraciones de principios poco operativas como "disminuir la brecha social".

Como ilustración del segundo aspecto es conveniente presentar brevemente el caso típico del sector cultura, que tiene definiciones tales como "promover acciones para recuperar y consolidar la identidad cultural de Costa Rica", "desarrollar mayores vínculos entre el proceso de desarrollo cultural y el proceso educativo". Es importante señalar que el sector educación muestra una situación muy similar.

En contraste con los dos problemas anotados (reiteración de la estrategia/declaraciones de principio) se tiene otros sectores que tienen definiciones muy concretas en sus objetivos para el período del plan. Tales son los casos de los sectores básicos (transportes, energía, telecomunicaciones) del sector salud en los Planes 79-82 y 82-86.

Los objetivos sectoriales del transporte considerado uno solo en el Plan 82-86 y cinco sectores en el Plan 79-82 guardan una estrecha relación (\*) con los resultados de los proyectos de construcción de infraestructura en marcha o previstos. Los objetivos parecen responder a las acciones en marcha.

---

(\*) Salvo el caso del transporte urbano, que tiene problemas similares a los de los sectores productivos.

El sector salud plantea en ambos planes objetivos que se refieren a indicadores precisos (índices de mortalidad y morbilidad).

Las consideraciones presentes posibilitan formularse varias interrogantes:

¿ A que factores puede atribuirse el hecho de que, a nivel de la formulación de objetivos sectoriales, las políticas de planeamiento reflejen diferencias tan significativas?

¿Si los objetivos sectoriales presentan problemas como los señalados, qué capacidad operativa real ofrece el plan nacional de desarrollo para la coordinación y racionalización de las acciones institucionales?

El ordenamiento de los resultados preliminares del análisis sobre las previsiones cuantitativas y los objetivos sectoriales, sugieren la existencia de problemas técnicos y metodológicos en la coherencia instrumental de la imagen objetivo. Esta conclusión preliminar requiere todavía elaborarse más (\*). Sin embargo, de ser cierto plantearía un problema interesante a la investigación.

---

(\*) Existe una segunda insuficiencia general que, por el momento, únicamente se mencionará. La siguiente: el análisis preliminar de los objetivos sectoriales revela una escasa integración entre los distintos sectores. Ello se refiere a dos aspectos:

- No existe una jerarquización de sectores de acuerdo con las orientaciones normativas que sustentan el horizonte temporal.
- No existe una previsión sobre el impacto intersectorial de la ejecución de políticas a nivel sectorial. Los programas integrados del Plan 82-86 no resuelven este problema.

Este punto está siendo investigado para obtener confirmación de resultados.

Los obstáculos al planeamiento no surgen tan solo en el nivel de la ejecución de políticas sino también en la formulación misma de las políticas de planificación. No se trata de que el "Plan es consistente" pero las barreras institucionales y de la estructura económica impiden su ejecución, sino que la coherencia misma del plan debe ponerse entre paréntesis. Pese a los innegables barreras objetivas a la planificación, quedaría la duda de cuánto podría mejorar la racionalización de las actividades del sector público, subsanando los problemas en la formulación de políticas.

#### 4.- LAS PREVISIONES Y LA REALIDAD: ¿COHERENCIA ENTRE EL DIAGNOSTICO Y LA IMAGEN OBJETIVO?

La incorporación de la evolución real de las variables macroeconómicas en el análisis de las imágenes objetivo formuladas en los planes permiten plantear el problema de su coherencia desde nuevas perspectivas. Hasta el momento se ha estudiado la relación de los componentes de la Imagen Objetivo (objetivo principal del plan, orientaciones normativas, objetivos sectoriales y metas cuantitativas) entre sí, para obtener hallazgos significativos sobre la congruencia interna del horizonte temporal. Sin embargo, este tipo de análisis no responde al problema de cómo se articula la imagen objetivo con otras secciones de un plan de desarrollo: ¿más allá del grado de congruencia interna de la Imagen Objetivo ¿es ésta, en su formulación general, una parte armónicamente integrada en un planteamiento sistemático global?

El problema anteriormente delimitado tiene múltiples y complementarias vías de entrada. Puede estudiarse la relación entre la imagen objetivo, las estrategias de desarrollo y los proyectos políticos, para establecer la consistencia del planteamiento global contenido en el plan de desarrollo. Otra opción es analizar la consistencia de la imagen objetivo en relación con el diagnóstico de la situación económica y social del plan.

Pese a que ambas vías de entrada al problema no son excluyentes, ciertamente adoptar una de ellas no es una cuestión carente de importancia. La situación puede presentarse como sigue: caracterizados los proyectos políticos y las estrategias de desarrollo ¿cuál es la forma más adecuada de evaluar el carácter táctico de la imagen objetivo?

A nuestro juicio, la factibilidad del proyecto político y de la estrategia de desarrollo puede medirse a partir del análisis comparativo entre el diagnóstico y la imagen objetivo. Ello permite obtener resultados significativos para establecer la medida en que el horizonte temporal táctico es, en relación a la situación de partida, un paso en la dirección señalada por la estrategia de desarrollo, en el tanto en que tiene previsto la modificación progresiva y concomitante de variables económicas y sociales, para reducir la fricción entre la situación actual y la situación deseada a largo plazo:

¿Es la imagen objetivo una respuesta coherente al diagnóstico de la realidad económica y social presentado en el plan? (\*)

La cuestión de la coherencia, así planteada, remite a evaluar si los problemas medulares detectadas en el diagnóstico -principales obstáculos al desarrollo deseado- son abordados en la Imagen objetivo, con el propósito de obtener modificaciones favorables o si la Imagen omite su consideración. En este último caso, podría concluirse que el horizonte temporal del plan no prevee un avance en dirección a los objetivos de largo plazo, lo que permitirá formular hipótesis acerca de esta situación en una etapa final del proyecto.

En el diagnóstico de los cuatro planes nacionales de desarrollo considerados existen dos constantes que cabe destacar:

1. La identificación de problemas estructurales en el sector agropecuario de la economía referentes a los niveles tecnológicos, uso de recursos, actividades productivas y propiedad de los factores.

---

(\*) Una interrogante de este tipo no intenta abrir una polémica acerca de la conveniencia o no de las disposiciones contenidas en los planes sino constatar un problema de coherencia del plan.

2.- La identificación de problemas estructurales en el sector externo de la economía, que afectan seriamente las posibilidades de desarrollo (deterioro de los términos de intercambio y, en los planes 79-82 y 82-86 la preocupación por las condiciones del endeudamiento externo).

No es casual el señalamiento de estos problemas estructurales como los obstáculos centrales para el logro de los objetivos a mediano y largo plazo en los planes. Pese a la variedad de proyectos políticos y estrategias, en todos los planes analizados el desarrollo hacia afuera basado en la producción, procesamiento y comercialización de productos agropecuarios conserva un lugar preponderante en las propuestas de desarrollo económico y social.

Debido a lo anterior, podría esperarse que los planes presentarían lineamientos de política y objetivos sectoriales que permitieran compatibilizar progresivamente los objetivos de corto y mediano plazo con el horizonte de largo plazo. Ello significaría que en los planes de desarrollo, los principales elementos de diagnóstico tendrían que ser complementados por lineamientos de política y objetivos sectoriales diseñados explícitamente para enfrentar los problemas estructurales indicados. Esta complementariedad debería estar planteada en dos perspectivas: en la existencia de propuestas para tratar los problemas estructurales y en la adecuación de estas propuestas al horizonte temporal del plan.

El análisis de los planes nacionales de desarrollo revela, sorprendentemente, que ninguna de las dos suposiciones se cumple (Cuadro 5).

1.- Problemas centrales detectados en el diagnóstico no son recuperados en la formulación de las propuestas de planeación. En el caso del sector agropecuario, los objetivos sectoriales mantienen cierta correspondencia con el diagnóstico, pese a que la cuantificación del horizonte temporal está poco desarrollada. Así, frente al estancamiento de las exportaciones y las dificultades de la producción para el mercado interno, el plan 74-78 propone aumentar el dinamismo de las exportaciones, regionalizar las actividades agropecuarias, promover la integración agropecuaria centroamericana. El Plan 82-86 propone el aumento de la producción y la productividad, la organización y capacitación de nuevas formas empresariales, entre otras, para enfrentar los problemas del sector agropecuario. No obstante, en ninguno de los tres planes presentados en el cuadro 5 fijan parámetros para evaluar el cumplimiento de objetivos tales como: regionalización de actividades, disminución de brecha social (Plan 74-78), promoción de nuevas formas de organización productiva, redistribución de tierras (Plan 79-82), producción de materias primas sustitutivas del petróleo (Plan 82-86). Ello señala la existencia de omisiones importantes en la formulación del horizonte temporal.

En el caso del sector externo, las deficiencias de los planes son aún más marcadas. Solo el Plan 74-78 se propone explícitamente aprovechar la situación favorable que en esos años (1972/1973) se presentaba en la economía mundial: frente al excedente de ahorro en el mercado financiero internacional y la inflación de los países avanzados, se plantea tres objetivos generales: canalizar una parte de excedente en la forma de inversiones y préstamos para el

CUADRO 5

CONGRUENCIA ENTRE EL DIAGNOSTICO, LOS OBJETIVOS SECTORIALES Y LA CUANTIFICACION DEL HORIZONTE TEMPORAL EN LOS PLANES DE DESARROLLO (1974-1978), (1979-1982) y (1982-1986)

SECTOR	DIAGNOSTICO	OBJETIVOS SECTORIALES	CUANTIFICACION HORIZONTE TEMPORAL
SECTOR AGROPECUARIO	Plan 74-78 <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estancamiento o disminución del ritmo de crecimiento de exportaciones tradicionales.</li> <li>• Dificultades producción mercado interno por subutilización de recursos, tenencias de tierra y fin de frontera agrícola.</li> </ul>	Plan 74-78 <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentar dinamismo de exportaciones</li> <li>• Disminuir brecha social</li> <li>• Regionalización de actividades agropecuarias</li> <li>• Integración agropecuaria centroamericana.</li> </ul>	Plan 74-78 <ul style="list-style-type: none"> <li>• Metas de producción</li> <li>• Productividad</li> <li>• Empleo</li> </ul>
	Plan 79-82 <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sector agropecuario: base de la economía</li> <li>• Estancamiento exportaciones</li> <li>• Poca diversificación productiva</li> <li>• Concentración propiedad</li> <li>• Desatención gubernamental</li> </ul>	Plan 79-82 <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incrementar productividad y rentabilidad</li> <li>• Promover nuevas formas de organización productiva</li> <li>• Impulsar redistribución de tierras por el Estado</li> <li>• Diversificación de exportaciones</li> <li>• Mejorar calidad de servicios a la producción agropecuaria</li> </ul>	Plan 79-82 <ul style="list-style-type: none"> <li>• Metas de producción (volumen)</li> <li>• Productividad por área</li> <li>• Empleo</li> </ul>
	Plan 82-86 <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dependencia externa en los precios y condiciones de exportación</li> <li>• Poca diversificación</li> <li>• Concentración de la tierra</li> <li>• Técnicas intensivas en capital</li> <li>• Estancamiento</li> </ul>	Plan 82-86 <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumentar producción y productividad</li> <li>• Aumentar fuentes de empleo y nivel de ingresos</li> <li>• Organización y capacitación en nuevas formas empresariales</li> <li>• Producir materias primas sustitución derivados petróleo</li> <li>• Mejorar capacidad técnica y administrativa del sector.</li> </ul>	Plan 82-86 <ul style="list-style-type: none"> <li>• Metas de producción para exportación y consumo interno (valor y volumen)</li> <li>• Productividad por área</li> <li>• Empleo.</li> </ul>

SECTOR	DIAGNOSTICO	OBJETIVOS SECTORIALES	CUANTIFICACION HORIZONTE TEMPORAL
SECTOR EXTERNO	<p>Plan 74-78</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Inflación países avanzados estimula- dos exportaciones de países del III mundo</li> <li>◦ Excedente de ahorro en el mercado financiero internacional.</li> <li>◦ Inflación importada altera estructu- ra de precios interna.</li> </ul>	<p>Plan 74-78</p>	<p>Plan 74-78</p>
	<p>Plan 79-82</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Endeudamiento externo: problema po- tencial</li> <li>◦ Mercomún: fortalece problemas de pagos y estimula competitividad</li> <li>◦ Alza en precios del petróleo.</li> </ul>	<p>Plan 79-82</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Fomentar diversificación producción agrícola y pecuaria de exportación</li> <li>◦ Apertura de nuevos mercados de ex- portación a productos industriales.</li> </ul>	<p>Plan 79-82</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Balanza comercial externa</li> <li>◦ Volúmenes de exporta- ción</li> <li>◦ Saldo de deuda exter- na</li> <li>◦ Evolución términos de intercambio 1976.</li> </ul>
	<p>Plan 82-86</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Enorme nivel de endeudamiento ex- terno, que restringe las posibili- dades de obtener crédito y reclama- alto servicio.</li> <li>◦ Deterioro términos de intercambio.</li> </ul>	<p>Plan 82-86</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Mantener volumen de exportaciones primero</li> <li>◦ Impulsar la maquila y la agroin- dustria no tradicional</li> <li>◦ Aumentar posteriormente ventas externas</li> <li>◦ Renegociar deuda externa</li> <li>◦ Modificar régimen tributario.</li> </ul>	<p>Plan 82-86</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Balanza comercial</li> <li>◦ Volúmenes de exporta- ción</li> <li>◦ Relación de intercam- bio (1980).</li> </ul>

FUENTE: PLANES DE DESARROLLO 1974-1978, 1979-1982, 1982-1986.

desarrollo de nuevos sectores (cemento, bauxita); aumentar las exportaciones y reinsertarse en la nueva división internacional del trabajo, que traslada ciertas actividades manufactureras a países en vías de desarrollo.

En cambio, los Planes 79-82 y 82-86, que ya detectan problemas en los términos de intercambio y en el nivel y condiciones de endeudamiento, no poseen una propuesta acorde con la atenuación de los efectos negativos de estos problemas sobre la economía nacional. Si bien es cierto que ambos problemas se refieren a variables no controlables por los poderes económicos locales, no existe una propuesta de acción en el horizonte temporal del plan tendiente a lograr mejores condiciones internacionales como resultado de una acción multilateral con otros países o de una acción unilateral por parte de Costa Rica. En los planes 79-82 y 82-86 se prioriza la cuestión de la diversificación y estímulo a las exportaciones y la apertura de nuevos mercados. No obstante, a excepción del planteamiento estratégico del Plan 79-82 referente a la integración económica y social centroamericana, la comercialización de los productos exportables y el tratamiento a la inversión y el capital externo -que no tiene un horizonte temporal definido-, y del enunciado general de la renegociación de la deuda externa en el plan 82-86, no existen objetivos sectoriales y parámetros de evaluación diseñados para atender los problemas del intercambio comercial y el financiamiento externo. Por ello, parece ser que en la fase normativa, los problemas detectados en el diagnóstico no son enfrentados y se prefiere, en el caso del sector externo, enfatizar en el fomento a las exportaciones, sin tratar las condiciones comerciales y financieras que afectan al sector externo.

2.- A la no correspondencia entre las fases diagnóstica y normativa tratados en el punto anterior se agrega una nueva insuficiencia: los objetivos sectoriales diseñados para el período del plan contienen disposiciones que frecuentemente exceden al horizonte temporal delimitado. Objetivos como la (regionalización de las actividades agropecuarias) o "la disminución de la brecha social" en el Plan 74-78;

"el mejoramiento de la calidad de los servicios agropecuarios" en el Plan 79-82; "producir materias primas sustitutivas de derivados del petróleo" o "aumentar las fuentes de empleo y nivel de ingresos" en el Plan 82-86, sin una clara disposición del orden secuencial de políticas comprendidas y una especificación de las metas concretas a obtener en el período de ejercicio del plan, se convierten en enunciados muy generales y no operativos.

Una revisión de los objetivos de los sectores agropecuarios y externo presentados en el cuadro 5 evidencia una 'situación deseada' al finalizar el ejercicio del plan que no parece ser realista, dados los problemas señalados en el diagnóstico de cada plan. Ello es particularmente cierto en los planes 74-78 y 79-82, en tanto que en el Plan 82-86 este problema parece ser menor debido a que es el único plan que dispone de una estrategia con una sucesión definida de fases (estabilización, reactivación y desarrollo).

Las dos constataciones efectuadas replantean el problema de la "calidad" de las imágenes objetivo propuestas como pasos tácticos para el logro de los objetivos de largo plazo de los planes. La omisión de problemas claves o la no definición de las metas concretas para el período de ejercicio del plan señalan una notoria falta de relación entre el largo y el corto y mediano plazo. Aún cuando en el período del plan se pudieran cumplir buena parte de las metas previstas, esta situación optimista no necesariamente significaría un avance en dirección a los objetivos de largo plazo.

Este problema puede ser abordado desde otra perspectiva: en términos reales ¿Cuán importantes son los problemas omitidos? ¿Su no consideración -en el sentido de diseñar un cierto tipo de acción sobre éstos- afectaría la viabilidad de los objetivos de desarrollo del largo plazo.?

El análisis de algunas variables claves del sector externo (relación de intercambio, financiamiento externo neto disponible y condiciones financieras del endeudamiento externo) permiten obtener pistas interesantes:

- 1- La relación de intercambio. En el cuadro Nº 6 se presenta la evolución de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios (columnas 1 y 4), de la balanza comercial a precios corrientes (col. 7); el valor de las importaciones y exportaciones de haberse mantenido la relación de intercambio de 1966, la balanza comercial que hubiese resultado (col. 9, 10, 11); finalmente, se hace una comparación entre la balanza comercial a precios corrientes y la balanza comercial que se hubiese obtenido, para determinar cuánto ha dejado de percibir (o ha ganado) el país por la variación de la relación de intercambio (col. 12) (\*)

El resultado de estas operaciones es que por el deterioro de la relación de intercambio, Costa Rica dejó de percibir durante el período de 1970 a 1983, un monto superior a \$3.000 millones, de los cuales \$2.249.9 millones (73.8%) corresponden al período 1981-1983 durante del cual se agudizó la crisis económica. Esto significa que en estos tres años, de haberse mantenido el poder de compra de las exportaciones e importaciones existentes en 1966, Costa Rica hubiese percibido adicionalmente una suma equivalente al 60.8% del total de exportaciones de bienes y servicios efectuadas durante 1981 a 1983. Por otra parte, los recursos no percibidos en el

---

(\*) Se calcula utilizando la serie de relación de intercambio del BCCR, que es un índice compuesto.

CUADRO 6

TERMINOS DE INTERCAMBIO EN EL COMERCIO EXTERIOR 1970  
(Millones de dólares)  
(año base 1966)

Año	Exporta- ciones de pre- Delata- Exp. (mill \$)	Importa- ciones y Bienes y Servicios (mill \$)	Índice Importa- ciones y precios	Importa- ciones y Bienes y Servicios (mill \$)	Índice Importa- ciones y precios	Exporta- ciones y Bienes y Servicios (mill \$)	Índice Exporta- ciones y precios	Exporta- ciones y Bienes y Servicios (mill \$)	Índice Exporta- ciones y precios	Exporta- ciones y Bienes y Servicios (mill \$)	Índice Exporta- ciones y precios	Exporta- ciones y Bienes y Servicios (mill \$)	Índice Exporta- ciones y precios
-----	------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------	-------------------------------------------	------------------------------------------------------------	-------------------------------------------	------------------------------------------------------------	-------------------------------------------	------------------------------------------------------------	-------------------------------------------	------------------------------------------------------------	-------------------------------------------	------------------------------------------------------------	-------------------------------------------

1970	281.1	96.72	290.6	316.7	99.41	318.6	-35.6	-28.0	97.29	288.9	308.1	-19.2	+16.4
1971	284.5	90.56	314.2	349.7	103.58	337.6	-64.7	-23.4	87.43	325.4	309.7	+19.7	+84.4
1972	348.7	94.45	368.1	372.8	110.07	338.7	-25.1	+29.4	85.81	405.2	319.9	+85.3	+110.4
1973	421.3	106.45	395.8	455.3	121.87	373.6	-34.0	+22.2	27.35	482.3	397.7	+84.6	118.6
1974	543.8	127.73	425.7	719.7	167.06	430.8	-175.9	-5.1	76.46	711.2	550.3	+160.9	+336.8
1975	605.1	145.17	416.8	694.0	182.73	379.8	-88.9	+37.0	79.45	761.6	551.4	+210.2	
1976	720.5	164.16	438.9	770.4	173.71	443.5	-49.9	-4.6	94.50	762.4	728.0	+34.4	+84.3
1977	976.0	209.80	465.2	1,021.4	182.94	558.3	-45.4	-93.1	114.68	851.1	1,171.3	-320.2	
1978	1,033.6	195.77	528.0	1,016.7	193.68	601.9	-132.1	-73.9	101.08	1,022.5	1,178.2	-155.7	-23.6
1979	1,022.1	205.11	547.1	1,396.8	222.11	628.9	-274.7	-81.8	97.35	1,036.3	1,289.9	-253.6	+21.1
1980	1,236.9	231.99	534.3	1,528.9	252.01	606.7	-292.0	-72.4	91.86	1,136.2	1,404.4	-268.2	+23.8
1981	1,256.0	211.80	593.0	1,211.2	269.27	449.8	+44.8	+43.2	78.66	1,596.7	952.7	+644.0	+599.2
1982	1,195.7	224.60	532.4	1,492.6	288.82	516.8	-296.9	+15.6	77.76	1,605.6	1,160.6	+445.0	+741.9
1983	1,248.5	219.28	569.4	1,545.2	303.53	509.1	-296.7	+60.31	72.24	1,728.3	1,116.2	+612.1	+908.8
1984	TOTAL											+1,279.3	+3,046.4

EXPORACION REAL: Exportación de bienes y servicios ÷ Índice relación términos de intercambio base 1966 = 100  
 IMPORTACION REAL: Importación de bienes y servicios x Índice relación términos de intercambio base 1966 = 100  
 FUENTE: Elaboración propia utilizando cifras del BCR.

período señalado por concepto del deterioro de los términos de intercambio representan el equivalente al 81.4% del nuevo endeudamiento externo contratado entre 1980 y 1984 (\$2.764.7 millones) (\*).

- 2- El financiamiento neto de capitales. En el cuadro Nº 7 se presenta la evolución del financiamiento neto disponible tras el pago de utilidades e intereses durante el período 1977-1983. Como puede verse, la afluencia neta de capital se mantiene relativamente constante en el período, por encima de \$300 millones anuales, pese a que durante estos años se experimentan modificaciones en los mercados financieros internacionales. El problema reside en que los pagos netos de utilidades e intereses (renta de la inversión) se multiplican casi en cinco veces, pasando de \$76.5 millones en 1977 a \$344.6 millones en 1983. Ello provoca que el financiamiento neto disponible tras el pago de intereses se reduzca a niveles irrisorios a partir de 1981 y a porcentajes muy pequeños en relación a las exportaciones de bienes y servicios.

Pese a la constante inyección de financiamiento externo, basada en un fuerte endeudamiento externo, éste tiene progresivamente un impacto menor sobre la acumulación interna en Costa Rica e incluso en el año de 1982 se presenta una transferencia de capital hacia los países acreedores por un monto de \$71.0 millones.

---

(\*) Del 1-01-80 al 31-7-84. FUENTE: MIDEPLAN, Departamento de Inversiones, Costa Rica: deuda externa. Principales características de los préstamos externos según prestamista: Período 1970-1984.

## CUADRO No. 7

COSTA RICA: FINANCIAMIENTO NETO DISPONIBLE TRAS EL PAGO  
DE UTILIDADES E INTERESES (1977-1983)

	(1)	(2)	(3)=(1)-(2)	(4)	(5) = (3)/4
Año	Afluencia neta de <u>1/</u> capital	Pagos netos de utilidades <u>2/</u> e intereses	Financiamiento neto Disponible	Exportaciones bienes y ser- vicios.	Financiamiento neto disponible/exporta- ciones de bienes y servicios (%)
1977	455.3	76.5	378.4	976.0	38.8
1978	325.4	110.4	215.0	1.033.6	20.8
1979	369.5	146.0	223.5	1.122.1	19.9
1980	282.3	216.2	66.1	1.236.9	5.3
1981	342.7	303.9	38.8	1.256.0	3.1
1982	332.9	403.9	-71.0	1.195.6	-5.9
1983	365.7	344.6	21.1	1.248.5	1.7

1/ Capital a largo y corto plazo (público y privado) + errores y omisiones netos + reservas monetarias internacionales netas -signo cambiado-

2/ Renta de la Inversión

- 3- Las condiciones financieras de los mercados internacionales. En el cuadro Nº 8 se muestra como los años de intenso endeudamiento externo del sector público (1978-1981) coinciden con un marcado aumento de las tasas de interés de los préstamos contratados a tasas fijas, un aumento de la importancia de los préstamos contratados a tasas variables, ligadas al comportamiento del Libor y del Prime Rate (\*)

Los crecientes montos de los préstamos, la disminución de los plazos de gracia y de los plazos finales y el aumento de las tasas de interés revierten en un acelerado incremento del servicio de la deuda externa como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios. Estos pasan de un 10,7% en 1976 y 1977 a un 44% en 1980 y 78% en 1983, tomando en cuenta en este último año los pagos e intereses atrasados.

¿Qué importancia tienen estas tres constataciones?

Si se toma el punto de partida de la estrategia de desarrollo (la existencia de un sector externo dinámico, sobre el cual se estructura el conjunto de la actividad económica costarricense), los efectos del deterioro de la relación de intercambio y las condiciones financieras prevalecientes en los mercados internacionales constituyen un obstáculo formidable para el logro de los objetivos de desarrollo a más largo plazo. Probablemente en estas cuestiones resida contradicción entre los objetivos de estabilización y los objetivos de reactivación señalados en el Plan 82-86.

---

(\*) Ambos índices conocen un importante crecimiento nominal y real durante el período. El LIBOR a 6 meses pasa de 6.0% en 1977 a más de 16% en 1981 y el PRIME RATE de 7.5% a casi 18% en 1981, con tasas reales superiores al 5%. Para más detalle Cfr.

Iglesias, Enrique. "La Economía Latinoamericana durante 1984: un balance preliminar". En: Revista de la CEPAL, Nº 25, abril 1985, pp. 7-43.

CUADRO Nº 8  
TASAS DE INTERES DE LOS PRESTAMOS CONTRATADOS POR EL  
SECTOR PUBLICO (1976-1983)

Año	Total préstamos contratados por sector público anualmente -Mill de \$-	Préstamos Monto -Mill de \$	Flujo		Préstamos Interés Variable		Total de la deuda -M. de \$-	Servicio de la deuda -Mill de \$-	Servicio de la deuda pública como % de las exportaciones	
			Tasa, interés modal.	%	Tasa interés modal.	%				
1976	470.4	352.9	8.6 y 9.0	75.0	117.5	Aprox. 2% <u>1/</u> Sobre LIBOR o prime RATE	25.0	1.473.4	76.8	10.7
1977	331.3	206.1	8.0 y 8.75	62.2	125.2	" <u>2/</u>	37.8	1.476.1	104.6	10.7
1978	598.0	288.2	7.5 y 9.0	48.2	309.8	" <u>3/</u>	51.8	1.824.1	181.8	17.6
1979	748.4	419.0	9.0 11.25 12.0	56.0	329.4	" <u>4/</u>	44.0	2.253.4	290.9	25.9
1980	1.149.6	885.5	8.25 10.00 13.85	70.2	264.1	" <u>5/</u>	29.8	3.107.2	548.2	44.3
1981	479.7	380.3	8.0 y 18.17	74.3	99.4	" <u>6/</u>	20.7	3.458.2	401.6	32.0
1982	446.6	419.7	8.0	94.0	26.9	" <u>7/</u>	6.0	3.565.6		
1983	574.6	569.3	11.0	99.9	5.3	" <u>8/</u>	0.1	3.754.6		
<u>1/- 8/</u>	Promedios anuales de las tasas nominales. saldo por pagar al 81/12.		LIBOR (6 meses)		PRIME RATE					
			1976	6.0	7.0					
			1977	6.3	7.3					
			1978	8.5	8.6					
			1979	12.5	12.8					
			1980	14.0	15.5					
			1981	16.5	18.5					
			1982	12.5	14.6					
			1983	9.6	11.5					

Dada la importancia de estos problemas, su omisión en el planteamiento de la imagen objetivo constituye una falta decisiva sin la pretensión de convertir al horizonte temporal diseñado en un paso táctico articulado con los objetivos de desarrollo a largo plazo. Revela que el proceso de planificación no incorpora dentro de su análisis las variables decisivas, en términos de diseñar algún tipo de acción para aminorar el impacto negativo de los problemas del sector externo.

Conviene repasar la argumentación desarrollada hasta el momento, en relación a la no consideración de variables decisivas del sector externo en la formulación de la Imagen objetivo.

En primer lugar, los recursos que el país deja de percibir por las condiciones del comercio exterior o que debe pagar adicionalmente por las condiciones del mercado financiero, forman una pérdida de riqueza social que, por su volumen, puede pensarse que incide decisivamente sobre las posibilidades de acumulación interna.

En segundo lugar, si en el horizonte temporal de los planes se designa al aumento y diversificación de las exportaciones un rol central en la economía costarricense, el incremento de las exportaciones que se requeriría para neutralizar el deterioro de los términos de intercambio se aleja de la capacidad real de la economía. Ello señala que, en las actuales condiciones del comercio y del mercado financiero internacional, un esfuerzo de reactivación vía exportaciones constituye un planteamiento que dentro del plan no se encuentra consistentemente desarrollado articulando el corto y el largo plazo.

Desde el punto de vista del planteamiento de la imagen objetivo lo anterior tiene la siguiente implicación: resulta difícil concebir orientaciones normativas y objetivas sectoriales congruentes sin considerar los efectos de las condiciones del comercio y el mercado financiero internacional, sea porque se pretende desarrollar políticas

para proteger la economía de estos efectos o porque se pretenda planificar la evolución socioeconómica aceptando en toda su intensidad los efectos de las condiciones exógenas señaladas. En cualquiera de los dos casos, el horizonte temporal no puede diseñarse congruentemente sin considerar estas condiciones.

Por ello es que la omisión de problemas centrales detectados en el diagnóstico afecta la calidad misma de la formulación de la imagen objetivo, aún suponiendo que entre sus distintos componentes existiese un congruencia formal. En nuestra opinión, la calidad de la imagen objetivo llevar a plantearse un punto sugerente; que no es exclusivamente técnico: ¿por qué ocurren estas omisiones?

## 5.- Las Previsiones y la Realidad: Metas no cumplidas

El análisis en relación a la formulación de la Imagen-objetivo debe contemplar también el problema referente a la congruencia de las previsiones contenidas en los planes de desarrollo y la incidencia que ello tiene en el logro de la situación a la cual se aspira.

El examen del comportamiento del PIB global y del PIB agropecuario e industrial muestran una serie de particularidades que se pueden resumir en:

- 1- Una marcada diferencia de las previsiones en relación con el comportamiento real del producto. Estas diferencias se acentúan a partir de 1980, cuando la economía costarricense entra en un agudo período de recesión.

A parecer en la fase de formulación, sobre todo en el Plan 78-82 y 79-82 no se contemplan una serie de variables de carácter económico-social y políticas que van a dar altraste con el logro de las metas elaboradas. En sí los planes serían aplicables a condiciones normales.

El plan 82-86 es el que más se acerca a la situación real, puesto que incluso su estrategia de desarrollo mantiene una secuencia temporal para el logro de las metas en el corto, mediano y largo plazo.

- 2- Cada Imagen-objetivo se traza a partir de la situación alcanzada en el año base, sin que exista una evaluación sobre las razones para el no cumplimiento de las previsiones del período anterior.

Basándose por lo tanto la Imagen-objetivo en una situación artificial, en la medida que sólo se cuantifica el crecimiento real de las metas, sin una adecuada evaluación de las causas que obstaculizan el logro de las propuestas iniciales y que hacer en relación a la diferencia generada; provocando iradecuación entre los objetivos básicos y el horizonte temporal deseado.

3- La Imagen-objetivo se formula a partir de la proyección de series históricas del crecimiento registrado en los años anteriores y no como una proyección del crecimiento deseado de acuerdo con el objetivo principal y las orientaciones normativas del plan.

No se realiza un cuestionamiento de la conveniencia o no de que las proyecciones sigan un cause natural de acuerdo al comportamiento histórico, sin la opción de modificaciones de acuerdo con los cambios que se deseen generar.

Estos tres aspectos probablemente explican las razones por las cuales las provisiones no contemplan las crecientes síntomas de estancamiento y la profundización de la crisis que registra la economía nacional a finales de la década anterior e inicios de la presente, como factores que podrían frenar y eventualmente revertir las altas tasas de crecimiento de los sesenta y principios del setenta. Se continúa proyectando bajo el supuesto -implícito- de condiciones de normalidad, sin explicar el por qué de esta razón y que fundamento metodológicos lo sustentan.

Si se atiende a los objetivos sectoriales, las diferencias observadas entre las provisiones y el comportamiento real de la producción agropecuaria e industrial adquieren un significado especial. Cabe señalar que en los distintos

planes, el crecimiento del sector agropecuario se plantea como un aspecto central para el desarrollo de otros sectores económicos y para el incremento y diversificación de las explotaciones.

El estancamiento observado en este sector revela que este horizonte temporal, señalado ya en 1974, no ha podido cumplirse, incidiendo negativamente en el resto de la estructura económica.

Por otra parte, la recesión del sector industrial es relevante porque coincide, precisamente, con los señalamientos del plan 79-82 de "abrir nuevas fronteras a la industrialización" modificando el tratado de Integración Centroamericano e intentando penetrar nuevos mercados. Las necesidades de mantener a este sector como el más dinámico de la economía, enunciados por los distintos planes, como parte del horizonte temporal previsto, no son traducidos a previsiones realistas.

Lo anterior quiere decir que las previsiones contenidas en los planes no solo se refieren a una base reducida de variables macroeconómicas, que no cumplen con la función de parámetros de evaluación sino que las previsiones de esta (reducida base de variables) no se encuentran técnica y metodológicamente sustentadas en las orientaciones normativas y los objetivos sectoriales del plan.

GRAFICO No.  
COMPARACION ENTRE PREVISIONES Y COMPORTAMIENTO  
REAL DEL PIB  
(1972-1984)

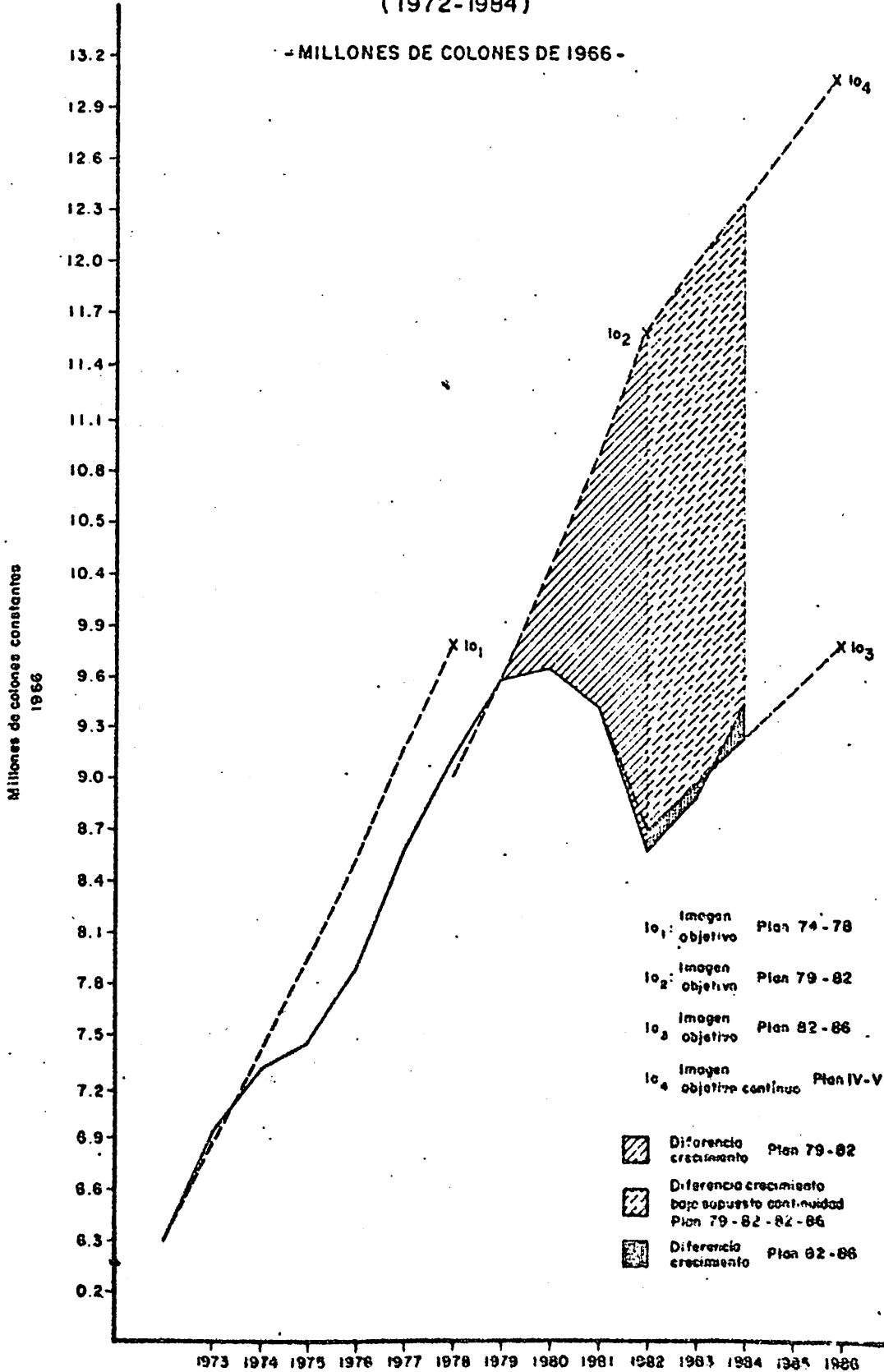


GRAFICO No  
COMPARACION ENTRE PREVISIONES Y COMPORTAMIENTO  
REAL DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA  
( 1972-1984 )

- MILLONES DE COLONES DE 1966 -

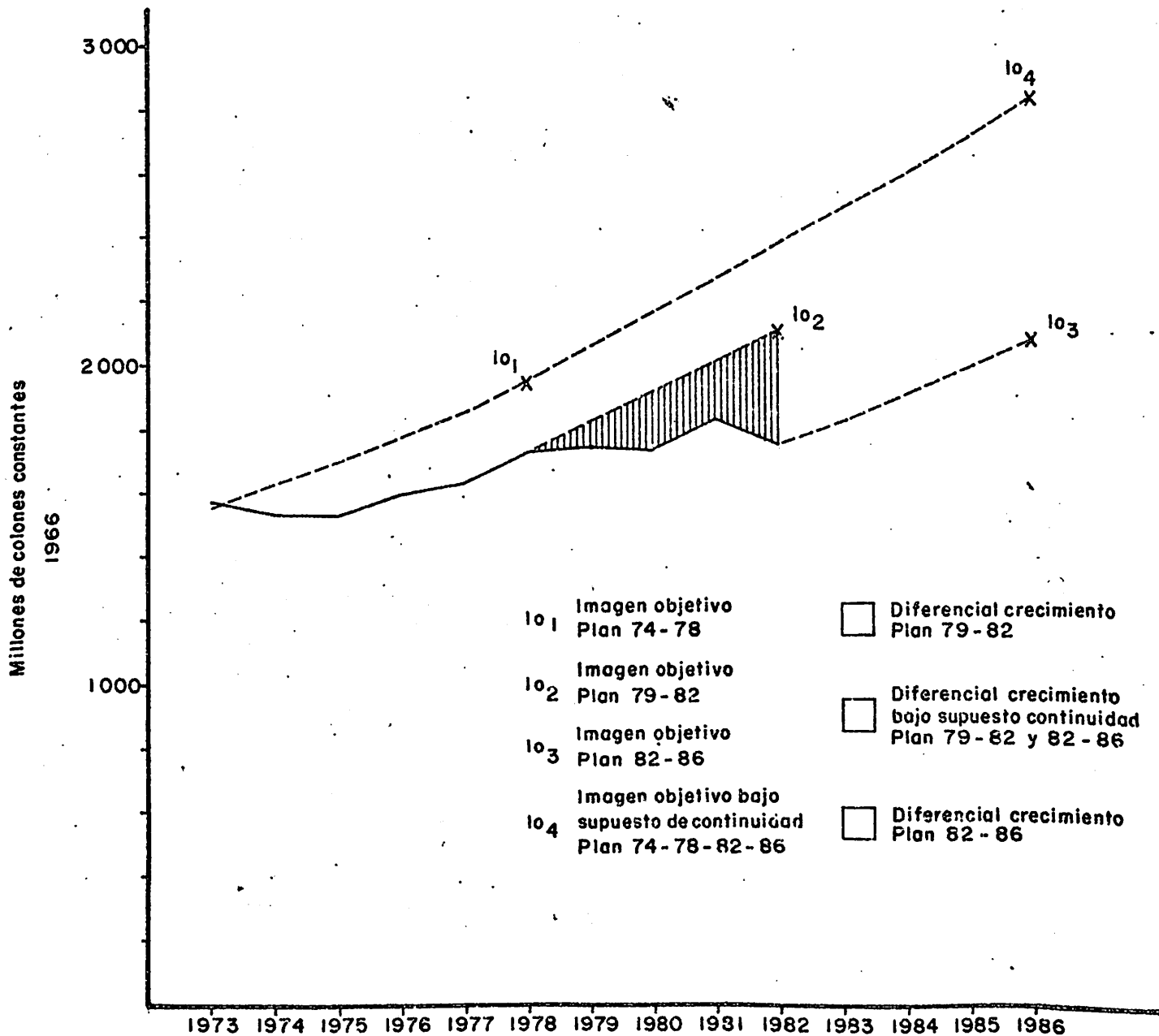
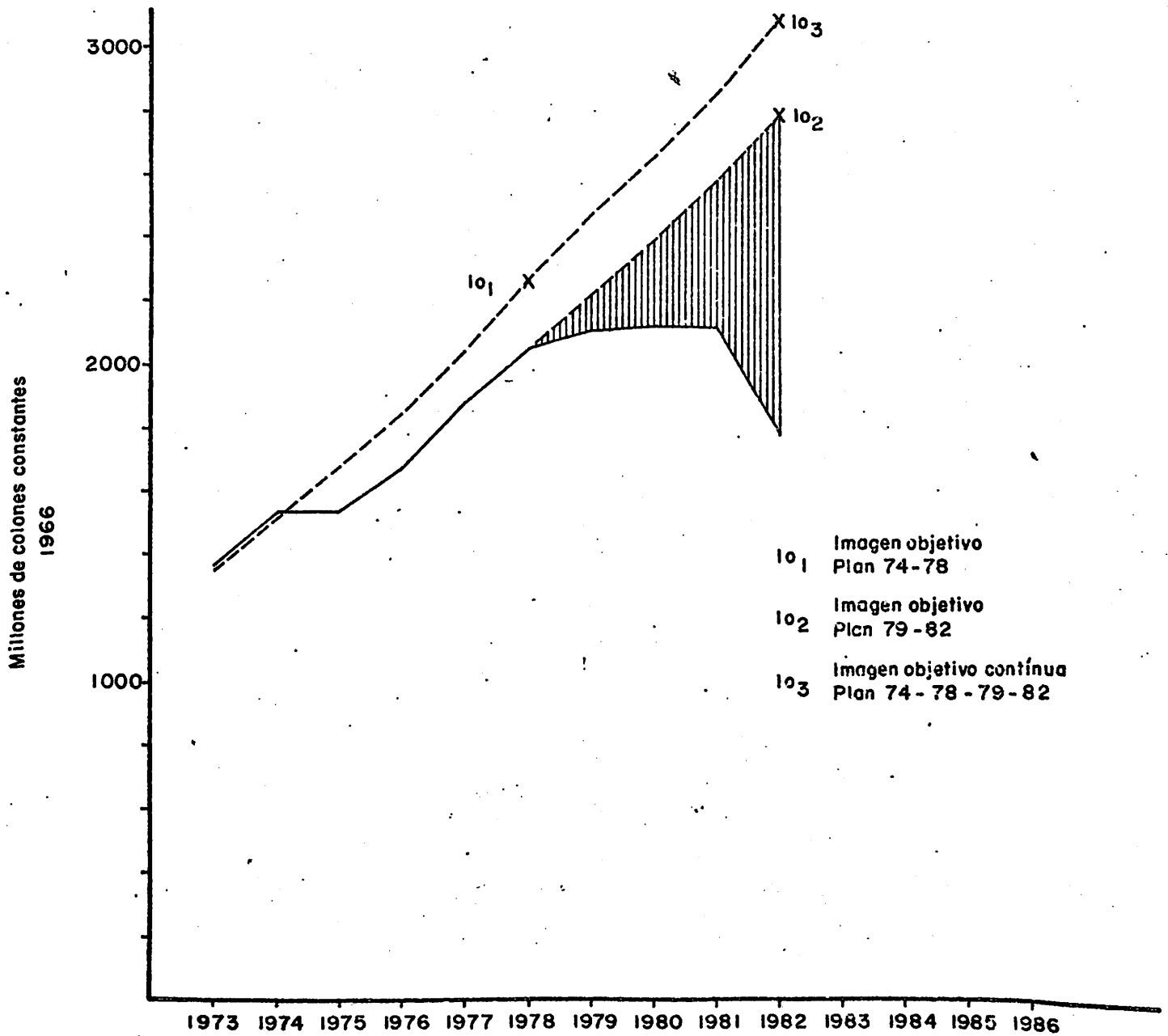


GRAFICO No.  
COMPARACION ENTRE PREVISIONES Y COMPORTAMIENTO  
REAL DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL  
(1972-1984)

- MILLONES DE COLONES DE 1966 -



CAPITULO III

CONCLUSIONES PRELIMINARES:

NUEVOS ASPECTOS POR INVESTIGAR

CENTRO DE DOCUMENTACION  
U.C.I.D.  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
UNIVERSIDAD NACIONAL - HEREDIA

## CONCLUSIONES PRELIMINARES: NUEVOS ASPECTOS POR INVESTIGAR

El análisis realizado en el presente avance de investigación trata la reconstrucción de los proyectos políticos, las estrategias de desarrollo y las imágenes objetivo contenidos en los textos de los Planes Nacionales de desarrollo o programas de gobierno para los diversos períodos considerados.

No todos los planteamientos de esos documentos oficiales han sido contemplados, sino que se ha hecho una selección de acuerdo al Código de análisis propuesta por la investigación, el cual trata de abarcar a través de las variables formuladas los aspectos sobresalientes que caracterizan y definen los rasgos esenciales de: el proyecto político la estrategia de desarrollo, la Imagen-objetivo y el estilo de planificación y que como un todo conforman las bases de la propuesta de desarrollo y sus proyecciones en el tiempo.

La reconstrucción señalada responde a la definición misma del objeto de estudio, el cual tiene como propósito comprender y aprender la relación entre la actividad de planificación y el contexto económico-social y político en el cual se desenvuelve y como esa actividad incide o no objetivamente en los "ajustes" o "modificaciones" a la realidad, de acuerdo a los espacios de acción que lo condicionan o estimulan.

La anterior afirmación se refleja en el hecho de que los planes de desarrollo pueden responder a objetivos similares pero en esencia sus contenidos son diferentes por la ideología particular del gobierno en turno; el cual es expresión de ciertos grupos de poder. Por lo que la acción posible es concordante al tipo de análisis que se haga de la realidad y a los modelos teóricos explicativos empleados en el campo social y político, lo cual va a estar en estrecha relación con las aspiraciones de esos grupos.

Si la planificación es concebida como un proceso cuyo fin es racionalizar la labor del Estado, la ideología va a ser determinante en ese sentido en tanto se puede optar por profundizar su participación en la esfera económica o verlo como un ente subsidiario en la formulación y ejecución de políticas, de forma que estas sean compatibles con la actividad que realiza la empresa privada.

El proceso metodológico empleado en la elaboración de los planes revela una serie de incongruencias entre los aspectos centrales de éstos que no son producto del azar. Sino que responden a cánones establecidos y articulados por el poder político, siendo el proceso de planificación a su vez parte intrínseca de ese poder y sus decisiones.

Bajo estas circunstancias la reconstrucción enunciada a adquiere dimensión propia, puesto que no van a ser categorías estáticas con una relación lineal entre sí, sino conformantes de una realidad dinámica y sumamente complejas que le dan caracteres propios al proceso social dentro del cual están inmersas.

El avance corresponde sólo a una parte de esa realidad, queda pendiente aún una caracterización y análisis de la estructura socio-económica y política referente en el cual se sustenta la implementación de los planes de desarrollo y especificidades de ésta a las cuales se ve enfrentado.

La precisión del estilo de planificación entendido como el proceso que se efectúa para la implementación de la estrategia de desarrollo, es otro aspecto por investigar, su trascendencia se deriva de una serie de combinaciones e interrelaciones con las variables analíticas de la estrategia vista desde tres dimensiones:

- 1- El estilo contiene variables referentes al posible procedimiento metodológico que por su carácter están ausentes en la estrategia.
- 2- La estrategia contiene variables que por su especificidad no las puede contener el estilo
- 3- Y el estilo aborda la estrategia desde el ángulo del proceso de planificación y el rol que éste tiene en su ejecución.

Por último, otro elemento indispensable para darle integridad al proceso, es el señalamiento de que el período seleccionado corresponde a una situación de crisis económica y como ésta en gran medida puede "deformar" o darle características muy especiales al proceso de planificación. Lo que en condiciones normales sugiriría comportamientos diferentes en tanto se garantiza una estructura estable.

Las perspectivas de análisis, ofrece una gama bastante variada para futuros proyectos en tanto esta área en particular del conocimiento, -en el caso de Costa Rica- es poco discutida y analizada y se "desconocen" los ajustes teóricos y prácticos necesarios para darle más operatividad al proceso de acuerdo a los objetivos del desarrollo.

## ANEXO I

CUADRO NO. 1  
MARCA DESCRIPTIVA  
(PREVISIONES POLITICAS)

Plan Nacional Desarrollo	No Clasificable	Estructura Económica	Intervención Econ. Estado	Relaciones Econ. Externas	Sistema Político
Plan Nacional Desarrollo 1974-1978	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incorporación largo plazo a producción recursos no explotados.</li> <li>Fuente integración entre sectores y ramas económicas.</li> <li>Papel rol activo buses mercados internacionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Industria debe confirmar directrices básicas de racionalización e integración para conformar tipo actividad factibles.</li> <li>Agro: Diversificación, aprovechando recursos naturales dentro el país.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Áreas y Mercados, estructura productiva e integración social y regional.</li> <li>Funciones: Reparar explot. recursos naturales, incorporando curvas regionales y lograr cabal ejecución plan agropecuario e industrial.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estado define condiciones participativas capital externo.</li> <li>Ahorro externo complemento ahorro nacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En nuevo modelo que se aspiere dos elementos básicos de la democratización:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Acceso del costarricense a recursos naturales.</li> <li>- Participación en los beneficios de la industrialización.</li> </ul> </li> </ul>
Plan Nacional Desarrollo (Metas de Progreso) 1978-1982 propuesta	N.D.	N.D.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejorar calidad y eficiencia de servicios.</li> <li>Expandirse a campos que se consideren:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Estratégicos en el Plan Nacional de Desarrollo</li> <li>- Que el sector privado no se interesa por exceder capacidad financiera.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Construir con el tercer mundo un nuevo orden económico internacional:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Justicia internacional entre fructales y no entre explotados y explotadores.</li> <li>- Pautas productoras, fija precios productos.</li> <li>- Establecer incremento de capital interno en condiciones, igualdad condiciones capital interno.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Perfeccionar sistema político implícito:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Convertir democracia representativa en participativa.</li> <li>- Fomentar en los ciudadanos una mayor responsabilidad en la ejecución programas de desarrollo.</li> </ul> </li> </ul>
Plan Nacional Desarrollo (Inventario José R.) 1978-1982	<ul style="list-style-type: none"> <li>Pacto de cooperación patronos y trabajadores para industrialización vertical</li> <li>Incrementar participación del país en la etapa de comercialización.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nuevas fronteras a la industrialización: mayor integración vertical y conquista de nuevos mercados.</li> <li>Revitalización del agro y racionalización de todas las actividades relacionadas con explotación de nuestros recursos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estado: Gestar subsidiario y garante del bien común.</li> <li>Disminuir tamaño del Estado, racionalizar actividades y reorientar funciones.</li> </ul>	N.D.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Renovar principios cenoocráticos respetando legalidad y extensión.               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Organización comunitaria central para combatir paternalismo estatal, participación social y económica.</li> <li>- Desarrollo trabajador capacidad laboral: Capitalización, Inversión en actividades productivas e identificación con la empresa.</li> </ul> </li> </ul>
Plan Nacional Desarrollo (Volcanes a la tierra) 1982-1986	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mayor democracia política y mejoramiento de participación popular.</li> <li>Sociedad de bienestar distribución más igualitaria del ingreso y de la riqueza.</li> <li>Reestructuración económica: acrecentamiento eficiencia del aparato productivo, disminución de desbalances regionales y reestructuración del Estado.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Revisar modelo industrial y concepción de la industria: sustitución de importaciones.</li> <li>Nuevo rol central al sector agropecuario:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Autosuficiencia prod. alimentos básicos.</li> <li>- Autosuficiencia prod. insumos industria.</li> <li>- Excedentes para exportación.</li> <li>- Sector agropecuario: pivote de la economía, transformación productos primarios.</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mantener papel redistribuidor de la riqueza, promotor de la justicia social y garantías individuales.</li> <li>Corregir paternalismos: estimular iniciativa privada e incorporación de ciudadanos a la actividad productiva para mejorar distribución riqueza.</li> <li>Estado uno de los principales agentes desarrollo. Simple disminución de costos puede ser desincentivante.</li> </ul>	N.D.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Vitalizar democracia trascendiendo el libre derecho al sufragio:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Aumentar derechos de participación en procesos políticos.</li> <li>- Aumentar derechos de participación en procesos productivos.</li> </ul> </li> <li>Integración de sectores menos favorecidos.</li> </ul>

CUADRO 2-D

Plan Nacional  
Desarrollo  
Volvamos a  
la tierra)

Impulso a formas de participación social ampliada a organizaciones intermedias y de base en lugar de nuevas instituciones burocráticas estatales

Estimular autoorganización y autoadministración trabajadores frente al paternalismo

SF II etapa de desarrollo: modernización del sector agropecuario (pivote)

- Aumento productividad
  - C.R. gran productor de alimentos para el consumo interno y exportación
  - Insumos para la industria
  - Fomento intensivo a actividades exportadoras
  - Complemento industria con la agroindustria
  - Nuevas técnicas productivas agro
  - Industria: apoyo más selectivo a rubros integrados, intensivos en empleo y sustitución de importaciones
- Revisión arancelaria y fiscal a industria de integración.

RS= Estado continuará con inversión en actividades no explotadas, organizando transitoriamente su desarrollo y trasladándolas luego al sector privado (cooperativas mixtas)

AX= Reglamentación de inversión extranjera en áreas donde ha producido distorsiones y es necesario rescatar elementos de soberanía nacional

- Trato común regional=
  - Incentivos que no atenten contra soberanía
  - Política tributaria discriminada
  - Acceso oportuno a información
  - Use tecnologías adecuadas
- Política endeudamiento externo cuidadosa:
  - Evaluación condiciones
  - Obtención de préstamos a largo plazo favorables
  - Evitar contratación préstamos duros y corto plazo
  - Criterios precisos negociación préstamos
  - Sustitución actual estructura tributaria

IX=
 

- Tasa flexible a impuestos para exportaciones
- Impuestos al consumo suntuario
- Negociación en C.A. para eliminar al arancel funciones fiscales y de balanza de pagos

Px= Estado apoyo, impulsador y gestor de una política comercial externa en el sector industrial:
 

- Nuevos mercados áreas caribe
- Sustitución competitiva de importaciones

Agropecuaria pivote de la economía  
Modificación sustancial patrones de asignación de inversiones públicas hacia red de caminos vecinales  
Fortalecer subsistema de planificación regional

Necesario disminuir desbalances regionales  
Regionalización de la actividad estatal:  
participación de las comunidades en la planificación regional

CUADRO 2 E

Formación de un nuevo sector  
productivo integrado por coo-  
perativas, solidarismo y sin-  
dicatos democráticos:

Movimiento de Unidad Nacional  
frente a crisis

N.D.

Alta atención responsa-  
bilidad de Estado para  
velar por la paz y la  
seguridad en esta época  
de convulsiones

-Contrarpositión medidas de estabi-  
lización con las de reactivación  
implican una política económica  
flexible de ajustes gradual y per-  
manente

Fases:

Estabilización

Reactivación

Desarrollo económico (crecimiento  
y cambios estructural)

Reactivación: concentración de es-  
fuerzos en actividades que produc-  
tores tienen experiencias

CUADRO 2-B

Plan Nacional  
(Gregorio José  
Ramírez)  
1978-1982

N.D.

Sp= Reorientación del Sistema productivo para:

- logro de mayor integración vertical
- Prioridad agroindustrias o industrias de transformación de recursos naturales
- Racionalización protección a industrias de integración
- Rapido desarrollo sectores integrados

Incremento a la producción y exportación de productos tradicionales

- Asegurar divisas desarrollo otros sectores
- Participación en etapa de comercialización y transporte

Apoyo a empresas exportadoras:

- Alto valor agregado
- Productor no tradicionales a nuevos mercados
- Capital nacional mayoritario
- Uso tecnología adecuada

RS= Reorganización banca comercial  
Creación de sección de promoción socioeconómica con créditos a programas de mejoramiento socioeconómico. No subsidio a tasa interés sino asistencia técnica

Ex= Programa de promoción de exportaciones

- Fomento exportaciones agropecuarias y agroindustrias a nuevos mercados
- Aumento papel C.R. en la etapa de comercialización por medio de consorcios de productores (med. y pequeños) para la exportación.
- Estado promotor inicial
- Consorcios compran empresas exportadoras.
- Creación de Banco de Comercio Exterior, conocimientos del mercado y apoyo a proyectos de exportación
- Ingreso a mercados de países desarrollados con productos frescos aprovechando desajustes en el abastecimiento

Pc= Política comercial ante terceros países:

- Formación de un bloque para negociación de productos de exportación
- Negociación conjunta precios importantes
- Condiciones créditos externos
- Convenios bilaterales con países desarrollados que ofrezcan tratamiento especial

• Apoyo a localización de empresas del programa de promoción de exportaciones fuera del ANSJ.

CUADRO 2-C

CS= Actividades públicas que se trasladan al sector privado: empresas comunitarias o de autogestión.

Mejoramiento de grupos marginales:

-Fomento empresas de autogestión, etc.

-Coordinación de recursos públicos para servicios asistenciales en centros educativos.

ITOC: Constituir política de entrega de parcelas por organización de empresas comunitarias

N.D.

N.D.

Proyectos de riego: distribución de la propiedad

Ps= Mantenimiento del salario real

Fijación selectiva de precios máximo: protección a bienes de la canasta básica

ANEXO 1

CUADRO Nº 2

MATRIZ DESCRIPTIVA  
(ESTRATEGIAS DE DESARROLLO)

Plan Nacional  
Desarrollo  
(1974-1978)

Participación  
Política

Relaciones intersectoriales

- RIS<sup>sp</sup> Readaptar estructura productiva agrícola e industrial:
- Mantiene canasta bienes agrícolas para exportación
  - Industria integrados nuevos rubros: productos intermedios e industriales de exportación de base agropecuaria
  - Interrupción de explotación de recursos naturales y actividad industrial
- RIS<sup>rs</sup>
- Aporte divisas del agrícola al sector industrial
  - Política agro industrial basada en recursos agropecuarios, fortalecer desarrollo regional
  - Aprovechar potencial ahorro interno

Relaciones Comercio Exterior

- Ix= Inversión externa se orienta producción bienes intermedios y de capital  
Incremento exportaciones extrarregionales
- If= Sustitución incentivos fiscales a inversión industrial por arancel externo único
- Incentivos financieros arancelarios y tributarios a exportaciones
- Penetrar nuevos mercados y reestructuración del comercio.

Relaciones Interregionales

- IP Se incrementa inversión pública con fin de evitar dificultades en desarrollo económico y social
- Desarrollo agrícola para exportación fuera del Valle Central
- Localización industria centros urbanos fuera del Valle Central

Plan Nacional  
Desarrollo  
(metas de  
progreso)  
1978-1982

Pasar a una democracia participativa real y efectiva:

- redistribuir el poder acceso ciudadano
- decisiones económicas y políticas
- fortalecer gobiernos locales
- robustecer organizac. campesino-obreros
- propiciar organizac. creación cooperativas y empresas de autogestión

Sp= rol más activo de inversión pública para asegurar distribución equitativa del desarrollo nivel nacional y sectorial

Promover desarrollo regiones prioritarias

Ix= No se imponen restricciones a inversión externa

If= Racionalizar arancel centroamericano para protección efectiva de todos los bienes y no sólo consumo

Festa= Estado ejerce control en comercio determinados bienes

Nuevas líneas de exportac. Diversifican mercados

Tratados aseguren bases competitivas en forma estable

• Apoyo industria fuera Valle Central

CUADRO 2-A

Priorización Sectores Sociales

- OSS= Impedir deterioro de grupos que por su posición impiden crecimiento económico.  
 Organización cooperativas  
 Apoyo pequeña industria  
 Proyectos/riego para redistribuir tierra.
- PS= Aumentar ingreso de estratos bajos.  
 Aumentar salario mínimo  
 Programa de Asignaciones Familiares.  
 Transformar auxilio cesantía
- AS= Hacer la extensiva a toda la población.
- ESV= Ampliación escolaridad obligatoria  
 Prevención enfermedades  
 Mejorar niveles de nutrición
- PS= Definir salario mínimo vital real  
 Fijar salario mínimo sector público igual resto de la economía

Tenencia tierra

- IE= Intervención de Estado en diversas zonas  
 Tecnificar ganadería  
 Puesta en marcha proyectos riego; mod. estructura propiedad  
 Organización campesina en cooperativas

Democratizar la propiedad:

- recundenamiento: distribución tierra entre campesinos marginados
- Estimulan cooperativas; asistencia técnica y crediticia

Seguridad Nacional

N.D.

N.D.

Compatibilización con Imagen-objetivo

Expansión económica para disminuir desigualdades

Medidas: Transformar estructura productiva, programas específicos

Mejorar ingreso estratos bajos e incorporarlos vida económica

Rechaza 1 crec. económico librado a su dinamismo espontáneo, incapaz triunfar desafío de la brecha social

Implica: Favorece solo clase media, ensancha brecha social, desempleo y marginalidad

2- Reducir desigualdad con política que se centre en los problemas de: la estructura y dinámica productiva

Implica: Destinada al fracaso

N.D.

ANEXO 1

CUADRO NO 3  
MATRIZ DESCRIPTIVA  
ESTRATEGIA-DESARROLLO  
(74-78)

Plan Nacional de Desarrollo 1974-1978 No Clasificable

Requisitos básicos:

- 1- Crecimiento Económico
- 2- Democratización Propiedad
- 3- Perfeccionamiento sector público
- 4- Eficiencia Gasto Público

Definiciones:

- Forma de producción país debe tener siguientes características:  
Versatilidad: capacidad adecuarse a cambios internos y externos en la estructura productiva.  
Diversificación: muchos productos para muchos mercados, reducir vulnerabilidad externa económica.  
Integración: Integración y complementación entre regiones de acuerdo a características y posibilidades.  
Eficiencia: uso óptimo y preciso de recursos, uso técnica apropiada.  
Dinamismo: aplicación cantidad y calidad de bienes y servicios:

Rol Estado:

- 1- Acción Empresarial: sólo áreas estratégicas para el Plan de desarrollo, áreas que no sean de interés para sector privado, mejorar servicios públicos.
- 2- Gasto público: Aumentar recursos para programas de acción prioritarias, mejorar eficiencia utilización recursos.
- 3- Acción reguladora en Economía: Definir reglas de juego para sector privado en:
  - Explotación servicios públicos
  - Concesiones para explotar ciertos recursos

- 4- Acción reguladora indirecta: cambio uso instrumentos, más selectivo:
  - Otorgamiento incentivos por proyecto y no por persona
  - Identificar costos y beneficios por medida
  - Hacer evaluación social en la medida de lo posible

Funciones Estado:

- A- Mercados: aprovechar dinamismo, demanda externa
  - Estructuración: apertura de mercados
  - Propiciar reestructuración mercomún
  - Máximo beneficios de exportaciones agrícolas
  - Promover exportaciones no tradicionales
  - Incentivos financieros, arancelarios y tributarios
- B- Estructura Productiva:
  - Transformación Estructura productiva
  - Adecuado financiamiento "Nuevas líneas de producción,
- C- Integración social-Regional:
  - Especial atención política empleo
  - Carácter regional en cierre brecha social.

Balanza de Pagos:

- Garantizar metas internas
  - No comprometer estabilidad externa
- Se prevé:
- Deterioro términos intercambio
  - Flexibilidad tasa cambio
  - Debe disminuir deuda externa
  - Robustecer sistema nacional Definanciamiento externo
  - Nuevas líneas de exportación
  - Diversificar mercados
  - racionalizar arancel centroamericano.

ANEXO 2

UNIVERSIDAD NACIONAL  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
ESCUELA DE PLANIFICACION Y PROMOCION SOCIAL

CODIGO DE ANALISIS Y DEFINICIONES  
BASICAS PARA LA INTERPRETACION

INVESTIGACION CODIGO 836029  
"PROYECTOS POLITICOS Y ESTRATEGIAS DE PLANIFICACION  
EN LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO  
DE COSTA RICA 1974-82"

Heredia, Febrero 1985

## CONSTRUCCION DEL CODIGO DE ANALISIS Y DEFINICIONES BASICAS PARA LA INTERPRETACION.

### I.- Definiciones: indicadores del proyecto político:

El proyecto político son las metas globales del desarrollo económico-social y político, es la prefiguración de Sociedad deseada".

#### 1- Tipo de estructura-economía

##### - Agroexportación tradicional:

El sector primario se basa en la producción de monocultivos para la exportación: café, banano, cacao; a este tipo de productos se le fijan cuotas en el mercado internacional.

##### - Agroexportación-industria liviana

La agroexportación se basa no sólo en productos tradicionales sino que incluye otros no tradicionales para la apertura de nuevos mercados, por lo general éstos últimos no están sujetos a cuotas de exportación.

Paralela a esta actividad la industria se orienta hacia la producción de bienes intermedios y sobre todo bienes finales que por lo general se basa en un proceso de ensamblaje final.

##### - Industrializada:

La economía desarrolla la industria pesada con el propósito de crear una base tecnológica nacional así mismo, bienes intermedios y finales, siendo esta la infraestructura del desenvolvimiento nacional.

##### - Maquila y agroindustria

Los pivotes del desarrollo son: en el sector industrial, creación de zonas francas para la instalación de etapas definidas del proceso de producción de compañías transnacionales.

El sector primario produce fundamentalmente para la exportación. Por lo general los productos no tradicionales son procesados como parte del proceso productivo, luego se distribuyen al mercado internacional.

#### 2- Tipo de relaciones económicas con el exterior

##### - Libre comercio y flujo de capitales

No se establece ningún tipo de controles ni tasas impositivas a las importaciones de bienes finales y de capitales externos; que tienden a ubicarse en los sectores más dinámicos de la economía.

- Participación regulada del comercio y flujo de capitales  
El estado mediante legislación, desestimula por una parte la importación de bienes que afectan la producción nacional y por otra regula el capital externo en la economía nacional, con el fin de proteger los empresarios y capitales nacionales.
- Autoconcentrada (el comercio y la inversión externa)  
El estado define los objetivos nacionales de desarrollo, y en función de ello restringe las importaciones sobre todo de bienes de consumo final, busca generar las bases de un mercado nacional. Se favorecen importaciones de bienes de capital y materias primas "regulares", para crear una base tecnológica propia.

En cuanto al capital externo participa bajo un control estricto y de acuerdo a los objetivos de desarrollo.

### 3- Tipo distribución del producto social

- Reparto social más igualitario  
Ampliar capas medias, mejorar sectores populares y regulación de la ganancia, función social de la propiedad.

El desarrollo nacional tiene como objetivo básico el bienestar social del conjunto de la sociedad. Por lo tanto la redistribución del ingreso y las políticas sociales son fundamentales en la actividad económica del país. De acuerdo a estas políticas se regula la ganancia de los sectores empresariales económicamente, con el propósito que la propiedad privada cumpla una función social.

- Reparto social polarizado  
Reducción capas medias, empobrecimiento, no regulación de ganancias, propiedad privada absoluta.

Quando el estado tiene una participación subsidiaria a nivel económico-social y el rol fundamental lo ejerce la empresa privada el objetivo de redistribución del ingreso es sustituido por otros que buscan una mayor acumulación de estos sectores, lo que genera en términos globales: deterioro del nivel de vida de los sectores populares y las capas medias; no como consecuencia imprevista sino como instrumento del crecimiento económico.

### 4- Tipo de intervención económica del estado

- Liberal:  
La empresa privada es el pilar angular en el proceso productivo; la participación del estado es mínimo se limita a dar directrices que no obstaculicen el libre juego de las fuerzas de mercado, y a preservar las condiciones jurídicas para la acción de la empresa privada.

- Promotor:

El estado no participa, directamente en la esfera productiva, pero su intervención en la esfera económica y social es fundamental, por cuanto se orienta a crear las condiciones generales de la producción, tanto aquellas directamente ligadas a la empresa como las relacionadas con las condiciones básicas de reproducción de la población.

- Estratégicos:

El estado tiene una participación directa en la esfera productiva en tanto genera las condiciones idóneas de la producción. Al mismo tiempo los objetivos sociales son fundamentales en el desarrollo nacional. Se tiende a dinamizar ciertos sectores económicos en busca de un desarrollo nacional armónico.

5- Tipo de sistema político

- Democracia-existente

No se proponen cambios substanciales en el régimen de libertades públicas y garantías sociales vigentes.

- Democracia avanzada

Los cambios políticos que se proponen buscan la ampliación del régimen de libertades públicas, del conjunto de garantías sociales y la institucionalización de mecanismos más eficaces de participación política.

- Democracia restringida

Se propone disminuir el régimen de libertades públicas o de garantías sociales, priorizando, por el contrario, los objetivos de la seguridad nacional.

II.- Estrategias de desarrollo

La estrategia de desarrollo es el elemento medular de donde emanan las directrices y decisiones más importantes de política para el desarrollo, y por ende el logro de una situación deseada, en un horizonte de tiempo determinado. Esta particularidad de la estrategia lleva a una articulación estrecha con el proyecto político y la imagen objetiva.

Configurando los tres criterios el sistema básico que le da coherencia al proceso de desarrollo. En la práctica este planteamiento tiende a estar ausente, por lo tanto la estrategia sólo ofrece lineamientos globales de política sin una jerarquización clara en sus rasgos esenciales y la relación respecto a los otros elementos.

Para efectos analíticos y metodológicos se hace preciso establecer la relación entre los conceptos enunciados.

La estrategia mantiene una relación de dependencia directa del proyecto político en tanto, es el instrumento mediante el cual se ponen en práctica las propuestas fundamentales de éste, para el logro de cambios o transformaciones en el plano societal. A su vez esta situación particular le da dinámica propia a la estrategia, en relación a las directrices sobre el desarrollo pausable en el corto y largo plazo.

El carácter de la relación es permeable a los ajustes requeridos por ambos, de acuerdo a los cambios experimentados y las necesidades reales, para darle viabilidad política, económica y social al proyecto político y racionalidad a la estrategia según condiciones vigentes, y de esta para llegar a obtener la situación deseada.

Respecto a su relación con la imagen objetiva se puede decir que la estrategia al definir las decisiones y lineamientos de política, define a su vez los alcances posibles de la situación deseada, por lo tanto la imagen objetiva debe ser una derivación lógica que se formula dentro de las decisiones adoptadas por la estrategia.

Su materialización se concreta en las metas intermedias o pasos tácticos para el logro de una situación determinada a largo plazo; la cual debe ser congruente con las propuestas básicas contenidas en el proyecto político.

En lo específico la imagen objetiva debe ser una particularidad operativa del proyecto político que le da direccionalidad a la estrategia en el tiempo y permite medir y precisar los ajustes necesarios a las políticas propuestas por esta.

La definición de variables e indicadores contempla las áreas consideradas prioritarias, en la formulación de políticas para el logro de una situación cualitativamente superior en un tiempo determinado.

TEMA	VARIABLE DESCRIPTIVA	INDICADORES		
	Definiciones acerca de sectores prioritarios	1.1 Se mantiene sectores prioritarios existentes (agroexp. tradicional e industria de integración).	1.2 Se mantiene sectores prioritarios existentes y se desarrollan nuevos sectores	1.3 Se desestimula sectores prioritarios existentes y se desarrollan nuevos sectores (levantamiento protecciones, subsidios, etc.)
Relaciones intersectoriales	Definiciones acerca de la reinversión sectorial.	2.1 Se mantiene patrón de utilización de excedentes o no hay definición (agroexp. financia la industria).	2.2 Se reorientan excedentes hacia sectores tradicionalmente no prioritarios.	
	Definiciones acerca del crecimiento sectorial en relación al PIB.	3.1 Se mantiene el ritmo de participación de los diferentes sectores (crecimiento industrial más dinámico)	3.2 Se mantienen tendencias de crecimiento sectores trad. prioritarios y se estipula crecimiento mayor que PIB de nuevos sectores.	3.3 Se disminuye intencionalmente ritmo de crecimiento de sectores prioritarios tradicionales en beneficio de crecimiento más rápido de nuevos sectores.

Variable analítica

Relación tradicional: Sector agrícola base desarrollo industrial.	Complementación de la relación intersectorial tradicional.	Modificación relación intersectorial tradicional.
-------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------

TEMA

VARIABLES

INDICADORES

Relaciones inter-regionales

1. Definiciones acerca distribución espacial inversiones públicas en infraestructura (transporte, telecom, etc.).

1.1 No hay definiciones específicas. (mantiene el patrón de concentración activa).

1.2 Se mantiene prioridad región central pero se amplía importancia de otras regiones (busca crec. equilibrado).

1.3 Cambios en la prioridad de regiones (nuevos polos de desarrollo).

2. Definiciones acerca distribución espacial inversión pública en proyectos productivos (agro industriales, y otras).

2.1 No hay definiciones específicas.

2.2 Se mantiene prioridad región central pero se amplía importancia de otras regiones.

2.3 Cambios en la prioridad de regiones.

3. Definición acerca localización de regímenes fiscales específicos. (zonas francas, Pto. libre, etc.)

3.1 No hay definiciones específicas.

3.2 Se mantiene prioridad región central pero se amplía importancia de otras regiones.

3.3 Cambios en la prioridad de regiones.

4. Definiciones acerca sectores productivos prioritarios (localización espacial).

4.1 Se mantiene organización territorial.

4.2 Se desarrollan mayoría nuevos rubros en regiones distintas a la región central.

Variable analítica

Concentración	Concentración Desconcentración	"Replanteamiento de la conformación regional"
---------------	-----------------------------------	-----------------------------------------------

TEMA	VARIABLES	INDICADORES		
	1. Definiciones sobre política salarial.	1.1 "prudente" (salario menos que incremento de precios).	1.2 Contención (incremento salarial-incremento precios).	1.3 Expansiva, sectores más bajos, incremento salarial mayor que los precios).
	2. Definiciones sobre políticas de asistencia social.	2.1 Eliminación de programas (reducción beneficios capas medias).	2.2 Mantenimiento de programas (orientación capas medias).	2.3 Creación de nuevos programas ampliación con nueva orientación (ampliación hacia otros sectores).
Priorización sectores sociales	3. Definiciones sobre política, educación, vivienda y salud.	3.1.4 Disminución asignaciones reales (reducción de los sectores sociales prioritarios).	3.2.A Mantenimiento asignaciones reales (orientación capas medias).	3.3.A Aumento de asignaciones reales (beneficia a sectores más bajos).
	4. Definiciones sobre precios, artículos básicos.	4. Elimina o reduce subsidios a precios.	4.2 Se mantiene.	4.3 Se crean.
	5. Definiciones sobre organización de sectores.	5.1 No hay definición sobre nuevas formas de organizac. prod-social.	5.2 Fortalecer existentes.	5.3 Diversas formas de organización produc-social de sectores sociales específicos.

Variable analítica

Favorecimiento sector empresarial.

Mantenimiento tendencia fortalecer capas medias.

Mejoramiento sectores populares.

TEMA	VARIABLES	INDICADORES		
Relaciones comerciales exteriores	1. Definiciones sobre regímenes de incentivos fiscales (proteccionismo).	1.1 Creación de nuevas barreras de protección (incentivos, aranceles, etc.).	1.2 Mantenimiento de actuales barreras de protección.	1.3 Desmantelamiento (eliminación) de barreras de protección.
	2. Definiciones sobre áreas de inversión externa (apertura al capital externo).	2.1 Planteamiento de nuevas regulaciones (participac. regulada de capital externo).	2.2 Mantenimiento regulaciones actuales.	2.2 Derogación de regulaciones (eliminación de restricciones).
	3. Definiciones sobre búsqueda mercado internacionales. (Mercados tradicionales y tradicionales).	3.1 Búsqueda de nuevos mercados (diversificación).		3.2 No diversificación de mercados (mantiene).
	4. Definiciones sobre tipo sistema comercio internacional.	4.1 Planteamiento cambio sistema de comercio internacional.		4.2 No planteamiento cambio sistema de comercio internacional (cuotas fijas).
	5. Definiciones sobre importaciones (restricciones, según tipo de importaciones: capital, materias primas y bienes finales).	5.1 Controles permanentes.	5.2 Controles temporales.	5.2 Eliminación de controles (no protección industria nacional).
	6. Definición sobre papel estado.	6.1 Nuevas instituciones en promoción comercio externo.	6.2 Se amplía participación.	6.3 Se reduce.
	7. Deuda externa	7.1 Cautela en endeudamiento	7.2 Renegociación bajo condiciones FMI y cautela endeudamiento	7.3 No definición endeudamiento por no definic. límite endeudamiento.

Disminución apertura economía y propuesta de modificación de relaciones económicas exteriores.	Mantenimiento apertura economía con propuesta modificación rel. econ. ext.	Mantenimiento apertura economía sin propuesta de modificac. de rel. econ. ext.	Ampliación apertura economía
------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------	------------------------------

TEMA	VARIABLE DESCRIPTIVA	INDICADORES		
	Modificaciones jurídicas al concepto propiedad.	1.1 Ninguna (se mantiene precepto constitucional).	1.2 Amplía función social (variación Ley expropiaciones, limitaciones derechos a propiedad).	1.2 Amplía función social.
Tenencia de tierra.	Intervención estado agro.	2.1 No altera sistema compra de tierras proyectos de colonización.	2.2 Alteración sistema tenencia zonas específicas (proyectos riego, etc.) montaje proyectos de colonización.	2.3 Alteración sistema tenencia a nivel nacional (limitaciones al tamaño propiedad etc.).
	Nuevas formas de de propiedad.	3.1 no fomenta.		3.3 Si fomenta.

Vigencia estructura tenencia de tierra actual.

Modificación "leve" estructura de tenencia actual.

Reforma estructura tenencia de tierra actual.

TEMA	VARIABLE	INDICADORES		
1. Participación organización en la ejecución de políticas públicas (sindicales, gremios profesionales, etc.).	1.1 Se restringe aún más (se quitan funciones a juntas de educación, asociaciones de desarrollo comunal, etc.).	1.2 Se mantiene.	1.3 Se amplía (asignan nuevas funciones a las organizaciones sociales y gremiales).	
2. Participación organizada en la formulación de políticas públicas.	2.1 Se mantiene (no hay).	2.2 Se estimula (mayor participación de acuerdo necesidades objetivas).		
3. Existencia organizaciones populares.	3.1 Se restringen derechos de organización.	3.2 Se mantienen derechos actuales.	3.3 Se crean nuevos derechos (nuevas leyes que protegen organizaciones populares, etc.).	
4. Relaciones entre sectores sociales.	4.1 Pacto obrero patronal.	4.2 Se mantienen las actuales	4.3 Incrementa poder organizaciones populares.	

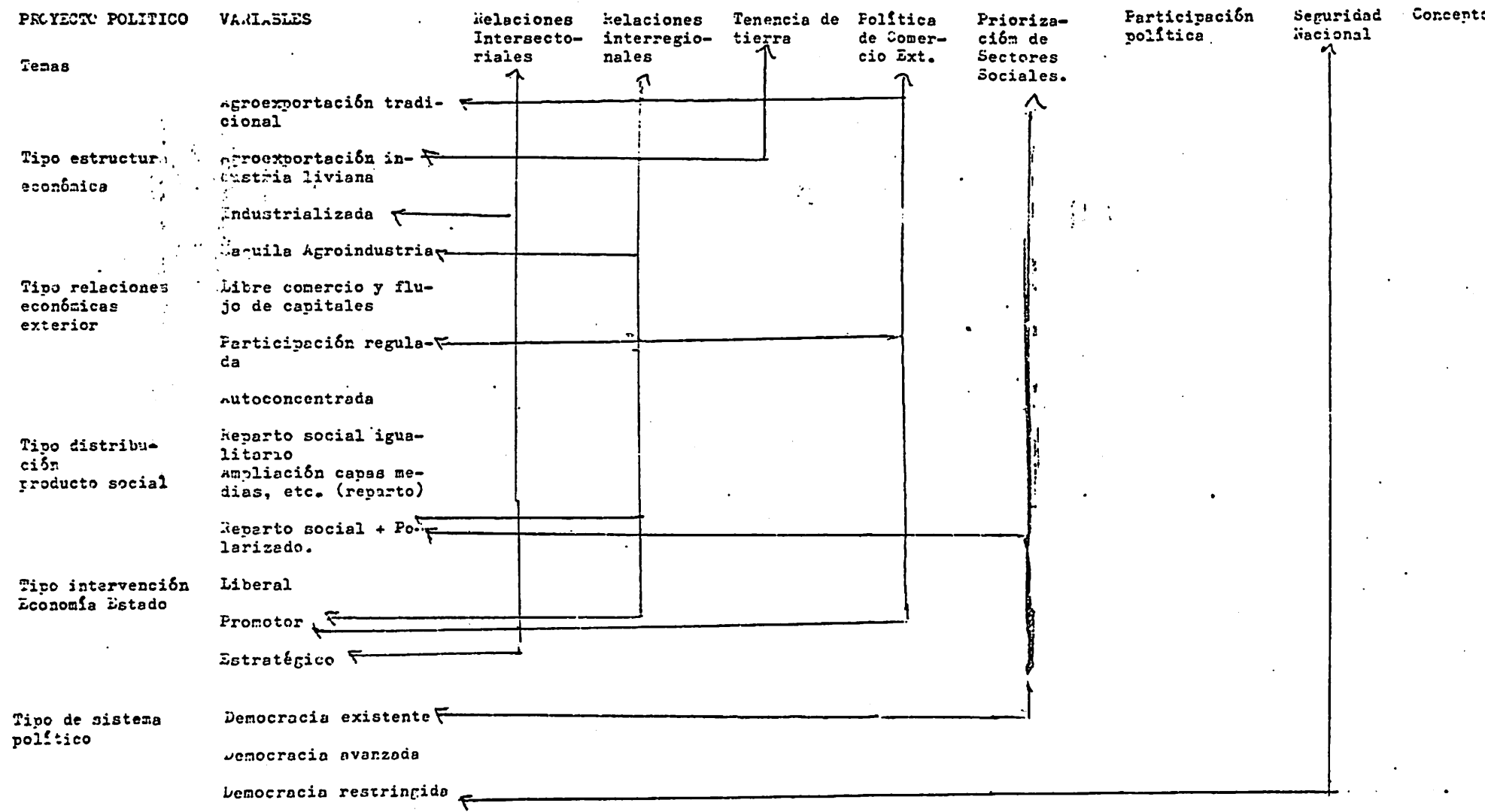
Mayores restricciones participación política	Se mantiene nivel de participación política	Se amplía participación política
----------------------------------------------	---------------------------------------------	----------------------------------

TEMA	VARIABLE DESCRIPTIVA	INDICADORES		
Seguridad Nacional.	Decisiones acerca asignación real para seguridad.	1.1 Se restringe ritmo de participación gasto público.	1.2 Se mantiene ritmo de participación gasto público.	1.3 Se incrementa ritmo de participación gasto público.
	Decisiones acerca funciones del aparato de seguridad.	2.1 Se disminuyen funciones.	2.2 Se mantienen funciones actuales.	2.3 Se crean nuevas funciones ("profesionalización", capacitación).
	Decisiones acerca estructura del aparato de seguridad.	3.1 Se eliminan cuerpos de seguridad (se reduce el componente de seguridad).	3.2 Se mantienen cuerpos de seguridad.	3.3 Se crean nuevos cuerpos de seguridad (fortalecen los existentes).

Variable analítica

Restricciones competente seguridad pública.	Mantenimiento competente seguridad pública.	Ampliación competente de seguridad pública.
---------------------------------------------	---------------------------------------------	---------------------------------------------

ESTRATEGIA DE DESARROLLO



CUADRO NO 1

RELACION ANALITICA ENTRE LOS TEMAS DEL CONCEPTO ESTRATEGIAS DE DESARROLLO Y LOS TEMAS DEL CONCEPTO PROYECTO POLITICO.

## II.- IMAGEN-OBJETIVO

La imagen objetivo se relaciona directamente, desde la perspectiva analítica, tanto con el proyecto político como con la estrategia de desarrollo. Este planteamiento general ha sido presentado frecuentemente, de una u otra forma, por la literatura de planificación en América Latina.

Interesa en este código de análisis precisar el tipo de relaciones que es posible con los conceptos señalados. Tradicionalmente, se ha enfatizado en la vinculación entre la estrategia de desarrollo y la imagen objetivo, en términos de que ésta ofrece un horizonte temporal a la estrategia. Este señalamiento es insuficiente, puesto que no califica adecuadamente la relación entre ambos conceptos. Quisiéramos anotar que la imagen objetivo tiene una dinámica derivada, operacional y una temporalidad determinada, respecto a la estrategia de desarrollo.

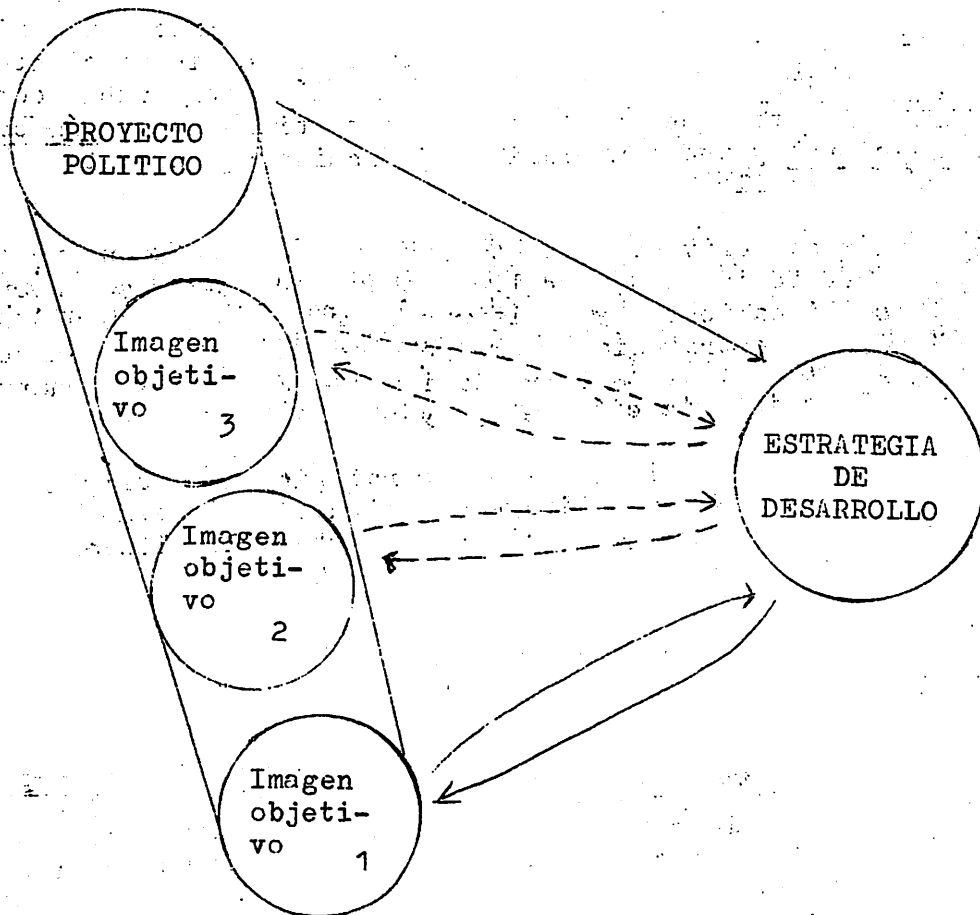
- 1- Una dinámica derivada en tanto que son las decisiones adoptadas en la estrategia de desarrollo las que otorgan los instrumentos básicos (lineamientos y políticas) para el logro de una situación deseada. La estrategia es el eje dinamizador de la relación: sin ella, no es posible definir una imagen objetivo congruente y eficaz en la cristalización del proyecto político.
- 2- Un parámetro operacional de la estrategia de desarrollo en tanto la imagen objetivo constituye una situación intermedia que permite medir y, por tanto, precisar y ajustar, los lineamientos y las políticas emanadas de la estrategia.
- 3- Una temporalidad determinada, en la medida en que la imagen objetivo es siempre una definición en el corto plazo de situación deseada.

Paralelamente, la imagen objetivo tiene una relación de particularidad y de temporalidad fija con el proyecto político. En el primer aspecto, debe considerarse que la imagen objetivo es siempre una especificación del proyecto político, un elemento contenido por aquel. En el segundo aspecto, lo especial de este elemento particular del proyecto político es que constituye un paso táctico, en el corto plazo, para lograr su realización. A diferencia de la estrategia de desarrollo, esta temporalidad fija no sirve para medir y ajustar el proyecto político, sino que es, simplemente, un escalón intermedio para el logro de los objetivos globales y a largo plazo que éste se propone. Por lo tanto, el proyecto político le confiere la racionalidad posible a la imagen objetivo.

Gráficamente, entendemos la interrelación de los conceptos en la forma siguiente:

GRAFICO Nº 1

RELACION ANALITICA ENTRE LA IMAGEN OBJETIVO,  
EL PROYECTO POLITICO Y LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO



Las dimensiones del concepto de imagen objetivo son, en su definición más general, las mismas que las del proyecto político, por ser la imagen objetivo un elemento particular de éste. La diferencia estriba en que la definición de las variables debe recoger, precisamente, las dos cualidades principales de la imagen objetivo: ser una situación deseada en el corto plazo, con vistas a la consecución de un proyecto político y constituir un parámetro operacional de la estrategia de desarrollo. Es decir, debe evaluar la eficacia de la estrategia de desarrollo para avanzar en el proyecto político y debe ofrecer los elementos de análisis necesarios para evaluar la congruencia entre el corto y el largo plazo en los objetivos del desarrollo económico y social.

Debido al carácter anteriormente señalado, el desglose metodológico del concepto "imagen objetivo" muestra una característica especial: los indicadores que permiten registrar la situación deseada se expresan directamente como la cuantificación o la definición precisa de la meta deseada en el corto plazo. Así por ejemplo, el indicador de la variable crecimiento sectorial es 40% anual industria, 3% anual en la agricultura, etc. para los próximos años; el indicador de la variable crecimiento regional es vgr. 3% PIB Región Atlántica, 4% PIB Región Central, etc.

#### D1. Metas en la producción

- V.1.1 Ritmo de crecimiento deseado por sectores
- V.1.2 Modificación deseada en la participación sectorial en la generación del PIB
- V.1.3 Crecimiento de la productividad
- V.1.4 Situación deseada I.B.C/PIB.
- V.1.5 Crecimiento PIB/regional

#### D.2 Metas en las relaciones económicas exteriores

- V.2.1 Crecimiento exportaciones
- V.2.2 Situación deseada balanza comercial
- V.2.3 Situación deseada servicio de la deuda
- V.2.4 Orientación deseada corto plazo financiamiento externo
- V.2.5 Convenios deseados en la comunidad financiera internacional
- V.2.6 Fuentes de financiamiento
- V.2.7 Volumen comercial deseado por regiones

#### D.3 Metas en la distribución del producto social

- V.3.1 Orientación específica salarial
- V.3.2 Crecimiento (real) gasto (per cápita) prog. vivienda
- V.3.3 Crecimiento (real) gasto (per cápita) / prog. salud
- V.3.4 Crecimiento (real) (per cápita) gasto / prog. educación
- V.3.5 Crecimiento (real) (per cápita) gasto / prog. asistencia social
- V.3.6 Tasa desempleo

D.4 Metas en la intervención estatal en la economía

- V.4.1 Crecimiento real gasto público
- V.4.2 Gasto público (déficit) / PIB.
- V.4.3 FBC. Público/ FBC.
- V.4.4 Crecimiento sectorial (real) gasto público
- V.4.5 Crecimiento regional (real) gasto público
- V.4.6 Crecimiento empleo público/ crecimiento empleo privado

IV.- ESTILO DE PLANIFICACION

Desde el punto de vista analítica, entendemos que el estilo de planificación guarda una triple relación de temporalidad, dependencia, y autonomía con la estrategia de desarrollo. Conviene precisar estas relaciones:

- 1- La temporalidad se refiere al hecho de que son precisamente las definiciones contenidas en la estrategia de desarrollo, las que confieren el horizonte temporal al estilo de planificación. No se trata, necesariamente, de que el estilo esté relacionado al corto plazo y la estrategia a largo plazo sino que la cuestión es más sustantiva: dependiendo de la trayectoria fundamental formulada, se concibe al estilo de planificación y los ajustes que se consideran pertinentes de introducir en el tiempo.
- 2- La dependencia se refiere al hecho de que el estilo de planificación debe de reflejar, en el ámbito de planificación, las decisiones contenidas en la estrategia de desarrollo. No entendemos posible la definición de estilos sin la delimitación previa de la estrategia de desarrollo, que le ofrece el contexto de referencia y de significación.
- 3- La autonomía denota que si bien el estilo de planificación es un elemento derivado de la estrategia de desarrollo, un elemento dependiente, particular, posee, sin embargo, un ámbito específico de acción: el proceso de planificación. Este ámbito específico le confiere una cierta autonomía al estilo de planificación, por cuanto implica considerar dimensiones operantes solo en el proceso de planificación y que no están presentes en la estrategia de desarrollo. Estas dimensiones se refieren a los aspectos relacionados con la metodología del proceso de planificación.

Dada las relaciones señaladas entre el estilo de planificación y la estrategia de desarrollo, se requiere que el desglose de dimensiones, variables e indicadores traduzca eficaz y fielmente el planteamiento anterior.

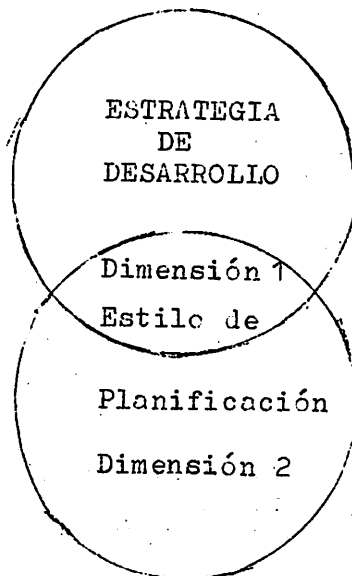
Postulamos que, operativamente, el estilo de planificación contiene dos dimensiones básicas:

- 1- el papel del proceso de planificación en la estrategia de desarrollo: la definición del rol que se le asigna a éste en los lineamientos y políticas definidas por la estrategia de desarrollo. Como puede observarse, esta dimensión trabaja el aspecto dependiente y la temporalidad de la relación entre el estilo y la estrategia.
- 2- el proceso metodológico de la planificación: la definición de cómo debe llevarse a cabo el proceso de planificación, desde el punto de vista de los aspectos técnicos de la disciplina. Esta dimensión trabaja el aspecto autónomo de la relación entre el estilo y la estrategia.

Quisiéramos representar gráficamente el planteamiento esbozado hasta el momento:

GRAFICO Nº 2

RELACION ENTRE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO  
Y EL ESTILO DE PLANIFICACION PARA LA CONSTRUCCION  
DEL CODIGO DE ANALISIS

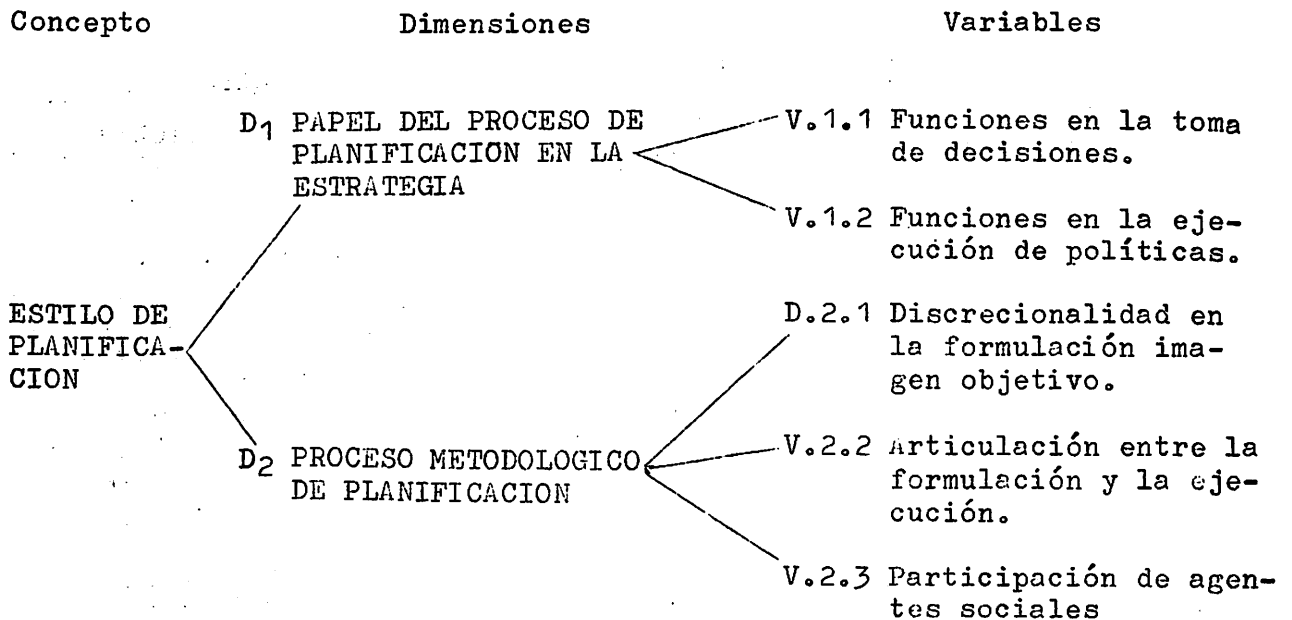


Las dimensiones delimitadas se desglosan en variables. La D.1 "papel del proceso de planificación en la estrategia de desarrollo" contiene dos variables: V.1.1 "Funciones del sistema de planificación en la toma de decisiones en los lineamientos y políticas de la estrategia"; y V.1.2 "Funciones del sistema de planificación en la ejecución de los lineamientos y políticas de la estrategia". Este desglose de variables permite caracterizar el rol del proceso de planificación no solo en la formulación de la estrategia, sino también en la ejecución de las políticas, programas y proyectos que se consideran relevantes. Ello aporta nuevos elementos para delimitar efectivamente el papel del proceso de planificación derivado de la estrategia.

La D.2 "Proceso metodológico de planificación" se subdivide, a su vez, en tres variables: V.2.1 "Discrecionalidad de la imagen objetivo" V.2.2 "articulación entre formulación y ejecución"; y V.2.3 "participación de agentes sociales en el proceso de planificación". No vamos a profundizar en este documento acerca de este tema, pues se adapta literalmente del avance de investigación.

GRAFICO Nº 3

DESGLOSE ANALITICO DEL CONCEPTO DESTILO DE PLANIFICACION



A continuación haremos una descripción de los indicadores que contienen cada una de las variables desglosadas:

V.1.1 Funciones en la toma de decisiones

Indicador 1.1.1 "encargado de adoptar decisiones": cuando en los planes y textos oficiales existe una voluntad expresa relativa a que es el sistema de planificación, particularmente OFIPLAN y posteriormente MIDEPLAN, la entidad encargada de formular la estrategia de desarrollo. Se concibe que la función básica de MIDEPLAN es presentar las decisiones fundamentales conducentes a la estrategia de desarrollo, por encima de otra institución.

Indicador 1.1.2 "coordina decisiones con otras entidades": cuando en los planes y textos oficiales se admite la participación de MIDEPLAN en la formulación de la estrategia de desarrollo conjuntamente con otras instituciones del Poder Ejecutivo y el sector descentralizado. Se concibe que la función de MIDEPLAN es coordinar y participar en un organismo consultivo interinstitucional, sin asignarsele un rol directivo.

Indicador 1.1.3 "no participa en la toma de decisiones": cuando en los planes y textos oficiales se consigna expresamente o puede inferirse, que la formulación de la estrategia de desarrollo es realizada por otras instituciones del sector público, independientemente y sin participación de MIDEPLAN. Esta se enfrenta a la estrategia de desarrollo como algo dado. (Otra forma es la carencia de cualquier referencia a la asignación de funciones, lo que implica mantener la situación actual, en la que MIDEPLAN no tiene instrumentos reales para hacer cumplir el plan.

#### V.1.2 Funciones en la ejecución de políticas

Indicador 1.2.1 "función sectora": cuando en los planes y textos de planificación se consigna expresamente un papel directivo de MIDEPLAN en la ejecución de coordinación de los principales lineamientos y políticas emanadas de la estrategia de desarrollo.

Indicador 1.2.2 "función asesora": cuando en los planes y textos de planificación se consigna una función técnica de apoyo a la ejecución de políticas de otras instituciones, como la función básica de MIDEPLAN. No se contempla ningún papel relevante de MIDEPLAN en la dirección y coordinación de las políticas y lineamientos, pero se consigna expresamente o puede inferirse, que es esta entidad la encargada de asesorar técnicamente a las instituciones del sector público encargadas de impulsar los principales lineamientos y políticas de la estrategia de desarrollo.

Indicador 1.2.3 "función asesora y ejecutor de programas específicos": además de la situación señalada en el indicador anterior, se consigna expresamente en los planes y documentos oficiales que MIDEPLAN está encargado de ejecutar algunos programas específicos, derivados de la estrategia de desarrollo, de carácter no fundamental.

#### V.2.1 Discrecionalidad en la formulación de la imagen objetivo

Indicador 2.1.1 "sin discrecionalidad": cuando en los planes y textos oficiales se consigna expresamente, o puede inferirse, que la formulación de la imagen objetivo es realizada por las instancias de decisión política, independientemente y sin la participación de MIDEPLAN. Esta se enfrenta a la imagen objetivo como algo dado. (Otra forma es que se mantiene la situación actual. Se omite cualquier referencia).

Indicador 2.1.2 "con discrecionalidad": cuando en los planes y textos oficiales se admite como parte del proceso de planificación la formulación de la imagen objetivo y a MIDEPLAN como la entidad encargada de esta elaboración conjuntamente con las instancias de decisión política.

#### V.2.2 Articulación entre formulación y ejecución

Indicador 2.2.1 "énfasis en la formulación y atrofia en la ejecución": se reconoce que la práctica existente y el tipo de planificación deseada, acentúa en la actividad de planificación básicamente la importancia de formular planes de desarrollo global, sectorial o regional.

Indicador 2.2.2 "énfasis en la ejecución adopta la formulación": Puede reconocerse que la práctica existente acentúa la instancia de la formulación, pero se consigna expresamente la necesidad de que el sistema de planificación, básicamente MIDEPLAN, empiece a desarrollar una planeación cuyos objetivos y planes como tales, emerjan de las necesidades generadas por la implementación de políticas y no necesariamente en la forma de un plan-texto.

#### V.2.3 Participación de agentes sociales

Indicador 2.3.1 "sin participación": cuando en los planes y textos oficiales se omite sistemáticamente cualquier referencia a la participación organizada de la población en una o varias instancias del proceso de planificación y de los proyectos que desarrolla MIDEPLAN.

Indicador 2.3.2 "niveles reducidos y localizados": cuando en los planes y textos oficiales se admite expresamente o puede inferirse, que la participación organizada de la población, se circunscribe únicamente a algunos proyectos específicos que desarrolla MIDEPLAN, pero sin acceso a las instancias de formulación y ejecución de las políticas de planificación más importantes.

Indicador 2.3.3 "plena participación": cuando en los planes y textos oficiales se admite expresamente como una necesidad la participación organizada de la población en las instancias de formulación y ejecución de las políticas de planificación más importantes y se esbozan los mecanismos que posibilitarán dicha participación.

En el cuadro adjunto, sintetizamos el desglose analítico del concepto estilo de planificación. Además señalamos su relación con el concepto estrategia de desarrollo. Cabe mencionar que cada uno de los indicadores de la dimensión 1 "papel del proceso de planificación en la estrategia" se mide en relación a los indicadores del concepto estrategia de desarrollo. Así, por ejemplo, la función sectora en la ejecución de políticas se mediría por medio de las definiciones contenidas en los planes y textos oficiales para cada uno de los indicadores de la estrategia de desarrollo.

Finalmente, hemos dejado indicadas -sin mayor explicación las variables analíticas, como paso preliminar en el diseño de análisis (lineamientos para su elaboración). En el curso de la lectura iremos construyendo a la vez este diseño de análisis, que trata precisamente de reconstruir los tipos de estilo de planificación, estrategia de desarrollo, proyecto político e imagen objetivo contenidos en los planes y textos oficiales de planificación durante el período 1974-1982.

II ESCALO DE PLANIFICACION

1. PAPEL DEL PROCESO PLANIFICACION EN ESTRATEGIA

1.1 Funciones en la toma de decisiones  
 1.2 Funciones en la ejecución de políticas

- 1.1.1 Adecuado Adoptar decisiones
- 1.1.2 Coordinar Decisiones con otras entidades
- 1.1.3 No participar con toma de decisiones
- 1.2.1 Sector
- 1.2.2 Asesora
- 1.2.3 Asesora/ Director Programas específicos

2. PROCESO METODOLÓGICO DE PLANIFICACION

- 2.1 Discrecionalidad formulación según-objetivo
- 2.2 articulación Formulación Ejec.
- 2.1.1 Sin discrecionalidad
- 2.1.2 Con discrecionalidad
- 2.2.1 enfasis formulación estratégica ejecución
- 2.2.2 Enfoque ejecución adaptada formulación

2.3 PARTICIPACION ASISTENTES SOCIALES

- 2.3.1 Sin participación
- 2.3.2 niveles recursos y localizaciones
- 2.3.3 plena capacidad

- ESTRATEGIA DE DESARROLLO
  - 1.1 Sectores prioritarios
  - 1.2 Participación sectorial
  - 1.3 Crecimiento sectorial/FIE.
- Relaciones intersectoriales
  - 2.1 Distribución espacial Inv. Publ. Inf.
  - 2.2 Distribución espacial Inv. Publ. Prop.
  - 2.3 Localización regiones niveles.
  - 2.4 Sectores productivos prioritarios.
- Relaciones interregionales
  - 3.1 Política aserrial
  - 3.2 Políticas Asistencia social
  - 3.3 Políticas educ. viv. y salud.
- Priorización sectores sociales.
  - 4.1 Incentivos fiscales
  - 4.2 Arnes de inversión externa
  - 4.3 Búsqueda mercados internacionales
  - 4.4 Tipo de comercio internacional
  - 4.5 Control exportaciones.
- Relaciones Comercio Exterior
  - 5.1 Modificación en competencia
  - 5.2 Intervención en el sector
- Presencia de tierra
  - 6.1 Fort. Creación
  - 6.2 Fort. Organización
  - 6.3 existencia de población.

CENTRO DE DOCUMENTACION  
 U.C.I.D.  
 FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
 UNIVERSIDAD NACIONAL - HEREDIA

Variables del SISTEMA PLANIFICACION

NO NATIVA    LOCAL    PLAN    PAGOS    TECNOLÓGICA    PARTICIPACION ASIST. SOCIAL    PARTICIPACION LOCAL

## DEFINICIONES

- 1.1.1 Encargado de adoptar decisiones: en el plan de desarrollo se prevee que el sistema de planificación constituye la entidad encargada de formular y revisar la estrategia de desarrollo.
- 1.1.2 Coordina decisiones con otras decisiones: en el plan de desarrollo se prevee la constitución de organismos de coordinación interinstitucional -con participación del sistema de planificación- encargados de formular y revisar la estrategia de desarrollo.
- 1.1.3 No participa en la toma de decisiones: en el plan de desarrollo no se prevee la participación del sistema de planificación en la formulación y revisión de las estrategias de desarrollo. Se deja esta tarea a los distintos centros de decisión política y económica.
- 1.2.1 Rector: en el plan de desarrollo se consigna expresamente el papel del sistema de planificación como entidad directora y coordinadora de las políticas reales del sector público que se desprenden de la estrategia de desarrollo.
- 1.2.2 Asesor: en el plan de desarrollo se consigna expresamente o puede inferirse por las atribuciones reales otorgadas al sistema de planificación, que éste cumple una función técnica auxiliar a los principales centros de decisión política y económica. No posee ninguna atribución de dirección y control interinstitucional.
- 1.2.3 Asesor/ejecutor de programas específicos: además de lo anterior, el sistema de planificación queda encargado de desarrollar una serie de proyectos específicos en los distintos sectores y regiones, como parte de sus políticas institucionales.

Indicadores 2.1.1 a 2.3.3: véase avance de investigación.

La reconstrucción de un estilo de planificación se efectúa a partir de la combinación particular de las variables analíticas que emergen de la interrelación con las variables de la estrategia de desarrollo.

Pueden anotarse varios hechos:

- 1.- Que el estilo de planificación aborda la estrategia de desarrollo desde el ángulo del papel del proceso de planificación en ella.
- 2.- Que el estilo de planificación contiene variables relativas al procedimiento metodológico que no están comprendidas directamente por la estrategia de desarrollo.
- 3.- Que ciertas variables de la estrategia de desarrollo no se incluyen dentro del estilo de planificación, en tanto a funciones muy especializadas del estado (vgr: seguridad).