AD NACIONAL
engo"
DE CIENCIAS SOCIALES
E PLANIFICACION Y
N SOCIAL

CUADERNOS DE PLANIFICACIÓN Y PROMOCIÓN SOCIAL

Serie
Informes finales de investigación

860632—P. UNA

EL PROCESO DE PLANIFICACION EN COSTA RICA

1974-1982

Lic. Rita Gamboa C.
Lic. Jorge Vargas

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

"PROYECTOS POLITICOS Y ESTRATEGIAS DE PLANIFICACION EN LOS PLANES DE DESARROLLO DE COSTA RICA: 1974-1982"

INFORME FINAL DE INVESTIGACION

Lic. Rita María Gamboa Conejo

Lic. Jorge Vargas Cullell

Heredia-Diciembre 1985

INDICE

PRESENTACION:

Con la presente investigación, titulada "Proyectos Políticos y estrategias de planificación en los planes nacionales de desarrollo en Costa Rica, 1974-1982", se abre a la reflexión académica en la educación superior un tema de singular importancia: el estudio de la experiencia de planificación global, sectorial y regional en el país.

Hasta el momento no se conocen trabajos de está índole en el ámbito universitario. Ciertamente, la evolución de la crisis económica, las transformaciones institucionales que experimenta el Estado costarricense en los últimos años, las políticas públicas en los distintos sectores de la actividad económica y la acción de los partidos políticos, han sido en distinto grado objeto de interés por parte de diversas disciplinas (1).

Todos los aspectos señalados tienen una relación directa con la planificación en el tanto que, como se verá en el curso del informe, la condicionan. Pero ninguno de estos aspectos (la estructura económica, las políticas públicas, el sistema institucional y el escenario político) han sido abordados en su relación con el diseño y ejecución de las políticas de planificación; que por medio de planes globales o sectoriales, la creación del Sistema de Planificación o el control sobre variables claves de la acción pública -como la inversión y el Presupuesto del Poder Central*-, los sucesivos gobiernos han empleado en procura de una mayor eficiencia y ordenamiento del Estado costarricense.

(1) Para citar algunos trabajos:

Fallas, Helio. Crisis económica en Costa Rica, San José: Editorial Nueva Década, 1ed., 1981.

Villasuso, Juan, et. al. El sector productivo: crisis y perspectivas. San José: Editorial Porvenir, Colección Alcances, 1984.

Rivera, Eugenio. El Fondo Monetario Internacional y Costa Rica 1978-1982, San José: DEI, 1983.

Esquivel, Francisco y Manuel Solís. Las perspectivas del reformismo, San José: DEI, 1981.

Gutiérrez, Miguel, et. al. ¿Hacia dónde va Costa Rica? San José: Editorial Porvenir, 1985.

* Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Es muy probable que en esta situación incidan las mismas características históricas de la práctica institucional de planificación: la primera ley de planificación se emite en 1963 pero no es sino hasta mediados de la década de los setenta que es visible un esfuerzo sostenido por crear un sistema interesado de planificación (2). Como parte de la acción institucional del Estado, la planificación es entonces un proceso reciente, y a este carácter reciente, cabe agregar que un proceso que no ha logrado articular las acciones del Estado costarricense a partir de las directrices diseñadas en los planes de desarrollo: como regla general el sistema de planificación ha sido relegado de los niveles de decisión gubernamental. Ambas condiciones de la experiencia histórica de la planificación en Costa Rica posiblemente han desalentado a investigadores y estudiosos: después de todo, pueden formularse legítimamente la duda de si resulta importante invertir esfuerzos en analizar un proceso que guarda tales características. Sin embargo debe reconocerse que la carencia de trabajos especializados sobre la planificación, obedece en parte a las diversas corrientes de pensamiento, que cuestionan desde diferentes perspectivas su aplicabilidad y eficiencia según las condiciones hitóricas predominantes. El debate sobre la planificación es incipiente, limitándose a dos premisas globales; la primera, sobre la conveniencia de la planificación en un sistema de libre mercado, se ha mantenido en los últimos veinte años como una polémica entre conomistas neoliberales y los proclives a la Escuela Keynesiana.

La segunda premisa, en relación con la posibilidad de planificar en un sistema capitalista (por lo demás superada) ha sido planteada en círculos académicos. En ambos casos, no ha existido un análisis preciso de la experiencia de planificación en Costa Rica. Los neoliberales, por difinición, se han negado a ir más allá de la condena por la intromisión estatal en la esfera económica; otras grupos han defendido el principio de la planificación en un sistema de económica mixta, sin preocuparse por evaluar los resultados concretos obtenidos; y algunos otros, al aferrarse al principio general de la 'irracionalidad del capitalismo' han excluido automáticamente la planificación en Costa Rica como un campo de análisis.

Si desde el punto de vista académico pueda parecer indispensable remover el debate de este callejón sin salida, aportando nuevos elementos de juicio por medio de análisis concretos de la experiencia de planificación, la revaloración del tema resulta necesaria de cara a la misma realidad del país. En momentos en los que el debate sobre las opciones de administración de la crisis y su resolución ocupa de pleno derecho la atención de: técnicos, académicos, investigadores, políticos y, en general, de las organizaciones sociales y políticas; dos interrogantes adquieren relevancia:

- ¿cuál es el marco institucional y jurídico vigente de la planificación?
- ¿Qué papel debe desempeñar el sistema de planificación en una opción de administración y superación de la crisis económica?

Cualquiera que sea la respuesta a estas interrogantes, puede advertorse lo necesario de una evaluación de la experiencia de planificación en Costa Rica, si se quiere presentar propuestas realistas y serias. Lo interesante es que el momento de esta respuesta corresponde no solo a una crisis económica sino, particularmente, a una crisis del enfoque tradicional de la planificación en América Latina, sustentado en el pensamiento de la CEPAL y el ILPES, acaso producido por el derrumbe de las previsiones optimistas sobre la eficacia de la planificación para garantizar el desarrollo económico.

Naturalmente, un trabajo pionero no puede pretender efectuar un ajuste de cuentas con la experiencia de planificación en Costa Rica. Esta es una pretensión que debe ser rechazada y puede argumentarse prudencia metodológica. Pero, a juicio de los investigadores, la cuestión remite a un principio básico del quehacer científico: la capacidad de historizar las posibilidades que ofrece el conocimiento acumulado sobre un tema para incidir sobre la realidad. Por lo que en relación con la experiencia nacional en planificación, la reflexión tiene todavía que superar su insuficiencia.

Lo que si puede exigirse a un trabajo de investigación, a pesar de su carácter exploratorio, es tener la lucidez de entender el momento

en que se realiza, para aportar elementos que constribuyan a esclarecer los términos de un debate que interesa al conjunto de la sociedad costarricense. De esta manera, pese a que no es el interés de esta investigación responder apresuradamente las premisas de la conveniencia o viabilidad de la planificación, si lo es entregar una contribución concreta por medio de un primer análisis técnico y metodológico del sistema integrado de planificación en Costa Rica, que plantee nuevos puntos a la discusión.

CAPITULO I

ASPECTOS TEORICOS

Y

METODOLOGICOS

I. Introducción

Inevitablemente, la realización de un estudio pionero en un tema de investigación implica enfrentarse a problemas tales como la carencia del ordenamiento y evaluación previas de fuentes de información, o la notable falta de desagregación analítica -operativa- de enfoques teóricos y metodológicos a menudo elaborados sin mayor preocupación por su verificación empírica. Cuando no, una investigación de este tipo comporta el riesgo, en este caso ineludible, de descubrir avanzado el trabajo, la necesidad de variar la delimitación temática del estudio, o de desarrollar nuevos procedimientos para corregir omisiones hasta el momento inadvertidas.

En la presente investigación "Proyectos Políticos y estrategias de planificación en los planes nacionales de desarrollo en Costa Rica, 1974-1982" los problemas antes citados estuvieron afectando el curso del trabajo -y no podía ser de otra manera-. Para los autores, tal situación requirió centrar la atención en tres aspectos medulares:

1. Un proceso permanente de construcción del objeto de estudio, de revisión crítica de la delimitación temática incial, para incluir dimensiones no previstas en el diseño original o desechar otras que en un principio parecían promisorias vetas de investigación.

2. Un proceso permanente de ereelaboración del enfoque teórico metodológico del proyecto, tanto en sus aspectos más abstractos como en los más operativos, conforme la misma revisión de fuentes de información o el descubrimiento de nuevos textos evidenciaban la falta de adecuación de la propuesta anterior.

3. Un proceso permanete y depuración de las fuentes de información, en este caso documentales y orales, para evaluar la calidad de la información disponible y poder discernir consecuentemente los alcances reales de los hallazgos del proceso de investigación.

En este capítulo se tratan los tres aspectos señalados. Se divide en cuatro apartados. En el primero se presentan el objeto y

los objetivos de investigación tal y como éstos fueron finalmente reformulados. En el segundo apartado, se señalan los elementos principales del enfoque teórico y metodológico del proyecto. En el tercero, se enuncian las características generales del procedimiento metodológico y técnico de la investigación. En el apartado final se fundamenta el orden de exposición que se seguirá en el presente informe.

II. Objeto y Objetivos de investigación (1)

En este proyecto, el objeto de investigación ha sido constantemente reelaborado, empleando para ello los resultados de la labor investigativa. Sin embargo, este reelaboración no implica una reformulación completa del objeto de estudio original sino su ajuste y precisión en las dimensiones teóricas, metodológicas y empíricas, respetando la delimitación temática del proyecto.

Inicialmente la definición del objeto de estudio incluía dos vertientes de trabajo:

1. El análisis de los planes nacionales de desarrollo para descubrir los proyectos políticos, las estrategias de planificación, la imagen objetivo y la estrategia de desarrollo pque contenían.

2. La contrastación de las directrices y previsiones de los planes nacionales con la evolución real de las principales variables macroeconómicas, sociales y políticas de Costa Rica durante el período de 1974 a 1982.

El avance de la investigación mostró la necesidad de reformular el objeto de estudio para reorientar el trabajo hacia temas que emergieron como más sugerentes dentro de la delimitación temática original. En primer lugar, el análisis de los planes nacionales de desarrollo, no puede limitarse a descifrar su racionalidad, en el sentido de reconstruir metodológicamente sus definiciones políticas y técnicas, sino que es necesario avanzar en la respuesta a una interrogante: ¿cuál es la consistencia metodológica y técnica de los planes como documentos directivos de políticas económicas y sociales del Estado?

---

(1) Cfr: La formulación inicial del objeto y objetivos del proyecto se encuentra en el diseño de investigación aprobado por la U. C. I. D.

En otras palabras ¿cuál es la calidad de la formulación del proyecto político, la estrategia de desarrollo, etc. contenidos en el plan? ¿cuál es la congruencia sustantiva e instrumental (2) entre los distintos componentes del plan?

En segundo lugar, la constrastación entre las directrices formuladas y la evolución real de la actividad económica y social del país rápidamente lleva a la constatación de que los planes "no se cumplen". Esta constatación por sí misma no tiene mayor valor analítico: ya es cosa sabida y no parece ser importante insistir sobre el punto. Por lo tanto, se reorientó el esfuerzo de investigación hacia otro problema: los planes, como documentos, son producto de determinados procesos de planificación inscritos en una estructura política y una estructura de planificación que varía a lo largo del período de análisis. Entonces ¿cuáles son las características de los procesos de planificación responsables de la formulación de planes de desarrollo? ¿Cuáles variables políticas, institucionales y técnicas se interrelacionan en estos procesos y como lo hacen en cada uno de los planes? ¿Pueden encontrarse en estos procesos de planificación los obstáculos significativos a una eficaz aplicación del plan y, al mismo tiempo, las explicación de los problemas de coherencia técnica y metodológica de los documentos?

La reorientación indicada no es producto de la casualidad. Existe un serio problema metodológico no previsto en el diseño original: la lectura de un discurso, en este caso el contenido de los planes, no puede realizarse al margen de las condiciones históricas concretas de su producción. Un texto cualquiera que éste sea, es, por supuesto, la objetivación del pensamiento de un individuo o un grupo pero fundamentalmente es el producto y parte de la práctica objetiva y de la situación del individuo o grupo que lo produce. Aislar el texto del sujeto (individual o colectivos) que los produce y de las condiciones en que se realiza tal producción significa desechar la posibilidad de explicar las características propias del texto y de entender su

(2) Cfr.: Apartado 3 de este capítulo para la definición de ambos conceptos.

carácter de parte integrante de la acción del sujeto sobre las condiciones que enfrenta.

Este planteamiento básico se olvida en el diseño inicial: en éste se pretende una comparación del discurso del plan con la realidad económica y social más general, como si fuesen dos dimensiones ajenas. Una comparación discurso/realidad de este tipo con justicia puede calificarse como ahistórica y formalizante, ya que parte de la discutible e implícita premisa de que el problema fundamental de la planificación es la fricción entre la formulación de políticas, supuestamente neutral y técnica, y su ejecución, afectada por variables sociales, económicas y políticas. Esta premisa implica aislar la formulación de la política de sus determinantes reales.

La reorientación de las preguntas de investigación cuestiona directamente la premisa citada: es absolutamente necesario caracterizar al plan como el resultado de la confluencia de factores políticos, técnicos e institucionales en un proceso de planificación determinado. Lo anterior se requiere tanto para examinar el problema de la viabilidad de un plan en un contexto político, económico e institucional como para entender, finalmente, el mismo discurso del plan. ¿Por qué se plantea tal proyecto político? ¿por qué muestra inconsistencia técnicas y metodológicas, a veces contradicciones abiertas?

La reelaboración del objeto de estudio implica, naturalmente, un nuevo diseño de los objetivos de investigación. En su formulación final, éstos son los siguientes:

1. Reconstruir la definición de los conceptos básicos de los planes nacionales de desarrollo para evaluar la calidad metodológica de su formulación.

2. Analizar la congruencia sustantiva e instrumental de los planes nacionales de desarrollo.

3. Caracterizar la interrelación de factores políticos, institucionales y técnicos que conforman los procesos de planificación de las cuales resultan los planes nacionales de desarrollo.

4. Detectar los factores presentes en los procesos de formulación de los planes nacionales de desarrollo que afectan su congruencia sustantiva e instrumental.

5. Detectar los factores presentes en los procesos de formulación de los planes nacionales de desarrollo que condicionan la posterior aplicación del plan.

Queda finalmente por indicar que el período de análisis en la investigación -1974 a 1982- no fue modificado. Sin embargo, la justificación de esta delimitación temporal ya no se fundamenta (como en el diseño original) en la situación de crisis económica que se desarrolla en el período sino a que en él, como se señala en la presentación, experimenta una consolidación jurídica e institucional del sistema de Planificación Nacional. Es evidente que el contesto de crisis económica es un referente indispensable pero la delimitación temporal depende del comportamiento del objeto estudado: los planes nacionales de desarrollo y los procesos de planificación que los producen.

III. Enfoque teórico del proyecto (síntesis)

De la discusión teórica desarrollada en la investigación (3), interesa resumidamente destacar dos aspectos en este apartado:

1. La definición y operacionalización de conceptos básicos.
2. El abordaje teórico que preside la relación entre plan, proceso de planificación y el contexto político institucional.

Que este apartado se centre en ambos aspectos obedece a varias razones legítimas. No es el propósito de esta investigación -y por tanto de este informe- efectuar una recopilación y análisis crítico

---

(3) Cfr.: I Avance de Investigación: Nuevos enfoques sobre Planificación y Desarrollo Económico Social. Heredia: Cuadernos de Planificación y Promoción Social No. 1, Agosto, 1984, 107 pp.

Posteriormente, en junio de 1985, se efectuó el I Taller de discusión del Avance que arrojó nuevos elementos teóricos a ser tratados y modificaciones de la propuesta contenida en el Avance.

de las ya profusas teorías de la planificación en América Latina. Las referencias a estas teorías, hechas en otras etapas del proyecto, siempre han sido realizadas con el propósito de elaborar un enfoque teórico adaptado a las necesidades de una investigación pionera. Tampoco interesa reproducir aquí el conjunto de la elaboración teórico metodológica efectuada, pues realmente excede lo necesario para efectos de una presentación final de resultados.

Lo que si resulta indispensable es presentar el enfoque teórico que orientó la lectura de los planes nacionales de desarrollo y el análisis de los procesos de planificación productores de estos planes.

3.1 Definición de conceptos básicos

Los conceptos básicos con base en los cuales se realiza la lectura de los planes nacionales de desarrollo son los siguientes: proyecto político, estrategia de desarrollo e imagen objetivo(*). El esfuerzo de conceptualización de estos términos se rigen por los criterios de elaborar definiciones que superen las confusiones frecuentes en su uso y que estas definiciones permitan una desagregación analítica u operacionalización de conceptos en un arsenal coherente de dimensiones, variables e indicadores.

a. Por proyecto político se entiende la prefiguración del tipo de sociedad deseada -la imagen anticipada de sociedad que se aspira alcanzar por medio del desarrollo económico social. Es el conjunto articulado de objetivos a largo plazo del desarrollo económico y social para una soc edad concreta.

Con el propósito de una lectura técnica de los planes nacionales, este concepto se desagregó en cinco dimensiones:

- tipo de estructura económica deseada o relación entre los diversos sectores económicos que componen el aparato productivo, comercial y financiero.

(*) Originalmente, se trabajó el concepto de "estilo de planificación" para la lectura de los planes. No obstante, éstos son muy poco explícitos al respecto. Consecuentemente, el problema del estilo de planificación es abordado en el estudio de los procesos de planificación asociados con la formulación de los planes nacionales de desarrollo.

- tipo de relaciones económicas con el exterior deseada o la inserción buscada en los mercados comerciales y financieros internacionales y su incidencia sobre la actividad económica.

- tipo de distribución deseada del producto social o como se percibe debe llegar a ser el reparto de la riqueza producida entre los distintos sectores de la sociedad y las relaciones de propiedad de los factores de producción que sustentan tal percepción.

- tipo de intervención económica del Estado deseada o las definiciones propuestas acerca del papel del Estado en las actividades de producción, circulación, distribución y consumo de mercancías.

- tipo de sistema político deseado o las estructuras previstas de poder y de participación de los diversos sectores de la sociedad en estas estructuras.

b. Por <u>estrategia de desarrollo</u> se entiende la trayectoria básica que se diseña y ejecuta para el logro de un proyecto político en particular. Se refiere a las decisiones fundamentales acerca de la estructuración de la economía, el territorio, el estado y las formas de distribución del producto social, que se estima necesario adoptar para la consecución de los objetivos básicos del desarrollo.

El concepto se desagregó en siete dimensiones:

- decisiones acerca de las relaciones intersectoriales o medidas necesarias para modificar en la dirección deseada la articulación del aparato productivo.

- decisiones acerca de las relaciones interregionales o medidas necesarias para modificar en la dirección deseada el ordenamiento del territorio.

- decisiones acerca de la priorización de sectores sociales o medidas necesarias para modificar en la dirección deseada el reparto de la producción de bienes y servicios entre los sectores sociales.

- decisiones acerca de las relaciones comerciales y financieras externas o medidas necesarias para modificar en la dirección deseada la inserción actual de Costa Rica en el sistema económico internacional.

- decisiones acerca de la tenencia de tierra o medidas necesarias para modificar en el adirección deseada las relaciones de propiedad y de usufructo territorial en el sector agropecuario.

- decisiones acerca de la participación política o medidas necesarias para modificar en la dirección deseada las estructuras vigentes de organización y participación social en la gestión del poder político nacional.

- decisiones acerca de la seguridad nacional o medidas necesarias para modificar en la dirección deseada el papel de los aparatos militares y de seguridad en la vida social.

c. Por <u>imagen objetivo</u> se entiende el conjunto articulado de objetivos intermedios del desarrollo económico, social e institucional que esperan lograrse en un horizonte temporal definido de mediano plazo[4]. Es un paso táctico en el logro de un proyecto político que puede obtenerse haciendo uso de los instrumentos actuales que dispone el sistema de planificación y el sector público en su conjunto en materia de política institucional, económica y social.

Las dimensiones desagregadas son:

- el objetivo principal del plan o de la dirección principal que concentra los esfuerzos contenidos en el proceso de planificación previsto en el plan.

- las orientaciones normativas principales o los objetivos que se trazan para cada una de las dimensiones del proyecto político en el período de ejercicio del plan.

- la cuantificación de las previsiones o las metas que permiten evaluar el grado de cumplimiento del objetivo principal y las orientaciones normativas.

---

(4) Esta definición se adapta a la reformulación contenida en el II Avance de Investigación: <u>Resultados preliminares del Análisis Metodológico de los planes nacionales de Desarrollo 1974-1982.</u> Heredia, Cuadernos de Planificación No. 2, julio, 1985. pp. 23 y ss.

- los objetivos sectoriales o las definiciones a nivel de cada programa de planificación que desagregan las orientaciones normativas principales.

El trabajo con los conceptos básicos tiene tres propósitos: reconstruir las definiciones de los planes nacionales de acuerdo con la desagregación analítica de los conceptos mencionados; determinar la congruencia sustantiva de los proyectos políticos, estrategias de desarrollo e imágenes objetivo y establecer su coherencia instrumental.

La ocherencia sustantiva es la congruencia en el contenido que el plan refiere para cada una de los conceptos básicos, de manera que cuando se reconstruye el concepto no aparezcan contradicciones lógicas.

La coherencia instrumental es la conexión necesaria de los componentes operativos del horizonte temporal respecto a las definiciones propuestas en el proyecto político, las estrategia de desarrollo y el diagnóstico de los planes. Dentro de la imagen objetivo, entre los aspectos cualitativos (objetivo principal y orientaciones normativos) y los aspectos operativos (previsiones cuantitativas y objetivos sectoriales). Responde, por tanto, a la capacidad del plan para operacionalizar sus directrices principales.

El análisis de la coherencia instrumental y sustantiva apunta a la necesidad de estudiar la calidad de la formulación del plan y de desechar el supuesto que los problemas de la planificación solo se concentran en el nivel de la ejecución de los planes.

3.2 Planes y proceso de planificación

En el apartado anterior se señaló un principio básico en el análisis que esta investigación propone acerca de la relación entre planes y proceso de planificación: que el plan es el resultado y parte de un proceso en el que intervienen factores políticos, institucionales y técnicos.

Este reconocimiento implica oponerse a la concepción de la planificación como una metodología neutra, en cualquiera de sus dos variantes: aquella que señala que "la política" incide -desde afuera- sobre la planificación solo en el nivel de la direccionalidad que los políticos impone al proceso de planeamiento o aquella que reconoce un componente político inherente a la planificación, aportado por los mismos planificadores a la hora de definir la direccionalidad del proceso. En ambos casos, la planificación constituye un proceso externo a la dinámica social y política, aunque puede influir sobre ésta por los resultados de su aplicación y, paralelamente, ser influída en los objetivos que se le diseñan a la planificación(5).

Matus ha desarrollado una sugerente crítica a esta concepción tradicional sobre la relación entre la planificación y dinámica social y política(6). Al sentar las bases teóricas y metodológicas de su propuesta, denominada planificación de situaciones, Matus caracteriza a la planificación como producto -y parte- de los procesos sociales y políticos que dinamizan una sociedad. En la planificación converge una relación de fuerzas políticas que establecen la viabilidad de las distintas propuestas de planeamiento.

Pese a que en este proyecto no se emplea el instrumental teórico y metodológico diseñado por Matus(7), se utilizará su crítica a las concepciones tradicionales para plantear las siguientes proposiciones:

1. El análisis de la ocherencia sustantiva e instrumental de los planes nacionales de desarrollo debe asumir como premisa básica, que los planes constituyen el reflejo de condiciones históricas particulares -políticas, institucionales, jurídicas, económicas e ideológicas- las cuales deben ser caracterizadas como una situación histórica definida.

---

(5) Esta concepción, sustentada en el pensamiento del ILPES ha sido criticada en el I Avance de Investigación. Cfr Op. cit, pp 64 y ss.

(6) Matus, Carlos. Planificación en situaciones de poder compartido. Santiago: ILPES, Documento TP-46, 1981.

(7) Esta conceptualización, presentada en el texto de Planificación de Situaciones, nos parece un importante intento de parte de Matus por desarrollar su propuesta. No obstante, la aplicación de esta propuesta requiere un exhaustivo examen crítico, que excede los objetivos de la investigación.

2. El análisis de la situación histórica en la que se formula un plan nacional debe distinguir entre el contexto histórico global y el proceso de planificación concretos que produce dicho plan.

El contexto histórico global es el conjunto de condiciones económicas, sociales, políticas, jurídicas e ideológicas, nacionales e internacionales, que constituye el marco de referencia del plan.

Es el marco de referencia del plan por dos razones: porque es la situación objetiva que enfrenta y porque es la situación percibida que intenta ser modificada.

El proceso de planificación es el conjunto de condiciones y actores técnicos, jurídicos, institucionales y políticos que intervienen directa e indirectamente en la formulación y ejecución de las políticas de planificación (*). Se incluye aquí la articulación de aspectos tales como: el marco jurídico de la planificación, la participación de los técnicos, autoridades del gobierno, representantes de agrupaciones políticas y sociales en la formulación y ejecución de las políticas; la coordinación interinstitucional, la participación de otros poderes del Estado (Legislativo, Judicial); las concepciones teóricas e ideológicas de los actores que intervienen en ambas fases; la infraestructura informativa disponible, etc. (**).

(*) En este informe se entiende por política de planificación toda acción del sector público (en cualquiera de sus niveles: central, autónomo y municipal) y del sector privado que se encuentra explícitamente articulada a un proyecto político, una estrategia de desarrollo y una imagen objetiva. Esta definición corrige a la presentada en el I Avance de Investigación, que reduce a las políticas de planificación solo a aquellas acciones previstas en los planes nacionales. Implícitamente, esta definición acepta el enfoque del plan libro. Cfr: I Avance, pp. 95-100.

(**) Cfr: Véase capítulo III del presente informe. En todo caso, esta definición corrige la presentada en el I Avance de investigación. Aquella muestra una seria omisión: no incluye en el proceso a los actores (sujetos) que lo hacen posible. Cfr: I Avance, p. 54-55.

3. La caracterización del proceso de planificación es el factor clave para el análisis de la coherencia sustantiva e instrumental de los planes de desarrollo:

- el proceso de planificación es la mediación entre el contexto histórico global y el plan (libro). No puede asumirse mecánicamente al plan como la consecuencia directa de las condiciones más generales presentes en un momento determinado en una sociedad. Estas condiciones generales no explican las características técnicas, metodológicas y políticas de un plan o de cualquier acción concreta de planificación, aunque ciertamente constituyen el marco de referencia sin el cual no es posible entender la génesis, orientación y eficacia de un plan. Teóricamente, lo que se propone es que el contexto histórico global incide sobre la formulación y ejecución del plan nacional por medio del proceso de planificación que produce y da seguimiento a dicho plan. La caracterización de este proceso es lo que permite ponderar la influencia -mayo o menor- de las distintas condiciones del contexto histórico.

  Metodológicamente, la propuesta que se plantea es inversa: el análisis de la relación proceso de planificación y plan es el elemento clave para reconstruir al contexto histórico global, no como una compilación desinteresada y caótica de todas las condiciones que existen en un momento dado, sino como la articulación de aquellas condiciones generales, económicas, sociales, políticas e ideológicas, que tienen relevancia para entender las características específicas del proceso de planificación en análisis y, en el caso de este investigación, de los planes nacionales de desarrollo.

- el proceso de planificación es el factor explicativo de las características técnicas, metodológicas y políticas de los planes nacionales de desarrollo. Las razones que explican la incorporación de ciertas definiciones estratégicas, la existencia de determinados problemas de coherencia sustantiva e instrumental, y la misma estructura de presentación del documento, residen en las condiciones concretas de elaboración del plan.

El análisis del proceso de planificación del cual es producto el plan nacional de desarrollo es el único procedimiento mediante el cual puede pasarse de la descripción de las características del plan a su caracterización como parte de una articulación concreta de condiciones y actores sociales, económicos, políticos, e ideológicos. Este procedimiento permite destacar tanto los aspectos técnicos de la planificación como su carácter de proceso social.

4. El plan libro no puede enfocarse como la culminación de las políticas de planificación, pese a que fue una tendencia predominante en la década de los setenta. El plan libro es una de las tantas acciones de un Sistema de Planificación Nacional(*). Que tenga una mayor o menor importancia dentro de su operación, que sea o no la actividad central, depende de las características de los procesos de planificación existentes dentro y fuera del Sistema de Planificación y no de la existencia de un procedimiento general que establece a priori el rol central al plan libro dentro del conjunto de los procesos de planificación. La importancia relativa del plan libro es, por tanto, una variable histórica y no una necesidad teórica.

Las proposiciones expuestas sustentan el trabajo de investigación cuyos resultados se presentan en este informe: la lectura de los planes no se agota en el documento sino en su interrelación con el contexto histórico global y, especialmente, con los procesos de planificación productores de dichos planes. Además, estas proposiciones permiten fundamentar un aspecto importante: la investigación se centra en el análisis de los planes de desarrollo, dejando de lado otras acciones del Sistema de Planificación, como una vía de entrada al tema de la planificación en Costa Rica, y no como consecuencia necesaria de un

---

(*) Por Sistema de Planificación Nacional se entiende el marco jurídico administrativo y el conjunto de entidades institucionales que, de acuerdo a la ley, forman el Sistema de Planificación, a nivel global, regional y sectorial.

De acuerdo con esta definición, el Sistema de Planificación Nacional no es el único que puede diseñar y ejecutar políticas de planificación. La definición del Sistema es una definición institucional y jurídica, pero la de las políticas es una definición referida al contenido de la acción.

esquema teórico de la planificación normativa[8]. La escogencia de esta vía de entrada no es arbitraria: parte de la constatación de que en nuestro país la elaboración de los planes de desarrollo ha sido una actividad muy importante -y en momentos casi única- del Sistema de Planificación Nacional. Por lo anterior, la indagación acerca de los planes y los procesos de planificación que los producen, plantea una perspectiva que abre nuevos puntos a la reflexión, relacionados no solo con los planes sino con las características y el papel de la planificación en Costa Rica.

IV. Procedimiento metodológico

La presente investigación tuvo una duración de 19 meses. Se inicia en marzo de 1984 y concluyó en octubre de 1985, con una prórroga de 7 meses en relación a la duración prevista inicialmente.

---

(8) Matus, Carlos. Planificación en ... op. cit. pp. 9-11, define las siguientes características de la planificación normativa:

1. "... la planificación normativa se presenta como un enfoque principalmente económico y sus categorías centrales son categorías económicas".
2. "... en la planificación normativa se entiende la relación entre norma y su cumplimiento en la realidad como un problema de política económica".
3. "Descartada la planificación imperativa por ser extraña al sistema capitalista y la planificación concertada por ser ajena al subdesarrollo con todos sus problemas estructurales y necesidades de cambios más profundos difíciles de concertar, apareció un lógico tercer camino. Este consistió en abrir conciencia a través de la explicación clara de lo necesario, del deber ser. El énfasis en el deber ser casi expresa un pesimismo de corto plazo sobre la aceptación real de lo normativo".

Para Matus, la planificación normativa centraliza su principal esfuerzo en la elaboración de un plan libro, que sintetiza el deber ser previsto por los planificadores.

Su procedimiento metodológico distingue cuatro etapas de investigación:

1. La primera etapa se refiere a la elaboración del enfoque teórico y metodológico del proyecto (abril-agosto de 1984).

En esta etapa se analiza una abundante bibliografía sobre las teorías de la planificación en América Latina. Cada texto se ficha y se discute el equipo de investigación, con los objetivos de:

- identificar las propuestas teóricas de cada autor y sus supuestos en materia de teoría del Estado, teoría económica y el papel de la planificación en el desarrollo económico y social.

- analizar críticamente la definición de los conceptos básicos como proyecto político, estrategia de desarrollo, estilo de planificación e imagen objetivo.

Este proceso de análisis bibliográfico tiene como propósito servir de insumo para el enfoque teórico metodológico del proyecto.

El resultado de esta I Etapa es la redacción del I Avance de Investigación (agosto 1984), editado en junio de 1985 como Cuaderno de Planificación y Promoción Social No. 1. Una vez publicado se efectúa un Taller de Discusión al que se invitan profesores universitarios y funcionarios públicos relacionados con el tema de la planificación.

2. La segunda etapa de investigación se refiere al análisis de los planes de desarrollo (setiembre 1984 a junio 1985).

Esta etapa comprende los siguientes pasos de investigación:

A. Montaje del código de análisis o el desglose coherente de los conceptos en una gama consistente de variables e indicadores. (setiembre-diciembre 1984, febrero 1985) (9).

(9) Cfr. Código de Análisis. Anexo No. 2 de este informe.

B. Revisión de documentos y selección de los textos de análisis. Se revisan todos los documentos oficiales de planificación emitidos por el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN) en el período 1970-1983 y se distinguen:

- los textos que forman parte de la selección a la que se aplica el código de análisis[10].
- los textos que aportan información acerca del Sistema de Planificación Nacional y los procesos de planificación (textos de consulta).

Se consulta exhaustivamente el Centro de Documentación de MIDEPLAN, la Biblioteca del Banco Central de Costa Rica (BCCR), Universidad Nacional (UNA), Universidad de Costa Rica (UCR) e Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) (octubre-diciembre, 1984).

C. Ajuste del código de análisis, de acuerdo con la revisión anterior (febrero 1985).

D. Lectura y fichaje de los textos. Cada indicador es recogido en una ficha aparte, de manera que los textos seleccionados (planes nacionales desarrollo) quedan analíticamente desmontados (marzo, 1985).

E. Análisis del fichaje. El equipo de investigación elabora el diseño de análisis e interpretación del fichaje: se elaboran matrices descriptivas y analíticas para reconstruir metodológicamente los conceptos de acuerdo con el código de análisis. (abril-mayo 1985).

---

(10) Finalmente se seleccionan: a. OFIPLAN Plan Nacional de Desarrollo 1974-1978. San José. Imprenta Nacional, 1974. b. OFIPLAN Plan Nacional de Desarrollo "metas del Progreso" (1978-1982). San José: Imprenta Nacional, 1977. c. OFIPLAN Plan Nacional de Desarrollo (1979-1982) "Gregorio José Ramírez" San José: Imprenta Nacional, 1979. d. MIDEPLAN Plan Nacional de Desarrollo (1982-1986). San José: Imprenta Nacional, 1983.

Se descartan los planes operativos y sectoriales ya que para efectos de análisis no poseían una continuidad temporal.

F. Redacción del II Avance de Investigación: Resultados preliminares del análisis metodológico de los planes nacionales de desarrollo 1974-1982. Heredia: Cuadernos de Planificación y Promoción Social No. 2, julio 1985. 75 pp. y anexos.

3. La tercera etapa de investigación se refiere al análisis de los procesos de planificación asociados con la formulación de los planes nacionales de desarrollo (agosto-octubre de 1985).

En esta etapa se siguen 4 pasos de investigación:

A. Análisis de las disposiciones legales (leyes y decretos) relacionados con la creación del Sistema de Planificación Nacional desde la fundación de OFIPLAN (1963). Asismismo, análisis de leyes que afectan al Sistema de Planificación (p. ej: Ley de Administración Pública, Ley de creación de la Autoridad Presupuestaria, Ley para el Equilibrio Financiero del Sector Público, etc.). Se recupera la información obtenida en el paso B. de la segunda etapa, (Agosto, 1985).

B. Preparación de una guía temática de entrevista y selección de expertos en planificación como informantes claves. (setiembre, 1985)(11).

C. Realización de entrevistas (setiembre 1985)(12).

---

(11) Cfr: Guía temática de la entrevista. Anexo No. 3 de este informe.

(12) Se realizan 8 entrevistas, con 18 horas de grabación, a las siguientes personas:

1. Babar, Gordon. Economista. Dirección de Planes y Programas, MIDEPLAN.
2. Dobles, Cecilia. Economista. Directora de la Dirección de Inversiones, MIDEPLAN.
3. García, José, Economista. Dirección de Planificación Económica. MIDEPLAN.
4. Guevara, José. Administrador. Director de la Dirección de Planificación Administrativa. MIDEPLAN.
5. Leiva, Jorge. Economista. Asesor Económico del Ministro de Planificación.
6. Meoño, Johnny. Administrador. Ex-Director de la Dirección de Planificación Administrativa. MIDEPLAN.
7. Pacheco, Carlos. Economista. Asesor Económico del Ministro de Planificación. Ex-Director de la División de Planificación Global. MIDEPLAN.
8. Raabe, Carlos. Economista. Director de la Dirección de Informática. MIDEPLAN.

D. Análisis de resultados. Se elabora un código de análisis para orientar la transcripción de las entrevistas. Una vez transcritas, se analizan los resultados y se elabora un esquema de interpretación (octubre 1985).

4. La cuerta etapa de investigación se refiere al contexto histórico global. (agosto-octubre 1984; octubre 1985).

Esta etapa se divide en dos pasos:

A. Recolección de datos referentes a la evolución económica, social y política del período 1970-1983. Se encarga a un asistente la recopilación de las variables macroeconómicas (producción, inversión, comercio exterior, deuda exterior); participación del sector público en la economía; variables sociales (empleo, gastos sociales); variables políticas contenidas en los planes de desarrollo. (Agosto-octubre 1984).

Esta recopilación una vez efectuada se deja sin procesar.

B. Procesamiento de la información recopilada a la luz de los resultados obtenidos en las Etapas segunda y tercera de investigación (octubre de 1985).

Las cuatro etapas diseñadas señalan un orden de investigación que conviene explicitar: se pasa de la elaboración de los instrumentos conceptuales básicos al análisis de textos (planes de desarrollo); en un primer momento no se considera el contexto histórico global y los procesos de planificación de los cuales el plan es resultado. Analizados los planes, se estudian los procesos de planificación; para determinar los factores que explican las características técnicas, metodológicas y políticas de los planes. Por último se reconstruye el contexto histórico global relevante para la relación plan y proceso de planificación estudiada.

V. Orden de exposición del informe

El orden de exposición del presente informe final es inverso al orden de investigación seguido en el período de marzo de 1984 a octubre de 1985. Desde el punto de vista expositivo se pasa de lo general a lo particular, para encontrar en este paso los elementos que explican o condicionan las características de los planes nacionales de desarrollo.

El informe se divide en cinco capítulos, de los cuales el primero trata sobre los aspectos teóricos y metodológicos de la investigación. En el segundo Capítulo Estado y políticas de planificación en la crisis económica se ubica el proceso de creación del Sistema de Planificación Nacional dentro de las principales tendencias de evolución económica e institucional del Estado durante el período 1974-1982: En el Capítulo III Formulación de los planes nacionales de desarrollo y sistema nacional de planificación se caracterizan los elementos comunes y diferenciales de los procedimientos políticos, metodológicos y técnicos seguidos en la formulación de cada plan de desarrollo, en tanto factores que condicionan y explican las características de estos planes. En el Capítulo IV Evaluación técnica y metodológica de los planes nacionales de desarrollo se analiza la coherencia sustantiva e instrumental de los planes. El Capítulo V Conclusiones se plantea sintéticamente los principales resultados de la investigación y varios puntos de reflexión teórica que se proponen a partir de estos resultados. Asimismo, se enuncian áreas de investigación que son relevantes de abordar en futuros trabajos.

CAPITULO II

ESTADO Y POLITICAS DE PLANIFICACION EN LA CRISIS ECONOMICA

I. Introducción:

El presente capítulo constituye una introducción al análisis de los procesos de planificación asociados con la formulación de planes nacionales de desarrollo. Con la exposición de las tendencias económicas e institucionales de alcance global durante el período 1970 a 1983, este capítulo cumple con tres objetivos específicos:

1. Presentar los factores económicos e institucionales que condicionan la evolución del sistema de planificación nacional.
2. Destacar las principales características de la evolución del sistema de planificación nacional.
3. Identificar la importacia de los procesos de planificación asociados con la formulación de planes nacionales de desarrollo dentro de las actividades del Sistema de planificación nacional.

La exposición de los tres objetivos específicos señalados se organiza en tres apartados. En el primero se trabaja el objetivo No. 1. En el segundo apartado conclusiones que resume las principales afirmaciones contenidas en el capítulo y adelanta los temas del capítulo II.

II. Tendencias generales de la evolución económica e institucional

El período 1970-1982 se caracteriza por seguir un modelo de desarrollo con alto grado de intervención estatal en la esfera económica, y la priorización de los objetivos sociales a través de la participación de las capas medias en ese proceso.

El Estado por su parte pasa a ser uno de los principales agentes en la reproducción y acumulación de capital, el cual a su vez es expresión de una naciente burguesía como lo menciona Jorge Rovira (1):

> "Las características del Estado costarricense establecidas y promovidas por el Partido Liberación Nacional con las numerosas instituciones puestas a funcionar ... responden a una estrategia de desarrollo capitalista, estrategia elaborada

(1) Rovira Mas, Jorge: Estado y política económica en Costa Rica 1948-1970, Editorial Porvenir, San José, Costa Rica, 1982.

con notoria brillantez en la década de los años cuarenta, reestructurada, afinada y puesta a tono con el contexto internacional después y que es la expresión que cobran, no con medidas aisladas, no con actuaciones parciales que atienden a uno u otro aspecto de la realidad social, las aspiraciones de los sectores medios (mediana burguesía en alianza con la pequeña burguesía urbana), presentes en la sociedad costarricense en la década ya señalada son parte, pues de una estrategia de ascenso de sectores que aspiran a constituir nuevos grupos de burguesía".

Esta década se orienta no sólo a fortalecer al Estado intervencionista, que estimula el desarrollo mediante el fomento de los sectores: agrícola e industrial como pivotes de esta tendencia, sino también a convertirse en gran empresario, para ello se adquieren y se crean empresas productivas de capital público(2).

"Se inicia de manera sistemática un capitalismo de Estado entendido como la apropiación de los medios de producción. Este capitalismo de Estado se expresa fundamentalmente a través de la creación de empresas Estatales que se constituyen formalmente como sociedades anónimas o sea que ostentan el mismo status jurídico que las empresas privadas, participando en el ámbito de la competencia capitalista".

En este contexto institucional se adquiere: el ferrocarril al Atlántico, se crean FECOSA y CODESA cuya inversión se destina a campos de control privado.

El financiamiento de estas obras se da mediante la imposición de impuestos lo que significa una mayor carga tributaria, o con créditos externos, los cuales pasan a su primordial en esta fase a partir de 1975 para el sector público llegando inclusive a sobrepasar los niveles de la deuda privada.

---

(2) Vega, Milena: El Estado costarricense de 1974 a 1978. CODESA y la fracción industrial, Editorial Hoy, San José, Costa Rica, 1982.

CUADRO No. 1

COSTA RICA: Tendencia Histórica de la Deuda total Externa y su servicio
Período 1970-1981
(Cifras en vs $ millones)

AÑOS	DEUDA PUBLICA 1/	DEUDA PRIVADA 2/	TOTAL	DEUDA PUBLICA 1/	DEUDA PRIVADA 2/	TOTAL
1970	164.0	244.4	408.4	28.9	10.3	39.2
1971	199.0	322.4	521.4	27.3	20.5	47.8
1972	236.8	322.0	558.8	37.8	27.7	65.5
1973	295.6	348.2	643.8	40.1	46.5	86.6
1974	379.3	427.5	806.8	51.1	51.8	102.9
1975	510.5	452.0	962.5	76.3	75.9	152.2
1976	646.1	527.3	1.173.4	76.8	97.4	174.2
1977	833.3	642.8	1.476.1	104.6	122.1	226.7
1978	1.061.0	762.9	1.823.9	181.8	145.5	327.3
1979	1.478.7	774.7	2.253.4	290.9	271.2	562.1
1980	2.059.8	1.047.4	3.107.2	548.2	125.8	674.0
1981	2.405.0	1.053.2	3.458.2	401.6	104.5	506.1

Notas: 1/ Fuente OFIPLAN, Depto. Financiero.

2/ Fuente Banco Central Costa Rica, Sección Balanza de Pagos.

Los recursos destinados al sector pública son canalizados no sólo a la creación de empresa, sino a consolidar el Sistema de obras de infraestructura para los sectores agrícola e industrial y facilitar y su proceso de acumulación.

El Estado empresario es respuesta al agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones en el marco de una crisis económica mundial, a causa del alza de precio en los energéticos.

Esta alternativa representaba desde el punto de vista económico, la dinamización de la estructura productiva nacional y por ende del desarrollo.

Esta nueva perspectiva conlleva en el período 1974-1982 tres cambios importantes en el Estado costarricense:

a. Proceso de centralización del poder ejecutivo.

En la década del 60 se da un fuerte impulso a la descentralización del aparato institucional -sin establecer las relaciones de coordinación- lo que significaba restar funciones de poder ejecutivo.

La premisa básica de ese proceso era: fortalecer el Sector privado mediante la ampliación del Sector público en sus diversas ramas; otorgándole autonomía financiera y técnica a los nuevos entes creados, puesto que no estaban incluídas en el presupuesto nacional que debía ser aprobado por la Asamblea Legislativa. Esta concepción produce: descoordinación, ineficiencia, duplicidad y difusión de la acción de las instituciones autónomas, al no definirse los canales que indujeran a una función estatal integradora.

El fortalecimiento del Estado lleva paralelo la necesidad de crear la base legal para la planificación económica de forma que se lograría más racionalidad y eficiencia en el gasto público. Así como control del Sistema institucional descentralizada, por tanto a partir de esa base, se considera pertinente la intervención política del poder ejecutivo en las autonomías.

En 1974 se deroga la autonomía política -según se decia- a fin de lograr una adecuada coordinación de estas instituciones mediante la ley 5507 se crean las presidencias ejecutivas, en cuyo caso el consejo de gobierno tiene la potestad de designar al presidente ejecutivo, que actúa de enlace entre el poder ejecutivo y la institución autónoma. Es él quién define las directrices de política de gobierno para el sector que representa.

Siguiendo esa política de centralización se ubican: la ley de administración pública, que define las normas básicas de funcionamiento del sector público y el fortalecimiento del poder ejecutivo, y la creación del Sistema Nacional de planificación(*).

b. Intentos de racionalización administrativa y financiera del aparato institucional.

La acción magnificente del Estado hacia imprescindible una programación eficiente de la inversión pública a través de un sistema administrativo y financiero acordes a la situación, ya que se manifestaban serios problemas por el excesivo gasto público, un programa de presupuestación deficiente y vínculos nulos con la planificación a nivel del sector público. En materia de control político por parte de la Asamblea Legislativa sólo se tenía supervisión sobre el gasto del gobierno central -un 30% del total-, el restante no tenía ningún tipo de control. En ese marco se inscribe el surgimiento de:

- la autoridad presupuestaria:

  Es quien va a fijar los lineamientos a nivel de política presupuestaria en el sector público no financiero, así como el control del proceso de ejecución del presupuesto, autorizar préstamos internos y externos.

  Sus directrices deben tomar en consideración las prioridades de los planes de desarrollo, planes regionales y sectoriales.

(*) El proceso de creación y desarrollo del Sistema de planificación será tratado por separado en el apartado siguiente.

Este organismo esta integrado por el Ministro de Hacienda, presidente ejecutivo del Banco Central y el Ministro de Planificación que ocupa la Secretaria técnica del mismo. Por tanto su función básica va a ser el ordenamiento y orientación de la inversión y gasto público.

- Creación del Sistema de planificación

Tiene como punto de partida la concepción de planificación desde el Estado, la cual debe jugar un papel trascendente en la definición de la política económica. Así lo plantea Daniel Oduber al definir su idea de Estado(3).

"El Estado costarricense debe ser más amplia que el gobierno tradicional, debe intervenir en la regulación de la actividad económica en forma tal que no exista la concentración de poder en manos de pocos, y en consecuencia, exista la distribución injusta del ingreso nacional. De manera que paralelo á la ideas sociales de la época se concibió un Estado muy fuerte que ha ido creciendo paulatinamente en los 30 años dando lugar a la creación de toda una serie de instituciones y empresas del Estado ... como última realización de èse tipo que vendría a crear de forma ordenada y regular empresas del Estado, o sea el Estado interviniendo en la formación de empresas que por su magnitud era preferible que quedaran en manos del Estado ... a entregarlas a las empresas transnacionales."

Esta concepción del Estado regulador de la economía ... hace pensar ya que el Estado debe asumir la planificación económica. Esta lucha costo mucho darla. Se inicia en 1962 y yo diría que se consolida 10 años después, en 1972, en la segunda administración de José Figueres ... Nosotros la

(3) Sojo, Ana: Estado Empresario y lucha política en Costa Rica, EDUCA, San José, Costa Rica, 1984.

elevamos ya en mi gobierno a nivel de Ministerio poniendo la planificación y el plan nacional de desarrollo como organismo rector de la economía costarricense".

Entre otras acciones en pro de la mejora administrativa y como complemento al programa de reforma administrativo se emite: el decreto ejecutivo 9644 p.op que estableció el subsistema de planificación sectorial, cuyo propósito era orientar de forma más concisa la gestión pública hacia determinadas áreas de interés estatal.

A nivel financiero a partir de 1970 se da una fuerte expansión del credito especialmente el dirigido a la industria, agricultura y ganadería, considerados pilares del crecimiento económico. Este procedimiento ayuda a superar la crisis del proceso de acumulación capitalista mediante la ingerencia del Estado.

Así mismo se controla de manera estricta el papel de los financieras privadas de carácter no bancario delimitándoles su tasa de interés, fijación de las reservas y carteras de colocación. Por su parte el Sistema Bancario Nacional crea departamentos que actuan como financieras, orientando sus fondos a actividades de servicio, comercio y crédito personal. La idea de crear éste tipo de financiera estatal era limitar por competencia a las privadas. "Esta limitación tendría el doble beneficio de disminuir la tasa de interés cobrada por tales empresas privadas y canalizar en forma más apropiada hacia las actividades productivas el ahorro nacional" (4). Con ello se logra regular la acción del "capital especulativo" que de cierta forma entorpecía las principales acciones financieras a nivel económico.

(4) Sojo, Ana: Estado empresario y lucha política en Costa Rica EDUCA, San José, Costa Rica, 1984.

c. Crisis de las fuentes tradicionales del financiamiento de la acción pública.

A partir de 1970 la composición del ahorro ha experimentado cambios cualitativos de forma que el ahorrro externo adquiere una mayor participaciòm en el ahorro total.

Al déficit de recursos por parte de la economía, se debe añadir el consecuente saldo negativo que ese problema generó en la cuenta corriente de Balanza de pagos.

A inicios del 70 el ahorro interno tuvo una tasa de participación del 45.2%(5) en el ahorro total, mientras que el ahorro externo alcanzó el 54.8%. Hacia 1974 con los inicios de la crisis económica el ahorro externo tuvo una participación del 77.8% en el total, en los años 78, 79 y 80 esa tendencia se revierte ligeramente a 56%, 68.4% y 71% respectivamente por los precios favorables del café.

El ahorro externo mostró una tendencia al alza en su tasa de participación en la generación de ahorro total, mientras que el interno no se incrementó de acuerdo al ritmo de crecimiento de las inversiones del sector público. Parte de este ahorro se desvió en afrontar el consumo nacional que contenía gran cantidad de componentes importados.

Este desbalance se debió básicamente al comportamiento de las exportaciones e importaciones. Las primeras experimentaron caída de precios y las segundas fluctuaron al alza en los mercados internacionales.

El ahorro interno en su mayoría fue generado en el sector privado, lo que justifica su baja, puesto que:

a. Parte de la distribución del ingreso que sostiene una clase media más propensa a consumir que ahorrar.

---

(5) Cuentas nacionales Banco Central de Costa Rica.

b. Un ingreso medio aún bajo, que deja poco margen para el ahorro y falta de mecanismos de captación y canalización del ahorro hacia actividades productivas[6].

El creciente desarrollo de obras de infraestructura básica y social le significó al sector público importantes erogaciones. Estas necesidades llevaron a que en el período 70-74 se crearan nuevos impuestos con el afán de obtener ingresos adicionales para continuar esas obras.

El déficit financiero del gobierno central fue un problema de difícil resolución, algunas veces se enfrentó de manera exitosa por la bonanza de los precios del café que codyuvaron a una reactivación circunstancial de la economía. Sin embargo en otros casos los faltantes en el presupuesto -ejemplo entre 1977-1978 pasa de ₡983.9 millones de colones a ₡1.759.9[7] millones respectivamente- lleva al gobierno a depender del crédito externo para financiar la formación de capital fijo, lo que significó un incremento desmedido en el endeudamiento, especialmente con condiciones cada vez más onerosos.

En la administración Carazo 78-82 se tomaron una serie de medidas para hacer frente al déficit: a nivel fiscal se realizó un proyecto de reforma tributaria para obtener nuevos ingresos. Este proyecto afectaba capas medias: profesionales y empresarios del nivel alto, por lo que es realizado.

Por otra parte se firmaron los primeros convenios con el Fondo Monetario Internacional (FMI) que define lineamientos a la economía nacional de acuerdo con sus propuestas.

El déficit presupuestario del sector público, las presiones sociales por mejores ingresos y el rechazo de la reforma tributario llevan al país a una crisis fiscal, por el agotamiento de las fuentes

---

(6) MIDEPLAN: Evolución socioeconómica de Costa Rica 1950-1980, EUNED, San José, 1982.

(7) Araya, Carlos, et. al.: Costa Rica Hoy: la crisis y sus perspectivas, EUNED, San José, 1984.

tradicionales de financiamiento y a un déficit de balanza de pagos incontrolable.

Los cambios señalados se dieron en el marco de una crisis económica y social, de la cual interesa destacar:

a. Pérdida de dinamismo del aparato productivo, especialmente del sector agroexportador:

Los primeros efectos de una situación económica adversa se empiezan a sentir hacia 1974. La economía nacional en su conjunto, y especialmente el sector agroexportador experimentan cambios profundos en su forma tradicional de reproducción y acumulación de capital.

Los factores que incidieron de manera directa fueron, tanto de carácter externo como interno: elevación del precio del petróleo y de las importaciones, así como el poco dinamismo de las exportaciones tradicionales; lo que generó desiquilibrios en la balanza comercial con un déficit en rápido ascenso. De esta forma fue el Sector externo quien recibió los efectos inmediatos de una situación económica internacional en franco deterioro.

Las repercusiones se reflejaron de igual manera en la discriminación del ritmo de crecimiento de los restantes sectores económicos.

El sector agropecuario llegó a experimentar crecimientos de hasta -1.7%(8) que estaba bajo los patrones normales de crecimiento. Por ser este sector pivote del desarrollo económico nacional -basado en la agroexportación- sus efectos repercuten a nivel intersectorial, puesto que el excedente generado por éste se transfiere a los diversos sectores productivos.

Quienes más se ven afectados son los productos tradicionales de exportación, los cambios se dan no sólo a nivel de crecimiento de

---

(8) Esquivel, Francisco et. al: La política económica de estabilización en Costa Rica: 1978-1982 Avance Investigación, Escuela Economía, UNA, 1985.

la actividad, sino en su inserción en los mercados mundiales, según las cuotas asignadas.

El café reduce su ritmo de crecimiento en la producción total exportable, lo que sin embargo es paleado por la alza de precios externos. Este hecho alimenta cierta recuperación hacia 78-79 que sólo es temporal. Con la variación adversa de los precios rapidamente pierde "ese nuevo dinamismo" y cae en una etapa depresiva.

El banano mantiene un ritmo de expansión sostenida hasta 1975, posterior experimenta tasas de crecimiento oscilantes que van desde 46.5% en 1975 a 1.1% en 1977, se reactiva a un 12% en 1979, dándose una nueva tendencia a la baja en 1980 -8.9%(9)-. Esta problemática es compensada por el incremento en el valor de las exportaciones temporalmente, no obstante la actividad se reduce.

La ganadería sostiene cierto ritmo de expansión basado en la exportación de carne, pero a principios del 80 esta bajo sustancialmente, lo que refleja pérdida de capacidad para mantener la dinámica de crecimiento.

El azúcar como otro de los componentes de exportación no escapa a ese panorama y ofrece cáncnes similares a los otros productos mencionados, tanto en su comportamiento en producción como en los mercados externos.

(9) Idem.

CUADRO No. 2

CAFE. VALOR BRUTO DE LA PRODUCCION A PRECIOS DE 1966 Y TASAS DE CRECIMIENTO

(En miles de colones)

1970-1980

AÑO	VALOR BRUTO DE PRODUCCION	TASA DE CRECIMIENTO %
1970	393.299.5	--
1971	431.206.5	9.6
1972	438.551.0	1.7
1973	458.423.9	4.5
1974	452.009.9	-1.4
1975	419.861.4	-7.1
1976	402.743.6	-4.1
1977	429.331.3	6.6
1978	485.300.0	13.0
1979	485.400.0	0.0
1980*	535.900.0	10.4

(*) Cifras preliminares.

Fuente: Esquivel, Francisco: La política económica de estabilización en Costa Rica: 1978-1982.

CUADRO No. 3

BANANO. VALOR BRUTO DE LA PRODUCCION A PRECIOS DE 1966 Y TASAS DE CRECIMIENTO
(con miles de colones)
1970-1980

AÑO	VALOR BRUTO DE LA PRODUCCION	TASA DE CRECIMIENTO %
1970	469.806.5	---
1971	505.757.7	7.7
1972	589.869.6	16.6
1973	644.344.8	9.2
1974	568.592.7	-11.8
1975	605.184.8	6.4
1976	505.332.0	-3.3
1977	550.261.3	-6.0
1978	580.200.0	5.4
1979	562.600.0	-3.0
1980*	527.900.0	-6.2

*Cifras preliminares

Fuente: Idem.

CUADRO No. 4

GANADO VACUNO: VALOR BRUTO DE LA PRODUCCION A PRECIOS DE 1966 ABSOLUTOS Y TASAS DE CRECIMIENTO

(en miles de colones)

1970-1980

AÑO	VALOR BRUTO DE LA PRODUCCION	TASA DE CRECIMIENTO %
1970	210.970.7	---
1971	220.570.9	4.6
1972	219.839.7	-0.3
1973	221.174.6	0.6
1974	242.694.2	9.7
1975	244.835.2	0.9
1976	237.495.4	-3.0
1977	254.872.8	7.3
1978	277.300.0	8.8
1979	260.800.0	-6.0
1980*	218.400.0	-16.3

* Cifras preliminares

Fuente: Idem.

CUADRO No. 5

AZUCAR: VALOR BRUTO DE LA PRODUCCION PRECIOES DE 1966
ABSOLUTOS Y TASAS DE CRECIMIENTO
(en miles de colones)
1970 - 1980

AÑO	VALOR BRUTO DE LA PRODUCCION	TASA DE CRECIMIENTO %
1970	97.132.8	---
1971	95.458.2	-1.7
1972	104.714.9	9.7
1973	106.528.9	1.7
1974	99.762.4	-6.4
1975	105.736.1	6.0
1976	104.267.1	-1.4
1977	114.633.7	9.9
1978	117.300.0	2.4
1979	119.000.0	1.4
1980*	114.500.0	-3.8

* Cifras preliminares

Fuente: Idem.

Ninguno de estos productos logró mecanismos adecuados de inserción en el mercado internacional, deben sujetarse a cuotas y precios fluctuantes.

Internamente estos productos llevan al sector a una situación depresiva en los años 73-77, pero que es parcialmente cubierta por la bonanza en los precios percibidos. Esto permite inclusive una reactivación aparente entre 1977 1978, especialmente por el precio del café. Sin embargo, éstos no se sostienen y el sector como tal sufre un retroceso entre 1980 y 1982; donde se llega a un quiebre total de la economía, pasando por una de las crisis más agudas.

Los razgos más sobresalientes del sector agropecuario para el período 70-80 fueron:

- un sector poco dinámico, con fuertes oscilaciones en los niveles de producción.
- por efectos de la crisis económica, no puede sostener el patrón de reproducción y acumulación de capital.
- escasa inserción en la economía mundial, lo que reduce su ritmo de expansión.
- reducción de la demanda de productos primarios por las economías desarrolladas.
- fuerte incremento de los precios de las importaciones.
- deterioro de los términos de intercambio.

b. Reversión de la tradicional tendencia de crecimiento sostenido de la demanda interna:

Ante las pocas perspectivas de los productos de exportación tradicional, aquellos que abastecían el mercado nacional y que en muchos casos eran importados reciben respaldo estatal para su expansión en gran medida por el componente importado que contenían.

Estos productos sufren severas contracciones en sus valores de producción, puesto que dependían en gran medida de insumos importados con precios oscilando hacia el alza.

A partir de 1976 la evolución de los volúmenes físicos de producción de los granos básicos tiende al estancamiento. El maíz y frijol muestran cierto crecimiento, sin lograr el volumen de 1976. El arroz tiene tendencia al alza hasta 1981, para caer en su nivel más bajo en 1982 (14.6 Ton/Ha) inferior a 1976 (169.7 Ton/Ha).

En relación con otros productos agrícolas (*) sus valores de producción son negativos, llegando en 1981 a -21.8% tasa de crecimiento anual.

Esto lleva a la apertura de nuevos rubros, cuyo propósito era la diversificación agrícola y satisfacción de la demanda nacional. Sin embargo esta política no logra los objetivos propuestos. El sector agropecuario no aporta divisas, la crisis intersectorial se generaliza y no se puede sostener el crecimiento de la demanda interna, la cual alcanza su punto crítico en 1982, puesto que los granos básicos y otros productos agrícolas manifiestan tasas de crecimiento sumamente bajas, negativas en la mayoría de casos.

(*) Incluyen: Algodón, tabaco, papa, yuca, plátano, cebolla y otros.

CUADRO No. 6

VALOR BRUTO DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA A PRECIOS DE 1966 TASA ANUAL DE CRECIMIENTO (1976 - 1982)

PRODUCTO	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982*
- Granos básicos	9.7	-2.9	5.7	5.1	9.7	-2.7	-21.8
- Otros productos agrícolas (1)	5.8	14.0	-6.3	-3.3	7.0	-5.3	-22.5
- Ganado vacuno y porcino	-0.8	7.5	10.0	-0.9	-13.8	21.2	-23.0
- Pesca	14.2	1.6	29.6	17.8	-22.8	-18.8	-12.8
- Otros productos de origen animal (2)	7.3	5.4	3.2	0.9	2.1	-0.1	-2.7

* Cifras preliminares.

(1) Incluye: algodón, tabaco, papa, yuca, plátano, cebolla y otros.

(2) Incluye: aves, leche y huevos

Fuente: Juan M. Villasuso, et. al.: El sector productivo: crisis y perspectivas; Editorial Porvenir, San José, 1984.

CUADRO No. 7

VOLUMENES DE PRODUCCION DE LOS PRINCIPALES PRODUCTOS
PRODUCTOS AGRICOLAS
(Ton/Ha)
1976 - 1982

PRODUCTO	UNIDAD	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982*
- Granos Básicos								
Arroz	Miles Ton	169.7	176.0	198.0	219.5	230.6	222.4	148.6
Maíz	Miles Ton	114.0	84.7	62.3	72.9	75.3	82.7	86.5
Frijol	Miles Ton	16.2	14.1	14.0	11.3	11.5	12.2	16.3
Sorgo	Miles Ton	30.9	41.0	52.6	33.6	41.6	30.9	31.4
- Otros Productos Agrícolas								
Algodón	Miles Ton	1.6	7.0	2.7	1.1	0.8	0.5	0.6
Tabaco	Miles Ton	3.2	2.8	2.4	2.1	1.7	1.7	1.3
Papa	Miles Ton	24.7	25.4	26.0	26.8	27.4	19.1	22.0
Yuca	Miles Ton	13.5	14.1	13.8	14.5	18.1	19.0	17.0
Plátano	Miles Ton	65.4	69.4	76.3	81.4	90.0	89.8	89.8
Cebolla	Miles Ton	3.6	3.7	2.8	3.4	4.2	2.9	3.7
- Otros productos de origen animal								
Ganado porcino	Miles Ton	11.5	12.5	14.9	20.1	19.3	20.5	17.5
Aves	Miles Ton.	5.4	5.4	5.6	5.6	4.9	4.3	3.5
Leche	Millones litros	271.8	290.3	300.8	306.1	308.3	310.3	302.9
Huevos	Millones unidades	359.3	368.7	376.1	370.1	430.2	429.8	423.8

* Cifras preliminares.

Fuente: Idem.

c. Niveles de endeudamiento insostenibles para la economía, que anulan los esfuerzos de reactivación.

El panorama del sector agropecuario no desistimuló el ritmo, de crecimiento del sector industrial, a pesar de que su expansión significaba: materias primas, maquinaria y bienes de capital importados con precios crecientes. Lo que significaba un problema más para el sector externo y su control.

La estructura de comercio internacional por su parte ha mantenido una tendencia desfavorable en la medida que el valor de las importaciones por lo general exceden al de las exportaciones, y se da una constante fluctuación del precio de estas últimas, finalmente se debe destacar la dependencia de insumos y bienes de capital importados para el aparato productivo; por lo que el proceso acumulativo de estos factores lleva a desiquilibrios en la balanza de pagos imprevisibles.

El comportamiento de la balanza comercial desde 1970 hasta 1980 fue negativo con tendencia a incrementos cada vez mayores.

CUADRO Nº 8

EXPORTACION, IMPORTACION Y SALDO DEL COMERCIO EXTERIOR DE BIENES

(Miles dólares corrientes)

AÑO	EXPORTACION DE BIENES	IMPORTACION DE BIENES	SALDO
1970	231.162.7	316.686.6	- 85.529.0
1971	225.363.0	349.743.0	124.379.6
1972	280.877.6	372.775.0	- 91.898.4
1973	344.464.4	455.325.5	- 110.861.1
1974	440.344.1	719.663.9	- 279.318.7
1975	493.304.8	693.969.4	- 200.664.6
1976	592.941.1	770.412.5	- 177.471.3
1977	828.164.0	1.021.430.4	- 193.266.5
1978	864.907.0	1.165.730.0	- 300.823.1
1979	934.391.4	1.396.812.3	- 462.421.0
1980	1.017.777.0	1.528.931.0	- 511.154.0

FUENTE: Estadísticas y Censos y Banco Central de Costa Rica

Las importaciones a partir del año 70 muestran una rigidez que es alterada sólo ocasionalmente en los diversos componentes que los integran.

El índice de precios de éstas crece especialmente a partir de 1973 lo que provoca disminución del poder de compra de las exportaciones.

CUADRO No. 9

IMPORTACION DE BIENES CIF, POR TIPO DE BIEN

(miles de dólares corrientes)

AÑO	TOTAL	BIENES DE CAPITAL	BIENES INTERMEDIOS	BIENES DE CONSUMO
1970	316.686.6	78.551.0	128.753.6	109.382.0
1971	349.743.0	93.975.0	137.153.0	118.615.0
1972	372.775.0	107.788.0	152.993.0	111.994.0
1973	455.325.5	124.243.0	201.136.5	129.946.0
1974	719.663.9	164.196.0	351.075.9	204.392.0
1975	693.969.4	177.502.0	321.516.4	194.951.0
1976	770.412.5	223.267.0	325.360.5	221.785.0
1977	1.021.430.4	288.762.0	413.288.4	319.380.0
1978	1.165.730.0	323.300.0	368.957.0	473.473.0
1979	1.396.812.3	342.900.0	526.112.3	527.800.0
1980	1.528.913.0	n. d.	n. d.	n. d.

Fuente: Idem.

En relación con la balanza de pagos el déficit en la cuenta corriente se incrementa cada año, a partir de 1974 el incremento en el costo de los bienes importados a pesar de la evolución favorable de las exportaciones en los precios -significa un desiquilibrio en la balanza comercial, "esto condujo a un fuerte déficit en la cuenta corriente, y a pesar de la bonanza en las entradas netas de capital, las reservas internacionales disminuyeron sensiblemente"(10).

La evolución favorable de los precios del café -hasta 1977- ayuda en la amortización de la deuda externa. Sin embargo el creciente nivel de endeudamiento externo sigue "afectando los egresos netos por retribución al capital extranjero (pago de intereses), por lo que el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos no disminuyó a un ritmo parecido al del balance comercial"(11). El mayor deterioro de la balanza de pagos se da entre 1978-1980.

Entre 1970-1980 la deuda pública creció en 958%. Por usu parte la deuda externa privada entre 1970-1974 mantenía un ritmo de creciente mayor que la pública. A partir de 1975 ésta última crece a un nivel mayor hasta duplicarse en 1980 en relación con la privada(*).

---

(10) MIDEPLAN: Evolución socio-económica de Costa Rica 1950-1980, EUNED, San José, 1982

(11) Idem.

(*) En 1980 la deuda privada fue de 33.78% del total de deuda.

CUADRO No. 10

COSTA RICA: DEUDA EXTERNA Y SU EVOLUCION

1970 - 1980

(U. S. $ Millones)

AÑO	DEUDA PUBLICA	DEUDA PRIVADA	DEUDA TOTAL
1970	164.0	244.4	408.4
1971	199.0	322.4	521.4
1972	238.7	322.0	558.7
1973	295.7	348.2	643.9
1974	379.4	427.5	806.9
1975	510.6	452.0	962.6
1976	646.0	527.3	1.173.3
1977	833.5	642.8	1.476.3
1978	1.043.5	710.4	1.753.9
1979	1.397.9	778.4	2.176.3
1980	1.734.5	885.0	2.619.5

Fuente: División de inversiones: MIDEPLAN.

La no existencia de financiamiento interno, el déficit de cuenta corriente y balanza comercial, así como el contexto de endurecimiento del crédito externo, llevaron a niveles de endeudamiento insostenibles, que anularon los esfuerzos de reactivación económica, puesto que:

- la capacidad de endeudamiento llega a un límite impuesto por la deuda misma.
- existía desestímulo a la inversión externa por la recesión económica
- el capital agroexportador no puede sostener el ritmo de crecimiento del sector industrial.

d. Importancia de los organismos financieros internacionales en la definición y supervisión de políticas económicas.

Al reducirse las posibilidades de endeudamiento con organismos públicos externos, se debe acudir a Bancos y entes financieros privados, los que dan un trato más fuerte en cuanto: plazos e intereses. Así mismo se deben dar garantías para la recuperación de los capitales; lo que significa ingerencia en la toma de decisiones a nivel político y económico.

Este tipo de financiamiento lleva a que el país deba en muchas cosas ceder las áreas estratégicas de desarrollo, especialmente las de exportación, a la penetración del capital externo. Estos elementos hacen perder la autonomía política y el rumbo se define de acuerdo con los intereses del capital transnacional y organismos prestatarios y no a las necesidades reales del país.

Quien más relevancia ha tenido en este aspecto en el transcurso de los últimos años ha sido el Fondo Monetario Internacional (FMI), su influencia se da desde la dirección y estrategia de la economía hasta los reajustes políticos pertinenetes. En 1978 ante la precaria situación económica se realiza la primer negociación con el FMI la cual concluyó con un convenio que significaba en síntesis actuar sobre algunos aspectos relevantes como:

- contener las importaciones a través de la contracción de la demanda interna.
- implementar ciertas políticas económicas de corte neoliberal.
- devaluación de la moneda.
- fijación de ciertas tasas de interés.
- reducción del gasto público
- congelamiento de empleos en el sector público
- definición de una política de empleo.
- definición de políticas salariales.
- definición de políticas crediticias.

Este tipo de convenios han seguido dándose, lo que ha significado una mayor participación en la definición de la política nacional

por parte del fondo monetario.

Esta serie de cambios señalados y ocasionados por la crisis económica han permitido cambios económicos y políticos así como reajustes al aparato institucional y jurídico del país; generando procesos de transformación del Estado, y su papel en la esfera económica, que modifica las tradicionales tendencias de participación.

En el período 70-82 y en la actualidad distintas opciones discuten el rumbo económico, el papel del Estado y las políticas de planificación.

a. Orientación neoliberal:

En esta concepción el mercado en el que efectivamente "da los signos correctos para una eficiente asignación de recursos"(12).

El Estado por su parte va a tener un papel "subsidiario en el proceso de formación y acumulación de capital físico y humano"(13). Se le puede asignar un papel importante en tanto promueva obras que estimulen las actividades económicas.

En relación a la política social, se ve desde la perspectiva del conjunto, por lo que los objetivos de crecimiento son prioritarios. Se le asigna al Estado la función de prestar los servicios sociales básicos a la población, como forma de garantizar estabilidad social para el crecimiento económico, además de que el mercado no puede proveer esos servicios.

La participación del capital extranjero puede ser irrestricta, sin ningún tipo de condición, o regularse de acuerdo con ciertos intereses en áreas específicas que se dejan para el capital nacional.

Los actores principales del proceso de desarrollo van a ser los agentes económicos privados nacionales y extranjeros.

---

(12) ILPES: Estilos de planificación en América Latina, Mimeo. Santiago, Chile, 1982.

(13) Idem.

El sistema de planificación pro su parte va a tener una función mínima, se orienta hacia las funciones del Estado, el cual le determina al proceso de planificación el grado de viabilidad.

El plan de desarrollo es explícito en la necesidad del libre juego de las fuerzas del mercado, reducir el papel del Estado en la esfera económica y promover la participación de los sectores sociales en la ejecución de la política social, se aboga en este sentido por la eliminación del "Estado paternalista" -que de forma incondicional responde a sus demandas.-

La planificación desde la dimensión del Estado se orienta a fortalecer las condiciones básicas que permitan el fiel cumplimiento de las propuestas de los agentes privados y permitan la expansión del capital, así como de inversiones en ciertas áreas cuyos períodos de recuperación son excesivamente largos, con rentabilidad mínima: Ejemplo transporte, energía, infraestructura física y otras.

En síntesis esta concepción aspira a:

- Empresa privada impulse el proceso de crecimiento
- Inversión privada reproduce, acumula y reinvierte el excedente
- El capital externo actua como complemento para dinamizar la economía.
- El mercado libre da los signos correctos de asignación de recursos.
- El Estado apoya subsidiamente ese proceso y el patrón de acumulación, por tanto debe:
  - Institucionalizarse la existencia de mercados eficientes (Bienes y factores)
  - Desarrollar actividades de baja rentabilidad que son necesarias al crecimiento (infraestructura, servicios sociales, programas de vivienda, educación, etc.).
- Agentes del proceso: empresa privada y conglomerados externos participantes en el sistema económico.
- Control rígido del gasto público
- Inversión se orienta a obras de infraestructura.

b. Orientación estructuralista:

Esta concepción descarta la relación automática entre crecimiento y bienestar del conjunto de la sociedad. Cualquier opción de desarrollo tiene como base fundamental los objetivos sociales, por tanto los objetivos de crecimiento están subordinados a los primeros.

Su postulado básico es la necesidad de transformaciones en la estructura económica que garanticen las metas sociales en pro de una mejor redistribución del ingreso. El Estado tiene una función primordial no sólo en la asignación de recursos, sino que se considera como uno de los agentes principales del desarrollo, que se orienta de acuerdo con los objetivos sociales.

La apertura al capital externo va a ser regulado de acuerdo con las condiciones que el Estado fije. Las áreas estrategicas de desarrollo son de preferencia para el capital nacional.

En la medida que esta orientación plantea ciertos cambios en la estructura productiva como medida para lograr el bienestar societal, significa modificaciones a las decisiones de mercado, siendo el aparato gubernamental quien dispone de esa capacidad; la cual no excluye a la empresa privada como eje del proceso productivo.

La intervención del Estado en la economía supone:

- definición de cierta situación deseada lo que implica modificar algunas estructuras
- definir un plan de desarrollo básico y políticas coherentes planificadas
- objetivos globales/sectoriales/regionales
- definir un papel al sistema de planificación el la toma de decisiones
- planificación flexible y adaptable en sus fases de formulación-ejecución.

En síntesis se aspira a:

- objetivos sociales primordiales para el desarrollo
- acción promotora y racionalizadora del Estado
- El Estado es uno de los agentes principales del desarrollo.
- El proceso de crecimiento busca una mejor redistribución del ingreso
- Se regula la participación del capital externo
- Se provocan cambios y ajustes a nivel económico que beneficien a capas amplias de la población.

La perspectiva actual producto de los cambios, en un contexto de crisis económica y el proceso de transformación del Estado y su papel, implica cambios para el sistema de planificación, ésto por cuanto:

a. Gran parte de las decisiones vienen ya "desde fuera". Especialmente por los organismos financieros -el FMI- por lo que el espacio de acción es limitado.

b. La necesidad de ordenar la contraparte, Estado costarricense, en la medida que es el único ente en la sociedad que tiene poder de coacción legítima, lo que le da capacidad de establecer normas jurídicas e institucionales que dirijan los procesos económicos y sociales. Por tanto en esa dimensión recobra importancia la evolución del Sistema Nacional de Planificación.

III. Desarrollo del Sistema Nacional de Planificación:

En los inicios de la década del 70 se pone de manifiesto:

- La carencia de un sistema de planificación integrado que garantizará la coherencia en las fases de formulación-ejecución y control de las políticas económicas.
- La no existencia de una ley de administración pública que definiera las normas administrativas y fundamentos técnicos para regir al sector público.

La constitución del sistema de planificación se vislumbra como el punto de partida en la reestructuración del Estado, ello permitiría:

- organización y coordinación interinstitucional, en las funciones del Estado.

Esta nueva organización debía basarse en una mayor eficiencia y centralización en la toma de decisiones que asegurará una visión de conjunto de las políticas.

- Definir un grado de participación de la sociedad en el sistema de política económica.

En relación con este aspecto el sistema de planificación debería orientarse hacia la participación activa de los diversos sectores componentes del sector público, así mismo lograr la representatividad del sector privado, gremios profesionales, organizacionales y otros.

Desde 1974 hasta 1982 se ha mantenido la concepción general de: planificación directiva para el sector público e indicativa para el sector privado. No obstante ha existido un esfuerzo patente y sostenido por desarrollar una estructura de planificación del sector público altamente formalizado y descentralizado:

a. Creación de MIDEPLAN-Organo rector

Desde 1963 hasta 1974 la oficina de planificación -OFIPLAN- fungia como ente adjunto y de asesoría directa a la presidencia de la república en la definición y ejecución de política económica.

En 1974 se realiza una serie de modificaciones mediante la ley 5525, lo que permite la creación del Sistema Nacional de Planificación cuyos objetivos eran[14]:

a. intensificar el crecimiento de la producción y de la productividad del país

b. promover la mejor distribución del ingreso y de los servicios sociales que presta el Estado

c. propiciar una participación cada vez mayor de los ciudadanos en la solución de los problemas económicos y sociales.

Para el logro de los objetivos señalados el sistema de planificación se le asignan las siguientes funciones[15].

---

(14) MIDEPLAN: Ley Nacional de Planificación 5525, San José, Costa Rica, 1974.

(15) Idem.

a. Hacer un trabajo continuo de estudios, inventarios, análisis técnicos y publicaciones sobre el comportamiento y perspectivas de la economía, la distribución del ingreso, la evolución social del país y otros campos de la planificación, tales como desarrollo regional y urbano, recursos humanos, mejoramiento de la administración pública y recursos naturales.

b. Elaborar propuestas de política y planes de desarrollo económico y social, y sometidos a la consideración y aprobación de las autoridades correspondientes.

c. Participar en las tareas tendientes a la formulación y adopción de planes y políticas de desarrollo nacional.

d. Tomar parte en las labores de coordinación de los programas e instituciones encargadas de dichos planes y políticas.

e. Evaluar de modo sistemático y permanente los resultados que se obtengan de la ejecución de planes y políticas, lo mismo que de los programas respectivos.

Los organismos que van a conformar el sistema de planificación son:

- oficina de planificación y política económica: OFIPLAN que después pasa a ser MIDEPLAN.
- unidades y oficinas de planificación de los Ministerios, instituciones descentralizadas y entidades públicas locales y regionales.
- los mecanismos de coordinación y asesoría, tales como: Consejos asesores, comités interinstitucionales, comisiones consultivas y otros.

La oficina de planificación -MIDEPLAN- pasa a ser el ente u órgano rector del sistema, y sus funciones son[16]:

- responsabilidad principal en la elaboración del Plan Nacional de desarrollo en coordinación con el resto de los componentes del sistema de planificación.

(16) Idem.

- velar por la compatibilidad de la inversión pública de las instituciones públicas, incluída la de las instituciones descentralizadas.
- aprobación final de proyectos de inversión de organismos públicos y también privados que requieren aval del Estado.
- aprobación y tramitación de créditos externos de las instituciones del sector público.

b. Creación de una estructura de planificación sectorial

Esta estructura tiene como propósito una mayor fluidez en las tareas de programación de cada uno de los sectores.

Las instancias o unidades dependen de los ministerios y entidades autónomas, las cuales deben trabajar de acuerdo con los lineamientos de política del plan de desarrollo, en la unidad básica donde descansa la ejecución de políticas. Deben establecerse vínculos de coordinación con la oficina de planificación para un adecuado cumplimiento de los objetivos del plan de desarrollo.

Desde su creación en 1978 la sectorialización ha sufrido varias modificaciones lo que ha implicado cambios en la definición del número de sectores a nivel económico y social.

c. Creación de una estructura de planificación regional

La estructura de planificación nace como efecto de un estudio para determinar la centralidad de los diversos centros urbanos. Por tanto no se definen criterios económicos, políticos y sociales que le justifiquen. Hasta el momento se han realizado dos regionalizaciones en el país; variando según nuevas obras de infraestructura programadas, las cuales por efecto de la crisis económica no se llevaron a cabo, pero si la regionalización.

Las unidades regionales de planificación deben como tarea fundamental integrar la participación de los representantes de organizaciones populares: privadas y municipales en cada uno de los sectores existentes a nivel regional. Esta participación se da a través de la

deliberación y presentación de proyectos específicos, orientados a dar solución a la problemática de la región.

d. Nuevas actividades de MIDEPLAN

En una primera fase de la creación de la oficina de planificación, su función básica se orientaba a la formulación del plan de desarrollo, las demás funciones asignadas no eran trascendentes. Sin embargo con el transcurso del tiempo ha asumido otras factibilidades relevantes:

- aprobación de los programas de inversión pública de acuerdo con las previsiones establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo.
- negociación de créditos con el exterior para el sector público.
- aprobación, coordinación de los programas de asistencia técnica de acuerdo con lo definido por el plano de desarrollo.
- realizar análisis de coyuntura sobre la situación económica que den la pauta en los organismos de deliberación donde se toman las decisiones de política económica y en los cuales MIDEPLAN tiene participación.

Teóricamente el sistema de planificación tendría los siguientes instrumentos para utilizar en el proceso de planificación

- control de la inversión pública
- control de presupuestos
- formalización de procedimientos administrativos
- plan de desarrollo
- participación en órganos de deliberación de política económica.

El cometido de estos instrumentos era darle viabilidad y fluidez al sistema de planificación en el cumplimiento de las funciones asignadas, lo cual reflejaba la voluntad de:

- centralización del poder y
- racionalidad de la administración y la acción pública

Puesto que la ley de administración pública conjuntamente con el sistema de planificación vienen a fortalecer el proceso de centralización del poder en el ejecutivo.

Para ello se le confiere al presidente de la república potestad de dirección y coordinación de la administración pública -centralizada y descentralizada- contando con el apoyo de las presidencias ejecutivas y ministros del sector.

El presidente tiene plenas facultades para definir las directrices de política económica y social, así como la imagen-objetivo según el horizonte de tiempo determinado, a plasmar en el plan de desarrollo no obstante esta dimensión el sistema de planificación enfrenta problemas que le han limitado su acción:

a. Una sectorialización incompleta

Los decretos de sectorialización -subsistema de planificación sectorial- no han cumplido su contenido, no se han hecho extensivo a todos los sectores estistentes. No hay homogeneidad en cuanto el número de sectores deseados y el trato en la definición de políticas algunos tienen más relevancia y trato prioritario, mientras que otros no son considerados por lo que su desarrollo es bastante heterogéneo a nivel económico y social; lo que significa vigencia y mantención de los problemas existentes en cada sector relegado.

b. Regionalización no operativa

La planificación regional como instrumento para desconcentrar la toma de decisiones operativas a nivel institucional, no ha cumplido esa meta. Las decisiones siguen dándose a nivel sectorial en instituciones que conciben el desarrollo y toman las decisiones desde una perspectiva nacional, por tanto lo regional no tiene vigencia alguna.

Por otra parte, las instancias regionales creadas no cuentan con capacidad de decisión ni autonomía administrativa, lo que genera dispersión de las acciones, dependiendo del interés institucional y su importancia a este nivel. Lo regional no cuenta con una visión integradora y racional de la actividad del sector público.

Debe mencionarse que los Consejos Regionales y subregionales han elaborado planes de desarrollo regionales pero su espacio de acción

se ha visto entorpecido por la carencia de recursos propios y el entrabamiento institucional por su oncompatibilidad a nivel de la institución.

c. Presupuesto en Ministerio de Hacienda

Hasta 1976/1977, la Oficina de Presupuesto -encargada de elaborar el Presupuesto del Poder Central, estaba en OFIPLAN (MIDEPLAN): potencialmente era un instrumento muy poderoso para lograr que la actividad del gobierno se orientará de acuerdo con el Plan. Sin embargo, durante el tiempo en que estuvo en MIDEPLAN tuvo un dinamismo propio: burocrático, sin capacidad técnica. La asignación de recursos no reflejaba lo que estaba en el Plan.

Posteriormente, por cuestiones políticas paso al Ministerio de Hacienda. MIDEPLAN perdió ahí un instrumento muy poderoso para lograr la aplicación del plan.

d. OFIPLAN/MIDEPLAN pierde cercania al Presidente

El Poder político delegado al órgano de planificación. Cuando estuvo como una oficina de la Presidencia de la República, no fue aprovechado de forma óptima (70-73). Después físicamente se separó y la Presidencia estableció un organismo de planificación paralelo; el denominado Ministerio de Desarrollo. OFIPLAN buscó entonces trabajo en determinados ámbitos: pequeña industria, artesanía, desarrollo regional.

Después se le hizo Ministerio: ello no significa que como organismo central de planificación se le haya aumentado de rango; al contrario porque lo que se hizo fue poner al Ministerio a nivel del resto de Ministerios y no es diferenciable el Ministro de Planificación del Ministro de Industria y debiera serlo por el carácter específico que éste tiene en el proceso de planificación.

E. No existencia de lineamientos precisos en materia de inversión pública.

La aprobación de los presupuestos de inversión pública por parte de MIDEPLAN. Tampoco ha sido utilizado plenamente como instrumento de

aplicación del plan. El análisis que se hace es un análisis expost: cuando vienen los planes formulados del IDA, INS, etc.; aquí lo que se hace es un análisis formal del plan de inversiones pero no se hace a la inversa que ese plan fuera formulado de acuerdo con las prioridades establecidas en el plan nacional.

f. Política Económica no es concordante con el plan.

Los organismos que han llenado la dirección en la toma de decisiones a nivel económico y social han sido el Banco Central y el Ministerio de Hacienda. Esta de acuerdo a las directrices emanadas del Consejo Económico Nacional y el Ejecutivo através de la figura del presidente.

Por otra parte en los últimos años han recobrado importancia en este proceso las medidas emanadas de los organismos financieros internacionales, los cuales han puesto énfasis en las políticas de corto y mediano plazo, el largo plazo no tiene vigencia. Bajo estas circunstancias las propuestas del plan nacional de Desarrollo rápidamente pierden actualidad y como tal deja de ser un instrumento de consulta a nivel técnico y político.

g.- Plan no es documento operativo

En la medida que es elaborado fuera de los centros de toma de decisiones, no tiene una reactualización, evaluación y adecuación temporal, de acuerdo a los cambios situacionales. Además no ha sido directivo para el cumplimiento de la función pública, sino únicamente a nombre de recomendación, puesto que no ha existido una participación activa en su elaboración. Cada ente centralizado tiene sus propias políticas de acción, por lo que el plan-libro no es vinculante a nivel del sector público. De esta manera, pese al esfuerzo por crear una estructura de planificación integral, el sistema nacional de planificación enfrenta todavía serios problemas para cumplir con las funciones diseñadas.

Este es el contexto institucional y económico de la formulación de los siguientes planes de desarrollo.

- Plan Nacional de Desarrollo 1974-1978
- Plan Nacional de Desarrollo "Metas de Progreso" 1978-1982
- Plan Nacional de Desarrollo "Gregorio José Ramírez" 1979-1982
- Plan Nacional de Desarrollo "Volvamos a la Tierra" 1982-1986

IV.- Conclusiones

La década del 70 se caracteriza por ser una etapa de desarrollo consolidación del Estado empresario como uno de los agentes principales del desarrollo nacional. Para lograr este nivel fue preciso garantizar condiciones básicas que permitieran un desempeño eficiente en las orientaciones del horizonte deseado.

En la ampliación de las funciones estatales y modernización institucional se utiliza a la planificación como instrumento para racionalizar y coordinar las acciones del Sector público de acuerdo a los objetivos propuestos.

La creación del sistema de planificación no es ocasional, sino que obedece a las nuevas funciones del naciente Estado empresario.

La planificación como instrumento para la toma de decisiones permitirá una participación plena del Estado en el proceso de reproducción y acumulación de capital. Además le imprimía una orientación específica al proceso de desarrollo. Así mismo definiría un orden de prioridades según las directrices del plan de desarrollo.

Por otra parte la existencia de un sistema institucional era de carácter decisivo en tanto es a través de éste que se formula y ejecutan las medidas de política, de ello deriva los cambios y ajustes de orden institucional que se llevaron a cabo.

Lo anterior obedece a que el sistema de planificación se inscribe en su contexto social, expresión de poder de los diferentes grupos sociales que realizan sus proyectos de desarrollo. La relación de poder de esos grupos se manifiesta en una compleja trama de alianzas, compromisos y antagonismos. Esto hace que el Sistema de planificación no sólo es instrumento del Estado, sino parte activa de una cierta expresión de actores sociales.

El plan por tanto no es solo manifestación de una voluntad política sino:

a- De una estructura de planificación cambiante: Desde 1974 hasta hoy no ha logrado consolidarse como sistema; los obstáculos son múltiples, no se cuenta con poder político que le determinen viabilidad a sus propuestas. Por lo cual cada plan obedece a circunstancias políticas económicas particulares, dependiendo de los niveles de eficiencia del sistema.

b- Tendencias institucionales y económicas históricamente discernibles.

El plan ha sido un producto histórico que refleja ciertas condiciones jurídicas, técnicas institucionales y sociales del país; que han generado un fraccionamiento institucional de las políticas que pierden la perspectiva de totalidad que se necesita.

CAPITULO III

FORMULACION DE LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO Y SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACION

I.- INTRODUCCION

Este capítulo tiene como propósito fundamental el análisis del proceso de formulación de los planes nacionales de desarrollo, a partir de 1974, y la incidencia de los factores de carácter político, institucional y técnico en esta fase.

La primera parte contiene una presentación suscinta de los principales insumos que sirven de referente básico para elaborar el plan, las características y problemas que ofrecen así como su comportamiento en lo general y particular en relación con cada uno de ellos.

La segunda parte resume los aspectos más relevantes que caracterizan el proceso de formulación de un plan de desarrollo, y los posibles espacios de acción que la propuesta va a tener en la actividad estatal de acuerdo a la viabilidad política que se le otorgue.

Finalmente un tercer apartado comprende las conclusiones, enfocadas desde la perspectiva que el plan puede tener en la formulación de políticas económico-sociales del Estado.

Los objetivos específicos a que responde el capítulo son:

a- Caracterizar los elementos que sirven de insumo a los planes de desarrollo.

b- Analizar el procedimiento seguido en la formulación de los planes para reconstruir los procesos de planificación en esta fase.

El desarrollo de la parte uno obedece al objetivo específico a. y el punto dos responde al objetivo b.

II.- INSUMOS BASICOS DE LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO

1.- Tipos de insumos

Cuando se inició la formulación del primer plan de desarrollo (+) en 1974, bajo una nueva concepción acerca del papel del sistema nacional de planificación en la actividad del sector público, la formulación en este campo tanto en su sentido práctico como teórico era muy limitado. Por ello se recurrió a los consultores externos, que bajo el pensamiento de la CEPAL adaptaron el Sistema Nacional de Planificación a la corriente de planificación para economías mixtas.

En ese momento se carecía de un instrumental de planificación acorde a las condiciones del país y la elaboración del documento-plan pasó a ser la actividad central de la planificación. Se partió del supuesto de que un Plan Nacional era el punto de partida para la integración y desarrollo de las actividades del recién creado sistema nacional de planificación.

La elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, aún bajo la concepción cepalina predominante, no fue un ascento exclusivamente técnico y administrativo. Tanto en el proceso de planificación asociado a la formulación del Plan 1974-1978 como en el de los planes posteriores, existió un conjunto muy diverso de factores políticos, programáticos, técnicos y administrativos (denominados insumos) cuya incidencia caracterizó a dichos procesos. Pueden identificarse ocho insumos principales.

(+) Anteriormente solo se había elaborado una propuesta global sobre precisiones del desarrollo 1969-1972 a nivel de algunas variables macroeconómicas, sin embargo no tiene las características de un Plan de Desarrollo, ni se considera en las decisiones de política a seguir.

a.- Programa de Gobierno

Los programas de Gobierno, elaborados por los partidos políticos durante las campañas electorales, ofrecen las directrices políticas básicas para la formulación de un Plan Nacional ya que constituyen un manifiesto de la voluntad política de la agrupación partidaria que intentará ser ejercicio desde el poder. Por lo general contienen una propuesta de desarrollo societal, cuyo enfasis está dado en los objetivos económicos y sociales para el mejoramiento del bienestar de la sociedad. El Plan "Gregorio José Ramírez 79-82" y "Volvamos a la Tierra 82-86" tuvieron como insumo básico este tipo de instrumento, que se transcribió casi en su totalidad para la elaboración de la estrategia global de los planes. Vale destacar que el programa de Gobierno de la Unidad -74-82- fue el primero en el país con relativo detalle sobre una propuesta de desarrollo lo que facilitó el proceso de formulación del plan.

Se parte del supuesto que el programa es el antecesor más claro del proyecto político del partido y que como tal refleja su voluntad. Sin embargo se ha utilizado como arma de propaganda para atraer un mayor clientelaje político, dejando de lado los objetivos primordiales de desarrollo económico-social del país. En general no obedece a un verdadero plan de trabajo para el período, sino que se haya fuertemente influido por consignas de alcance electoral que distan mucho de las condiciones reales y las opciones de solución.

b.- Propuestas de las políticas en el poder

Este elemento ha sido importante en la medida que un programa de gobierno no contiene todas las posiciones de las diferentes tendencias que conforman el partido, ni refleja necesariamente la voluntad de quienes resultaron elegios en los puestos de dirección gubernamental. Por ello, la influencia de los políticos puede ser decisiva, reforzando o modificando las directrices del programa de gobierno. Esta influencia depende de las cuotas de poder y capacidad de dirección en la definición de difectrices globales de política económica.

Formalmente todos los planes han sido elaborados por MIDEPLAN (+) lo que no es excluyente para que en algunos casos no cuente con ningún apoyo político en esta fase, lo que convierte su acción en una actividad formal, y aparente, es cumplir con un requisito pero sin ninguna viabilidad política en el sistema de decisiones.

Esta manifestación es consecuencia de las divisiones y conflictos internos en el seno del partido gobernante.

Para el plan 74-78 la oficina de planificación fue relegada como entidad de asesoría directa al presidente de la república, a pesar de la ley 5525 de creación del Sistema Nacional de Planificación. El presidente Oduber Instituyó una estructura paralela de planificación, el ministerio de desarrollo, encabezado por el Dr. Fernando Naranjo, agrupó a un conjunto selecto de técnicos de muy alto nivel, a los cuales se les encargó la formulación y ejecución de las políticas económicas y sociales.

Ofiplan por su parte realizó múltiples esfuerzos -inclusive con asesores externos- para lograr un plan que cumpliera los requisitos técnicos y fuera viable políticamente, lo cual no fue aprovechado. Como institución OFIPLAN busca por tanto encaminar sus acciones en determinado ámbito: apoyo a pequeña industria, artesanía y desarrollo regional. Ello evidenció una pérdida notable de poder de OFIPLAN y particularmente, del ministro director.

El Plan "Metas de progreso 78-82" siguió un camino similar al anterior puesto que era una propuesta del Gobierno en turno, en caso de que el partido gobernante mantuviera el poder por un nuevo período.

(+) Anteriormente denominado OFIPLAN, oficina de planificación y política económica.

En el plan 79-82 hubo una manifiesta concentración de poder en la figura del presidente de la república. Tres personas de su entera confianza asumieron la coordinación general del proceso de elaboración del plan, a pesar de que dos de ellos no tenían vínculo alguno con la planificación. Este grupo de poder decidía que políticas eran las correctas por formular, luego de la consulta al presidente, siendo él en última instancia quien definía sobre los aspectos medulares. Su participación fue directa y decisiva.

En el plan 82-86 no hubo influencia más directas de los grupos de poder, su formulación estuvo bajo la coordinación del director de la división de mediano y largo plazo- MIDEPLAN-. La no ingerencia de los políticos significó que rápidamente fuera relegado del sistema de toma de decisiones en relación a la política económica y social a seguir por el país.

c.- Poder de dirección del Ministro de Planificación

El ministro es importante si se toma en consideración que gran cantidad de decisiones de la planificación dependen de factores como: los intereses que le mueven, el peso político a nivel del poder ejecutivo y la concepción de planificación que sustenta. Estos aspectos no estan contemplados en el plan pero definen el grado de compromiso que adquiere el ministro, no sólo en la formulación, sino también en su ejecución y la vigencia que éste pueda mantener en la toma de decisiones.

En el caso de Oscar Arias tuvo poco peso político por las serias divergencias con el presidente de la república, lo que lleva a una autolimitación de OFIPLAN no sólo en sus acciones, sino en la eficiencia posible que sus políticas pudieran alcanzar en la función pública.

En el período 78-82 el ministro Wilburg Jiménez por su formación profesional orienta las acciones hacia los aspectos de carácter más administrativos, con el afán de consolidar el sistema nacional de

planificación desde la perspectiva de un proceso integral, que considera no sólo los factores económicos y sociales sino también administrativos que inciden en éste. No hay por tanto interés en la ejecución del plan como tal.

En el período 82-86 el ministro -Claudio Antonio Volio- se aboca al establecimiento de relaciones con otras entidades externas, para la consecución de financiamiento, en base al cual se previlegia la política de corto plazo como forma de estabilizar la economía nacional. El plan por su parte no recibe ajustes de acuerdo a los cambios situacionales, por lo que rápidamente queda absoleto sin ningún tipo de vigencia institucional.

d.- Discrecionalidad de los términos:

No sólo los políticos imponen su criterio en la formulación de un plan nacional de desarrollo. La opinión de los técnicos tiene también mucha importancia especialmente en los aspectos programáticos, ya que por lo general la participación de los políticos se ha concentrado en los aspectos estratégicos del plan. Por ello los técnicos tienen mayor ingerencia en la parte sectorial y regional del documento, especialmente en aquellos sectores considerados de menor jerarqía (educación, tecnología, cultura), en donde sus propuestas han sido normalmente aceptadas sin mayores cambios: por ejemplo, el programa de ciencia y tecnología, educación, salud y cultura, de los planes 79-82 y 82-86. Se aceptan sin ningún tipo de cambios. En estos casos participan técnicos del Ministerio de Planificación y de la institución respectiva.

No obstante es díficil definir con exactitud el grado de discrecionalidad de que disponen los técnicos en la formulación de las propuestas sectoriales. Esta discrecionalidad ha variado en el proceso de elaboración de cada Plan Nacional de Desarrollo.

e.- Consulta a los Agentes Sociales

La participación de sectores organizados, empresariales, laborales o cívicos, en la formulación de un plan nacional, contribuye a que en el documento puedan incorporarse con mayor claridad sus intereses dentro de los lineamientos programáticos así como perfilarse su participación en la ejecución de las políticas contenidas en los planes. Sin embargo esta variable no ha tenido un comportamiento homogeneo en todos los planes, en general la participación. Ha sido limitada, reducida básicamente a la coordinación interinstitucional.

Si el programa de gobierno considera puntos de vista de los gremios u organizaciones, su participación se da de manera muy indirecta. En la práctica MIDEPLAN ha operado desvinculado de las fuerzas vivas del país, en un verdadero enclaustramiento técnico.

No existe en ningún plan una explicitación precisa de los grupos que se verán afectados y como pueden incidir no sólo en la formulación, sino en la totalidad del proceso y el grado de viabilidad que ello le determina.

La excepción fue el plan 79-82 que por iniciativa del entonces ministro de Planificación -Wilburg Jiménez- organizó una vez que se tenía un borrador preliminar sesiones de consulta, foros, seminarios y otras actividades con las organizaciones sociales, como una forma de enriquecer el documento definitivo para que expresará los aportes de esas organizaciones, así como cierto grado de compromiso. Este proceso fue bastante rico, dándole nuevas perspectivas al sistema nacional de planificación al considerarse la consulta vertical a los diversos agentes sociales. El plan 82-86 no tuvo ningún sistema de consulta, se operó a nivel del sector público únicamente.

La exclusión de los gremios: sindicales, patronales y profesionales no permite un análisis de la coherencia política, en término de los grupos afectados y como ello limita el grado de consenso social a que responde.

En relación a los agentes institucionales -Grupo de instituciones que conforman el sector público- la participación ha sido muy desigual, cada institución tiene sus propios objetivos y dinámica, lo que provoca verdaderos "feudos", con una política dimensionada desde su quehacer particular y no como parte de un conjunto de políticas de gobierno. Ni siquiera las secretarias ejecutivas que operan en algunos sectores han tenido una participación activa si se considera que son la instancia que concentra la mayor acción de planificación.

Se ha operado en casos específicos con sistemas informales de comunicación, vía técnicos o ministros, en busca de apoyo a esta fase del proceso; pero las divergencias han hecho imprescindible recurrir al apoyo del presidente, como forma de cohersión, lo que ocasiona una participación formal y forzada por cuanto las instituciones tienen autonomía financiera y técnica.

f.- Desarrollo institucional del sistema de planificación.

La formulación de cada plan de desarrollo ha correspondido a un momento distinto en el proceso de consolidación institucional del sistema nacional de planificación.

En 1974 se presenta el proyecto de ley de planificación nacional, cuya aprobación constituiría una de las condiciones necesarias para la puesta en marcha del sistema nacional de planificación. El propósito de esta ley era (1):

- El fortalecimiento de la oficina de planificación, cuya principal función sería la de coordinar los esfuerzos de todas las entidades que participan en el proceso de desarrollo económico y social.

(1) MIDEPLAN: Plan de Desarrollo 1974-1978, lector supone Costa Rica 1974.

La constitución de unidades sectoriales y regionales de planificación, Cuyo financiamiento va a depender de los Ministerios correspondientes a cada sector.

La creación de consejos asesores integrados por el conjunto de representantes de las entidades públicas y privadas (...).

Por tanto este período gubernamental, crea las bases fundamentales de éste constituyendose OFIPLAN en el núcleo central del Sistema, de ella van a depender desde el punto de vista técnico todos los organismos de planificación del sector público, sectoriales y regionales.

La posterior aprobación de los decretos de sectorialización y regionalización se conciben como pasos importantes para fortalecer al sistema de planificación, en tanto cada oficina de planificación sectorial tenía como objetivo fundamental la formulación de sus planes y programas, los que se elaborarían de acuerdo a las directrices básicas contempladas en el Plan de Desarrollo. En el período 78-82 la mayor actividad de las instancias de planificación se da a nivel de las secretarias ejecutivas de planificación para el sector agropecuario e industrial. Las restantes no juegan un papel relevante.

Para el plan 82-86 los consejos sectoriales jugaron un rol importante. Los planes sectoriales tuvieron un camino diferente a la parte global, cada sector elaboró su plan respectivo bajo la coordinación de técnicos de MIDEPLAN. (*)

(*) Este método generó problemas al no existir la respectiva secretaria ejecutiva de cada sector, que le diera plena fluidez al proceso.

Por su parte los consejos regionales hasta el momento no han tenido un papel preponderante porque lo regional no tiene vigencia, no coincide en el esquema global debido a la falta de regiones con rango propio y capacidad de decisión local. Bajo esta circunstancia lo regional en todos los casos se ha asumido como un programa más del plan, compatible con lo sectorial que se plantea a nivel nacional.

g.- Información disponible

Las series históricas a nivel cuantitativo han sido la fuente principal para la formulación del diagnóstico y las proyecciones cuantitativas. En todos los planes se ha trabajado con información externa generada en otras instituciones estatales, básicamente, es de carácter censal sobre los indicadores económicos y sociales. Ello se debe a que hay desarrollo incipiente de los sistemas cuantitativos para la planificación, lo cual no se ajusta a las necesidades del proceso.

Esta situación se debe a que MIDEPLAN no es productora de información y debe recurrir a las fuentes disponibles. Ejemplo el plan 82-86 empleó datos censales con ocho años de existencia, bastante desactualizamos, lo que no respondía a la situación real. Sin embargo no había forma de corregir esa deficiencia puesto que no se dispone de: una matriz insumo-producto, cuentas sociales y flujos de indicadores a corto plazo.

Los datos no cumplen los requisitos básicos son tardíos, inoportunos y de baja calidad, lo que afecta negativamente el tipo de proyección del plan.

h.- Experiencia adquirida por el sistema de planificación ne este proceso.

Una de los insumos básicos para la formulación de cada plan de desarrollo, ha sido la experiencia acumulada. por el sistema de planificación en este proceso. Lo cual ha permitido un mejoramiento

técnico y metodológico de los diversos componentes de un plan. El plan 1974-1978 a nivel metodológico respondía más a la concepción de técnicos externos contratados para dicho propósito, por lo que en alguna medida se da énfasis a los aspectos macroeconómicos; lo sectorial y regional no tienen ninguna relevancia.

El Plan 79-82 tiende a ser más preciso en esos niveles, asumiendo características propias en cuanto la forma y contenidos del mismo. Hay una definición de programas y estrategia de acción en cada sector considerado, por lo que existe una mayor simplicidad, comprensión y manejo de éste, para los sectores interesados.

El Plan 82-86 imita el camino metodológico seguido por el plan anterior, en cuanto forma y exposición de los contenidos básicos.

i.- Inclusión de proyectos en ejecución:

En la fase de formulación no hay posibilidad de discernir sobre el paquete de proyectos heredados que estan en ejecución, deben ser incorporados al nuevo plan tal como están; por lo que se busca hacerlos compatibles -en la medida de lo posible- con los que se crean.

Cuando son instituciones fuertes y tiene programas definidos a largo plazo se recopilan en su totalidad. Esta situación es muy frecuente a nivel del ICE y MOPT por cuanto la rídigez es enorme, especialmente en proyectos de infraestructura dado que el período de maduración es largo y se apoya en recursos externos por lo tanto no se pueden operar cambios radicales.

Las modificaciones posibles se llevan a cabo de común acuerdo con la institución. Por lo general este tipo de inversiones son independientes del partido que asuma el poder y sus políticas económicas, por las condiciones de gestación y análisis que requieren y una vez en ejecución no pueden suspenderse puesto que el costo social es muy elevado.

Los proyectos nuevos quedan a discrecionalidad de los políticos gobernantes, los cuales responden a los canónes de política definidos, ambos grupos de programas conforman la estrategia de desarrollo a seguir.

III. CARACTERIZACION DE LOS PROCESOS DE FORMULACION

El análisis de los insumos utilizados en los planes nacionales de desarrollo permiten plantear algunas afirmaciones en cuanto su comportamiento, momento histórico a que responden y las condiciones objetivas que le dan cierto carácter particular.

1- El proceso de formulación de cada uno de los planes nacionales de desarrollo es distinto. Pese a que la ley 5525 estableció formalmente un procedimiento a seguir, en la práctica este proceso ha variado según las circunstancias políticas, institucionales y técnicas.

El plan 74-78 se ubica en un momento que no hay una estructura institucional establecida para este propósito. Por el contrario se esta en una fase de definición de los aspectos ustantivos para crear un sistema nacional de planificación. A nivel político opera un sistema de decisiones desvinculado de la Oficina de Planificación -OFIPLAN- la cual no cumple ningún papel directivo a ese nivel.

En la esfera institucional no existen las regulaciones y normas básicas de funcionamiento del aparato institucional y el papel que estas deben cumplir en el proceso de formulación-ejecución de un plan.

El plan "Metas de progreso 78-82" tiene un papel circunstancial en tanto sólo fue una propuesta preliminar del gobierno en turno para quienes asumieran el poder en 1978.

Para 1978 se había avanzado no sólo en la consolidación del sistema de planificación y sus aspectos complementarios como los decretos de regionalización y sectorialización, sino en la puesta en práctica de la ley de administración pública y otras instancias que regulaban al sector público, por lo que el plan es producto de una situación institucional bastante definida. A nivel político las directrices sustanciales son emanadas directamente de la presidencia de la república lo que significa un mayor apoyo del Consejo de Gobierno y del Consejo Económico Nacional para las políticas que éste contempla, lo que le da más viabilidad política.

Por su parte el plan 82-86 responde a un sistema institucional consolidado, sin embargo no se da un apoyo explícito de parte del ejecutivo a éste, su formulación es responsabilidad del Ministerio de Planificación, el cual no cuenta con el pleno respaldo de las restantes instituciones ni compromiso en su ejecución, lo que significa no solo de parte del ejecutivo sino del aparato institucional escasa viabilidad política para el mismo.

En el plano técnico los años transcurridos han sido la base para el mejoramiento y capacitación de los recursos técnicos que han participado en cada uno de los planes elaborados.

2.- EN GENERAL, Sin embargo, pueden identificarse las siguientes características

a- Un proceso centralizado, producto de un sector específico que no considera el conjunto institucional.

b- Se crean instancias no formales en el proceso de formulación, las cuales tienen vigencia sólo en esa fase.

c- Alta participación de factores de orden político en la formulación, lo cual condiciona los alcances y posibilidades de un plan puesto que debe ser consecuente con esos patrones políticos que han incidido en su elaboración.

3.- Los insumos proveen de una base que condiciona las características políticas, metodológicas y técnicas del plan, al darse:

a- ausencia de evaluación de recursos.

Esta manifestación se da desde el diagnóstico, en todos los planes ha faltado una identificación clara de los recursos con que el país cuenta, y sus potencialidades, no hay un balance de recursos que diga la disponibilidad de estos a nivel de: Recursos minerales, forestales, pesqueros, capacidad de mano de obra, recursos financieros. Siendo una enorme limitación no se puede planificar sin tener idea de los recursos y forma de emplearlos.

b- No definición de prioridades

Los programas y la Inversión del sector público afrontan serios problemas para su asignación, puesto que no hay un patrón referencial para orientarlos no sólo a nivel global sino también en los sectorial y regional, por lo que no se puede llegar a los sectores competentes.

No hay decisión política de "Querer hacer lo que se debe hacer", por lo tanto el defecto principal de los planes estriba en que todo parece ser prioritario, no se explícita una jerarquización sobre las acciones y su importancia en los diversos planos que se opera.

c- fragmentación a nivel global/sectorial

El plan se vislumbra en dos dimensiones: lo global y sectorial. El primer aspecto tiene énfasis en lo económico a nivel macro, mientras que el segundo ha tenido un desarrollo muy desigual y no se pueden definir directrices a esa escala, por lo que se plantea como programas específicos o planes de acción, siendo el sector industrial a nivel global el programa más preciso.

Este desiquilibrio provoca incoherencia y desbalances internos en el contenido y propuestas del plan a través de su estrategia.

d.- No definiciones sobre planificación regional/administrativa.

Los decretos de regionalización tuvieron como base estudios cuyo propósito no era éste, sino definir áreas de influencia, por lo que no es adecuado para regionalizar el país, siendo su efecto operativo inmediato nulo.

Así mismo no existe la contraparte administrativa puesto que los Consejos Regionales de Desarrollo que se crean no pasan de ser órganos de deliberación local, y sus proyectos son canalizados a instituciones que conciben el desarrollo desde una dimensión nacional y no regional.

La planificación administrativa como complemento a la planificación económica y social no ha sido implementada en su totalidad por lo que la racionalidad en la función pública es bastante cuestionable. Existe un desiquilibrio sustantivo en el modelo global de planificación que da al traste con cualquier propuesta de desarrollo para la sociedad en su conjunto.

4.- El plan siempre es expresión de un sistema de compromisos.

Una estructura de poder rígida es el elemento más fuerte que infiere en la elaboración del plan. Debe considerarse e interpretarse los planteamientos políticos del partido en el poder, por lo que la base técnica sufre procesos de rebote y depuración profundos.

Metodológicamente el plan no considera el conjunto de acuerdos a los que se hace imprescindible llegar, hay compromisos que no son explícitos, son más de respeto político pero a pesar de ello, van a ser decisivos en la formulación, puesto que expresan cuotas de poder político.

Se da otro tipo de compromiso pero esta vez a escala institucional. Hay un conjunto de proyectos que son aprobados políticamente aunque no técnicamente por su escasa viabilidad y costo social. Sin

embargo deben ser incluidos dentro del paquete de proyectos; sin evaluar las consecuencias que ello significa para la función pública del Estado y su incidencia en el proceso de planificación.

.3.- Aspectos Comunes en la formulación

- Procedimiento metodológico

Del análisis de los insumos puede decirse que cada plan es una articulación específica de éstos. Lo que hace que el proceso sea único en su carácter histórico. Sin embargo pueden señalarse algunos aspectos comunes a la fase de formulación.

En relación al procedimiento general seguido a partir de "Metas de Progreso" se genera un proceso cuyos rasgos básicos van a ser similares en los restantes planes. En primera instancia se ha tenido que improvisar en relación al grupo que lo elabora; se funciona con grupos ad-hoc, que en todos los casos han sido diferentes.

Este grupo se integra con técnicos de las diferentes divisiones de MIDEPLAN, bajo la coordinación de quien designe el presidente de la República: en el plan Metas de Progreso fue un asesor económico de la presidencia; en el plan 79-82 estuvo a cargo del viceministro de Planificación y en el plan 82-86 bajo la dirección del jefe de la división de Planificación Global -MIDEPLAN-. Las divisiones como tal no tienen una participación directa, ésta se reduce a una revisión general del documento final y su respectivo aval.

Cada plan empieza de cero, a pesar de que el Gobierno saliente tiene la obligación de dejar algún tipo de propuesta sobre las previsiones del desarrollo, lo cual por lo general no es considerado en el nuevo plan.

Se toma como punto de partida el programa de Gobierno, excepto Metas de Progreso que significaba darle continuidad a las políticas del Gobierno en turno.

- Modalidad organizativa

La forma en cuanto organización ha sido: un documento global que contiene los lineamientos básicos del desarrollo nacional, programas por sectores, no suficientemente desarrollados. Una estrategia que comprende programas en ejecución y los nuevos que se crean.

No hay definiciones que permitan hacer operativo el plan, ni responsables directos (excepto para el sector industrial). Tampoco se incluyen modalidades o formas de evaluación. Por tanto no se da una renovación permanente de sus contenidos esenciales.

IV. CONCLUSIONES

La Asociación y congruencia de los parámetros enunciados, en una determinada situación económica, política y organizativa de la sociedad, definen el procedimiento específico en que se inscribe la formulación de un plan.

En términos generales los rasgos más sobresalientes han sido:

- El proyecto político se aborda en la formulación de manera indirecta, a través del programa de gobierno, lo cual como ya se señaló, contiene una serie de sesgos producto de la situación política imperante por lo que su incidencia es muy escasa, es más bien una externalidad del proceso, en relación al desarrollo económico social deseado.

- No se parte de la discusión de un proyecto de desarrollo a largo plazo, sino de un programa de gobierno para cuatro años. Por lo que el plan no tiene en sus contenidos, alcances y forma una visión intrínsesa del desarrollo prospectivo al cual se aspira.

- No hay una definición exhaustiva de los problemas, de los espacios posibles de la acción y de la necesaria coordinación que debe establecer para llegar a cada situación problemática; ni se discierne sobre su priorización de acuerdo a la disponibilidad de recursos.

- Un vacío de poder real del Sistema Nacional de Planificación, no tiene control sobre la situación económica y las directrices de política que el mismo requiere. Lo que autolimita al sistema no sólo en sus acciones, sino en la eficiencia posible de la planificación.

- El proceso no considera como parte de la formulación, el establecer una adecuada articulación con la estrategia de desarrollo, como forma para subsanar las limitaciones que ésta contiene por su falta de coherencia entre los componentes que la integran.

- No se define una jerarquización secuencial de las acciones, acorde a las condiciones vigentes a nivel: económico, social, político e institucional.

- Los objetivos no forman parte del proceso de planificación, su pertinencia y necesidad no es evaluada, son respuesta a los lineamientos políticos de los entes de decisión; a lo cual debe ajustarse el sistema de planificación.

- La multiplicidad de los insumos lleva a que el plan no responda a una voluntad política de consenso, puesto que en su aplicación influyen problemas de orden técnico, políticos e institucionales.

- No hay una acción permanente y sistemática de análisis que le determine viabilidad política de acuerdo al cambio situacional al plan, por lo que rápidamente se vuelve absoleto, sobre todo en el corto plazo.

- Por último el proceso metodológico tiene marcada acentuación en la fase de formulación del plan, en tanto se considera a éste como el elemento principal conductor del proceso de planificación y de desarrollo del país; no se establecen sin embargo los mecanismos para operativizarlo.

CAPITULO IV

EVALUACION TECNICA Y METODOLOGICA

DE LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO

I.- INTRODUCCION

La evaluación técnica y metodológica de los planes nacionales de desarrollo formulados en el período de 1974 a 1982 (1) posee tres objetivos:

1- Caracterizar los proyectos políticos, las estrategias de desarrollo y las imágenes objetivas de los planes nacionales de desarrollo.

2- Analizar la calidad de la formulación de los proyectos políticos, las estrategias de desarrollo y las imágenes objetivo de los planes nacionales.

3- Analizar la coherencia sustantiva e instrumental de los planes nacionales de desarrollo.

Los objetivos diseñados parten de dos premisas teórico metodológicas. La primera es la definición y desagregación analítica de tres conceptos claves (proyecto político, estrategia de desarrollo e imagen objetivo) presentada en el capítulo I. La segunda premisa se refiere a la conceptualización de lo que se entiende por coherencia sustantiva de un plan nacional de desarrollo. Esta segunda premisa se aborda en el presente capítulo.

---

(1) Cuatro planes nacionales son formulados en este período:

1- Plan Nacional de Desarrollo 1974-1978 (Administración Oduber)
2- Plan Nacional de Desarrollo 1978-1982 "Metas de Progreso" elaborado al final de la Administración Oduber).
3- Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982 "Gregorio José Ramírez". (Administración Carazo).
4- Plan Nacional de Desarrollo 1982-1986 "Volvamos a la tierra" (Administración Monge).

El capítulo se divide en cuatro apartados. En el primero se expone sintéticamente la definición conceptual del término coherencia sustantiva del plan nacional de desarrollo. En el segundo apartado se analizan los proyectos políticos y las estrategias de desarrollo, presentando los resultados obtenidos con el análisis de contenido de los planes. Cabe advertir que estos resultados no coinciden necesariamente con las definiciones que sobre ambos conceptos están contenidos en las secciones globales de los planes. En el tercer apartado se evalúa la coherencia sustantiva e instrumental de la imagen objetivo. En el apartado final se analiza la coherencia sustantiva e instrumental de los planes nacionales, sobre la base de los resultados obtenidos en las secciones anteriores.

II.- PLANTEAMIENTOS ESTRATEGICO

En el análisis de los planteamientos estratégicos contenidos en los planes nacionales de desarrollo la exposición se ordena de la siguiente manera. En primer lugar se describe, para cada plan nacional de desarrollo, las definiciones que contemplan su proyecto político y su estrategia de desarrollo. Se trata de un acápite descriptivo que resume los planteamientos estratégicos. En segundo lugar, se presentan las principales diferencias que se manifiestan entre los planes nacionales en planteamientos estratégicos. Finalmente, se analiza la consistencia de la relación entre el proyecto político y la estrategia de desarrollo, examinando si las decisiones contenidas en ésta última se derivan de los objetivos a largo plazo del desarrollo económico y social.

1.- Descripción de los planteamientos estratégicos

Para la descripción de los planteamientos estratégicos(*) se empleará la desagregación analítica de los conceptos "proyecto político y estrategia de desarrollo" presentada en el capítulo 1.

A- Plan Nacional 74-78

.- Proyecto político:

En este plan los objetivos económicos a largo plazo se encuentran subordinados al logro de objetivos sociales, primordiales para mejorar el bienestar a nivel de la sociedad en su conjunto.

(*) Se anexa la matriz descriptiva para la codificación de los proyectos políticos y las estrategias de desarrollo. Cfr: Anexo Nº 1.

Las definiciones al respecto de los componentes básicos del proyecto político son las siguientes:

a- Sobre la estructura económica se 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- Sobre la participación del Estado en la Economía se afirma la necesidad de que debe garantizar las condiciones para la explotación de los recursos naturales, incorporando nuevas regiones

c- En relación al capital externo se plantea la definición de políticas de forma que éste sea complemento del ahorro interno y no lesione los intereses y consolidación del capital nacional.

d- En cuanto a la distribución del producto social se plantea como 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.

e- Finalmente, la mayor participación política se concibe como un complemento al aspecto enunciado anteriormente, al ser un medio para fortalecer la democracia.

Queda patente el hecho de que el Estado pasa a ser el principal agente y responsable del desarrollo y sus funciones van desde la búsqueda de nuevos mercados hasta la redifinición de la estructura productiva y la integración social y regional, constituyéndose un agente económico clave.

- Estrategia de desarrollo

Los elementos definitorios de la estrategia de desarrollo 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 debe 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 sector agrícola lo que no es consistente con el planteamiento básico, puesto que si hay retroceso o relegación de éste, ello afecta la dinámica posible deseada a la industria pues de la agricultura saldrán buena parte de los recursos de inversión industrial.

La diversificación agrícola dentro de este concepto pierde la preponderancia esperada en el 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 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.

La participación política, aspecto relevante del proyecto político, no se desarrolla en la estrategia. No hay definiciones sobre la participación activa y orgánica de los ciudadanos en la vida y decisiones económico-políticos.

La estrategia no señala una secuencia en el logro de las propuestas a corto, mediano y largo plazo. Queda, por tanto, 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.

B.- Metas de Progreso 78-82

- Proyecto político:

Este plan es una propuesta preliminar del gobierno 1974-1978 para el período siguiente sobre cuales deben de ser las principales directrices que guien al desarrollo económico y social. Supone cierta continuidad de las políticas del gobierno en relación a las ejercidas durante el período 1974-1978.

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 las características de la estructura económica, son los que suponen la continuidad citada en el párrado anterior.

a- Sobre la intervención del Estado ~~se señala la~~ mantención del papel y funciones definidas para el período anterior, además de la promoción del desarrollo de ciertas áreas estratégicas y la mantención de la primacía de los objetivos sociales.

b- En cuanto a las relaciones externas se visualizan dos propuestas. 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 propuesta 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- En cuanto al sistema político se plantea el fomento de una mayor responsabilidad y participación de los ciudadanos en la ejecución de programas.

- Estrategia de desarrollo

La reiteración de ciertos aspectos de la estrategia del plan 1974-1978 es una característica de la estrategia del plan Metas del Progreso. 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 consistente 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 de formar una base de capital nacional como eje para el desarrollo. 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 asimismo una definición estratégica 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.

C.- Plan Nacional "Gregorio José Ramírez" 79-82.

- Proyecto político

Los objetivos económicos-sociales y políticos para el desarrollo del Plan 1979-1982 contienen diferencias significativas en relación a los postulados en los planes anteriores.

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

b- Los objetivos acerca de la Intervención del Estado son: la pérdida de su condición de empresario y su conversión en un gestor subsidiario y garante del bien común, aquellas actividades que exceden a esta definición deben pasar a manos del sector privado, lo que de hecho implica disminución del tamaño y reorientación de sus funciones.

c- Los objetivos acerca del Sistema Político se concentran en la participación integral de los ciudadanos en la vida pública del país. La principal herramienta en este punto es la promoción humana (*) como medio de combatir el paternalismo estatal, lo que debe ser congruente con un mayor acceso del sector trabajador o la propiedad y a los medios de producción.

No se contemplan explícitamente los objetivos en el área de las relaciones económicas externas a pesar de los evidentes desequilibrios existentes ya en esa época en el sistema económico internacional. Esta omisión significa la no inclusión de variables exógenas y el condicionamiento que éstos hacen de las internas.

- Estrategia de desarrollo:

Está 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.

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

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 a obtener con tratados multibilaterales con terceros paises para ganar una mayor capacidad negociadora, como en lo referente al papel que debe jugar el endeudamiento externo en la economía nacional. Este aspecto es uno de los pilares de la estrategia propuesta a pesar de no considerar el elemento crisis y su incidencia en las políticas.

La estrategia de desarrollo diseñada pretende generar cambios en el proceso productivo de forma que la agroindustria sea a mediano plazo pivote del desarrollo nacional, siendo éste elemento diferenciador respecto al plan 74-78. No obstante, este planteamiento no especifica las repercusiones en las relaciones intersectoriales e interregionales que tal definición acarrea.

Por último, la redistribución de la propiedad y organización de sectores marginados en empresas de autogestión, paralelo a la mantención del salario real, manifiestan un interés general en beneficiar a los sectores sociales más deprotegidos -al igual en los planes anteriores- con la singularidad de que en el plan 1979-1982, el recorte del tamaño y funciones del Estado pretendido no alcanza a afectar a los programas sociales.

D.- Plan Nacional "Volvamos a la Tierra" 82-86

- Proyecto Político:

El Plan 1982-1986 parte de la premisa de que es necesario modificar el modelo sustitutivo de importaciones y dinamizar mediante su modernización, al sector agropecuario. Este es el supuesto básico o núcleo central de este plan.

Los elementos principales que emanan de esa concepción son:

a- La situación de crisis a que se ve enfrentado el país, hace indispensable un abordaje diferente de los problemas a corto, mediano y largo plazo de la estructura económica, cuyo eje es 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- En las condiciones de crisis y bajo la premisa citada pierde importancia la expansión de las funciones económicas del Estado. Se concibe no como el agente principal del desarrollo sino como uno de los agentes. Retoma aspectos de crítica del Plan 79-82 al paternalismo estatal y su énfasis en la participación económica de la empresa privada.

c- En relación al Sistema político se define que 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- Al igual que en el plan anterior, en éste se omite el diseño de objetivos a largo plazo para las relaciones económicas externas, a pesar de la importancia de éstas en las condiciones actuales del país.

Por la crisis económica y social que caracteriza al período en que se formula el plan, éste da prioridad a las medidas de corto y mediano plazo, instrumento para garantizar la estabilidad y dimanización de la economía.

- Estrategia de desarrollo:

La estrategia de desarrollo del Plan "Volvamos a la Tierra" enfatiza fundamentalmente en las medidas de corto y mediano plazo para hacer frente y controlar los principales factores de la crisis.

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

La priorización de sectores sociales se orienta a la formación de un nuevo sector de economía laboral, que abra el acceso a la propiedad de los medios productivos a las capas trabajadoras.

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 cono dinámica para abordar una situación coyuntural particular. Siendo el único plan que propone ese tipo de secuencia en el tiempo.

2.- Diferencias en los planteamientos estratégicos

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 planes (79-82 y 82-86) 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 criticamente desde dos ángulos: los ritmos acelerados de expansión del sector público y las funciones que el Estado ha asumido como empresario para impulsar el desarrollo nacional. Esta crítica es desarrollada principalmente en el Plan 1979-1982 y, aunque el Plan 1982-1986, defiende el papel del citado empresario en la década anterior, señala la necesidad de redefinir los ámbitos de la acción estatal.

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 1974-1978 plantea la necesidad de diversificación hacia productos no tradicionales y la adecuada integración y especialización en el sector industrial. El Estado es definido como el principal agente del desarrollo, hay una concepción de Estado empresario y expansión del sector público.

Metas de progreso 1978-1982 le da continuidad à las directrices del plan anterior, excepto en el papel asignado al capital externo. En este punto, el Plan abandona la orientación diseñada en el plan anterior respecto a la protección y desarrollo preferencial del capital nacional.

El Plan "Gregorio José Ramírez" 1979-1982 habla todavía de manera muy general -poco precisa- de la revitalización y modernización del agro, y de abrir nuevas fronteras a la industria mediante una mayor integración vertical. Es el primer plan que enfatiza en el desarrollo del sector agroindustrial. A diferencia de los planes anteriores, se concibe que la intervención del Estado debe limitarse a reorientar los recursos para el cumplimiento de los objetivos sociales sin interferir en los mecanismos de libre mercado, salvo en lo concerniente a las garantías sociales para la población.

El Plan 1982-1986 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 acarrear al desarrollo de la agroindustria. El estado -contrastando con el plan anterior- se concibe como uno de los principales agentes del desarrollo, promoviendo ajustes pero rechaza el recorte de gastos como solución per se. Se impulsa la tesis de agroexportación modernizada más integrada con la industria, 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.

A excepción del Plan Gregorio José Ramírez, en cuanto a su concepción del papel y las funciones económicas del Estado, no existen diferencias significativas entre los planes nacionales de desarrollo. Las diferencias parecen obedecer, más bien, a ajustes efectuados a una misma gama de objetivos del desarrollo económico y social a largo plazo, en virtud de las circunstancias en las cuales elabora cada plan.

Por otra parte, esta continuidad ciertamente refleja el hecho de que de los cuatro planes nacionales de desarrollo analizados, tres fueron hechos por gobiernos del Partido Liberación Nacional.

Sin embargo, a pesar de las similitudes en los proyectos políticos, pueden detectarse diferencias significativas en las estrategias de desarrollo propuestas en los planes nacionales. Los aspectos en común de las estrategias 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.

Más importante son, sin embargo, sus diferencias:

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 Plan 1974-1978, puesto que hay apertura plena a la inversión externa y no hay lineamientos concretos sobre la inserción de ésta en la economía nacional. El Plan 1979-1982

plantea el desarrollo de una política comercial externa que combina el estímulo a sociedades privadas de exportación con una protección del Estado referente a la búsqueda de nuevos mercados y mejores precios.

b- El Plan 82-86 contiene una propuesta para enfrentar las variables internas de la crisis económica (estabilización, reactivación y desarrollo). El plan 79-82 y Metas de Progreso no tienen planteamiento para enfrentar la crisis que ya en ese momento se perfilaba aunque no con la gravedad de 1982.

c- "Metas de Progreso" y "Volvamos a la tierra" contienen definiciones en materias de participación política, especificados en 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 Gregorio José Ramírez 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 79-82 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 sector de Economía Laboral (SEL)-

f- Es importante indicar que todas las estrategias (excepto la del Plan 74-78 en lo cual se precisan algunos criterios) 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 que 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.

3.- Articulación entre proyectos políticos y estrategia de desarrollo.

Una estrategia de desarrollo deberá derivarse consistentemente del proyecto político diseñado. No obstante, la reconstrucción de ambos conceptos en los planes nacionales de desarrollo revela inconsistencias que afectan la calidad misma de la formulación de las políticas de planeamiento.

Cuatro omisiones significativas pueden detectarse en las relaciones que los planes nacionales de desarrollo efectúan entre los proyectos políticos y las estrategias (6) (*)

a- La formulación de las estrategias de desarrollo es parcial y desigual. Esta apreciación puede ilustrarse con los siguientes ejemplos: El tema de las relaciones intersectoriales es el más sistematicamente abordado por los cuatro planes;

(*) (6) Cfr: Anexo 1 Matriz descriptiva para la reconstrucción de ambos conceptos. El presente acápite es un resumen de los resultados obtenidos.

no sucede lo mismo con los aspectos de relaciones interregionales, participación política y seguridad nacional en el plan 79-82, y participación y seguridad nacional en el plan 74-78. Decisiones acerca de la tenencia de la tierra y las posibles modificaciones a ésta son omitidas en los planes 74-78 y 82-86.

b- Estas omisiones podrían por sí 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 proyectos político, los temas omitidos constituyen específicamente necesarios de efectuar en los planes 74-78 y 79-82 el planteamiento realizado acerca de la participación organizada como objetivo a largo plazo del sistema político no es recogida consistentemente en la estrategia de desarrollo, a pesar de que se le asigna una importancia crucial en el proyecto político.

En el plan "Volvamos a la tierra" ocurre una situación similar, pero esta vez en relación a un problema mèdular: las relaciones económicas externas. No existe sobre este punto decisiones estratégicas, pese a que en la sección diagnóstico del plan se señala la importancia del sector externo para la reactivación y desarrollo económico

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- Las estrategias abordan aspectos cruciales omitidos en los proyectos políticos, lo que genera que decisiones de importancia medular no posean una relación clara con un horizonte temporal de largo plazo. En los planes 79-82 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, son abordados por las estrategias como políticas a mediano plazo. Ejemplo de ello es el tratamiento dado a las relaciones económicas externas, sobre las que ambos planes omiten el diseño de objetivos a largo plazo y sólo consideran -con distinto grado de elaboración- lineamientos a mediano plazo.

e- La estrategia del plan 1979-1982 y de Metas de Progreso (Propuesta 78-82) hacen omisión del elemento crisis económica cuyos primeros síntomas eran evidentes al momento de la formulación de ambos documentos. La falta de consideración de este dato real en el diseño de una estrategia -incorporando solo hasta el plan 1982-1986 como dato clave- condiciona la viabilidad misma de la estrategia propuesta.

Las omisiones citadas plantean un punto interesante para el análisis: más allá del debate acerca de la conveniencia de los planteamientos estratégicos contenidos en los planes, ciertamente el problema de la calidad metodológica en la elaboración de estos planteamientos constituye un tema necesario de abordar. La reconstrucción de los proyectos políticos y las estrategias de desarrollo de los planes nacionales revela que en sus partes globales estos planes contienen insuficiencias que pueden afectas -como se analizará posteriormente el diseño de sus partes operativas.

III.- COHERENCIA SUSTANTIVA DEL PLAN NACIONAL.

En el estudio de la coherencia sustantiva del plan, el análisis de la imagen objetivo tiene una importancia medular, porque en ésta es donde se resuelve la articulación entre las definiciones globales de largo y mediano plazo y los aspectos operativos de mediano y corto plazo. Ello obliga a examinar con cierto detenimiento el concepto de imagen objetivo. Inicialmente, (2) este concepto fue definido como el paso táctico en el logro de un proyecto político. Operativamente, esta definición llevó a traducir este concepto como cuantificación del horizonte temporal de mediano plazo en los planes nacionales de desarrollo.

El análisis posterior de los planes reveló la riqueza analítica de esta definición del concepto de imagen objetivo, pero, al mismo tiempo, las limitaciones de su traducción operacional como cuantificación del horizonte temporal. Este último enfoque reduce 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 sustentan a estas previsiones.

La no consideración de estos aspectos cualitativos tiene 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 impide reconstruir la coherencia 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 queda seriamente

(2) Cfr: Gamboa, Rita y Vargas Jorge: Nuevos enfoques sobre planificación y desarrollo económico y social. op. cit.

afectado. La "calidad" de la imagen objetivo, en esta fase del proceso de planificación, se refiere a la coherencia 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 y largo 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" del proyecto político pudiera ser registrado en la articulación dinámica interna (la existencia entre sus componentes cualitativos y cuantitativos) y externa (la existente entre la imagen objetivo, el proyecto y la estrategia de desarrollo). 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.

Resulta necesario volver a exponer los componentes de la imagen objetivo para aclarar el concepto de coherencia sustantiva del plan nacional de desarrollo:

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 <u>áreas del proyecto</u> 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 coherencia sustantiva entre los cuatro dimensiones citadas. 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, y su articulación consistente con los objetivos y las decisiones estratégicas a largo plazo.

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

La coherencia sustantiva de la imagen objetivo y de su articulación con el conjunto del plan anual está representada en el esquema 1. Las flechas en el interior del recuadro indican que los componentes operativos de la imagen objetivo deben deducirse del objetivo principal del plan. Las flechas del proyecto político, a la estrategia y de ésta a la imagen objetivo en su conjunto indican en primer lugar, que la estrategia debe derivarse de los objetivos a largo plazo del desarrollo y, en segundo lugar, que la imagen objetivo constituye un paso táctico de la estrategia de desarrollo.

En el estudio de la coherencia sustantiva e instrumental del plan nacional deben contemplarse tres aspectos:

1- El análisis del objetivo principal y de las orientaciones normativas para determinar la calidad de su formulación y 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.

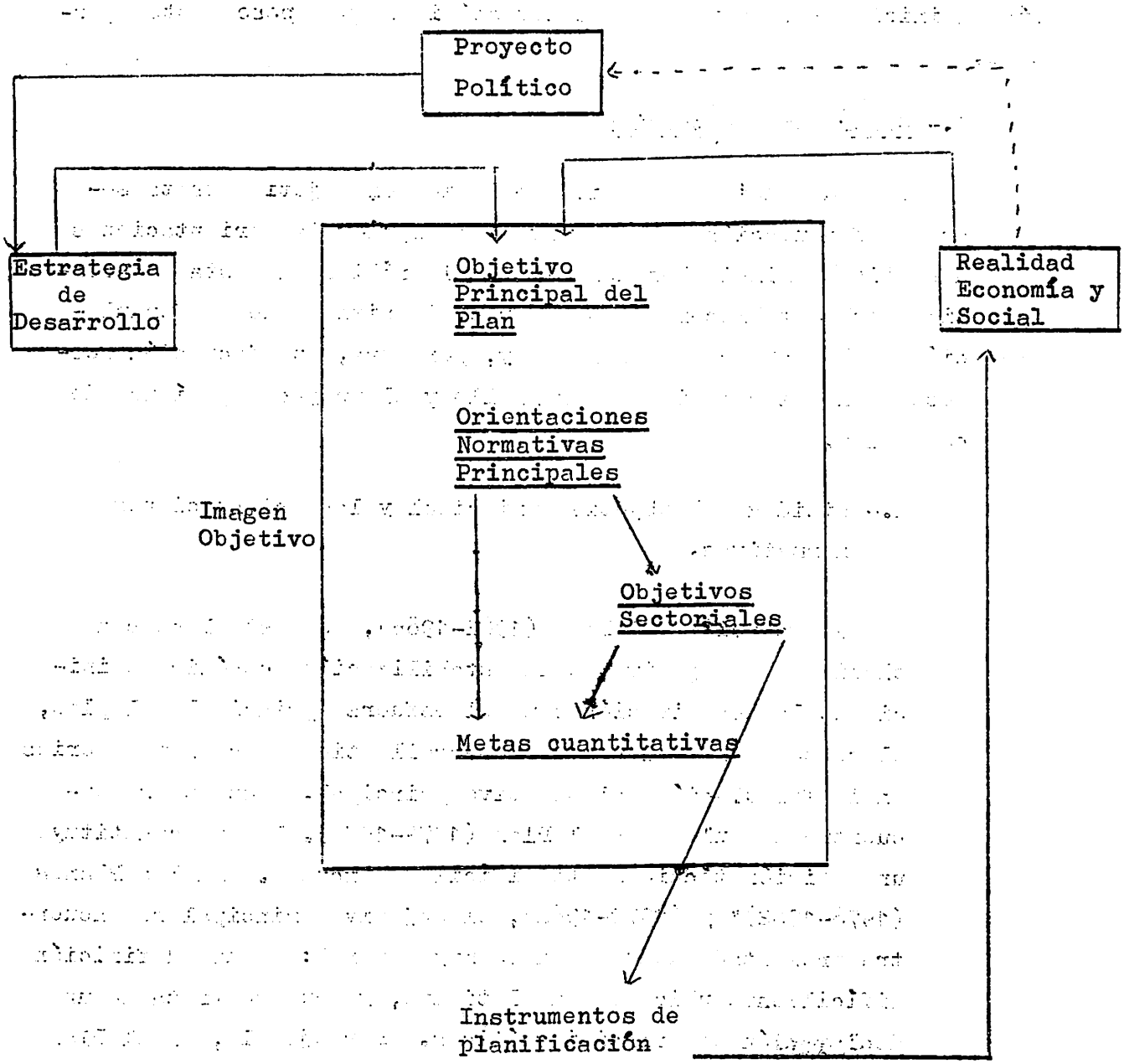
3- El análisis comparativo de las previciones y el comportamiento real de algunas variables macroeconómicas para establecer las diferencias existentes y detectar problemas metodológicos no abordados en la formulación de los aspectos globales del plan nacional de desarrollo.

En el presente apartado se trata de establecer si la relación prevista en el esquema 1 se cumple -y en qué medida- por medio del análisis de los tres aspectos señalados.

ESQUEMA -1

CONSISTENCIA SUSTANTIVA ESPERADA

EN LA FORMULACION DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO



IV.- CALIDAD DE LA FORMULACION DE LAS IMAGENES OBJETIVO

El estudio de las imagenes objetivo contenidas en los planes nacionales de desarrollo se analizará tanto desde el punto de vista de su coherencia sustantiva como desde el punto de vista de su coherencia instrumental. La definición de ambos términos se efectúa al inicio de cada uno de los dos acápites que posee este apartado.

1.- Coherencia sustantiva

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.

A.- 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, ya que se trata de una declaración de principios éticos. 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 41).

(*) Metas de Progreso: versión preliminar.

Debido a lo anterior, la comparación de los distintos objetivos principales se ve significativamente afectada. Unicamente son comparables los Planes 1978-1982 y 1982-1986 diseñados en 1977 y 1982 respectivamente, en tanto apuntan a problemas reales, pese a que el primer plan carece de un horizonte temporal definido. El Plan 1979-82 apunta a la necesidad 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 períodos 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 plantee 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.

CUADRO 1

HORIZONTE TEMPORAL EN LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO

1974-1986

TEMA	PLAN 1974-1978	PLAN 1977-1982	PLAN 1979-1982	PLAN 1982-1982
I. Objetivo principal	No disponible	Combatir de manera decisiva la pobreza extrema.	Realización plena e integral del ser humano, armonización de intereses de sectores sociales y desarrollo integral de la sociedad.	Lograr la estabilización y la reactivación económica.
II. Lineamientos				
1. Producción	Expansión económica tiene como eje dinamismo sector industrial mayor crecimiento de la inversión que del PIB. Crecimiento de la productividad.	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 origina por mantenimiento de tal industria, aumento de TAC agropecuario y del sector construcción, impulsado por una política agresiva del sector púlbico.	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 suntuaruas, asegurar divisas para artículos esenciales.

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

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 los puntos b.c. y d. anotados anteriormente que son pilares de un despegue económico.

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) para la exportación, 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 una 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 dentro de la estrategia de cada plan. 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 como concreción de una estrategia de desarrollo.

B.- 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 estrategias 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 Nº 2 se presentan las principales orientaciones que en el corto y mediano plazo los planes esperan ejecutar en el ámbito de las siete dimensiones que contiene una estrategia de desarrollo, de acuerdo a la desagregación analítica del concepto efectuada en este proyecto. (*)

(*) 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.

Cfr: Anexo 2: Código de análisis

CUADRO Nº 2

ADECUACION DE LA IMAGEN OBJETIVO A LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO EN LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO

AMBITOS ESTRATEGICOS	HORIZONTE TEMPORAL DEL PLAN			
	PLAN (1979-1978)	PLAN (1978-1982)	PLAN (1979-1982)	PLAN (1982-1986)
1. Relaciones intersectoriales	- Sector industrial se mantiene como sector punta. - Sector agropecuaria financia.	- Agroindustria debe dinamizarse - Sector industrial se mantiene como sector punta.	- Aumento del dinamismo - Sector construcción debe dinamizarse - Mantenimiento del sector industrial como sector punta, modificando MCCA.	- Sector agropecuario base de la economía - Agroindustria y maquila sectores punta. - Reactivación del sector construcción.
2. Relaciones interregionales	N.D.	N.D.	N.D.	- Proyectos productivos en regiones.
3. Relaciones económicas con el exterior.	- Incremento sustancial niveles de endeudamiento.	- Disminución de importancia ahorro externo en financiamiento de la inversión. - Nuevos mercados	- Revisión régimen de incentivos de integración para estimular agroindustria.	- Estabilidad cambiara y comercios. - Renegociación deuda externa.
4. Priorización sectores sociales	Incremento capacidad adquisitiva	- Incremento capacidad adquisitiva - Priorización gasto social	N.D.	- Plan vivienda social
5. Tenencia de la tierra		- Titulación de tierras - Impulso proyectos de riego.	- Sustitución políticas de parcelas - Impulso proyecto riego	N.D.
6. Participación política	N.D.	N.D.	- Política de impulso a cooperativas	N.D.
7. Seguridad Nacional	N.D.	N.D.		Fortalecer Escuela Nacional de policía; fortalecer la Policía Metropolitana.

FUENTE: PLANES NACIONALES DE DESARROLLO.

la carretera San José-Caldera en la Región Central, que son acciones de corto plazo, se entremezclan con el ordenamiento urbano del Area 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.

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 Imafen 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.

2.- Coherencia instrumental de la imagen objetivo

El análisis de la coherencia instrumental de la imagen objetivo refiere a la capacidad de operativizar consistentemente el objetivo principal y las orientaciones normativas del plano en los objetivos sectoriales y las previsiones cuantitativas. A través de ambos se intenta descubrir si en el documento los componentes operativos son una consecuencia -y en que media- del planteamiento sustantivo de la imagen objetivo o si existen problemas técnicos y metodológicos sobre este punto.

A.- Previsiones del comportamiento deseado.

Las previsiones del comportamiento deseado evidencian dos características:

a- 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 calculan 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 cuantificadas.

- 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.

b- No existe continuidad en el tiempo de la gama de variables utilizados para las previsiones (**). (Veáse 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 del sector industrial es un indicador abandonado en el Plan 82-86, que trabaja con una reagrupación sectorial de la construcción y la industria lo que impide la comparación con planes anteriores. Un problema similar sucede con la Inversión Pública, sobre la cual nada dicen los planes 79-82 y 82-86, pero sí los planes anteriores.

(*) A excepción del Plan 74-78 que sí contiene definiciones 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 encontrársela en el siguiente. Y en todo caso, no está desarrollado una gama de variables e indicadores sociales.

c- 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
-Tasas de crecimiento real-

Area	COMPORTAMIENTO ESPERADO Y REAL DEL RUBRO			
Rubro	1972-1978	1977-1982	1978-1982	1982-1986
I. PRODUCCION				
PIB	4. %	N.D.	6.5%	3%
PIBA	4.7 %	N.D.	50% t	4.5%
PIBA/PIB	10.7 %	N.D.	N.D.	N.D.
PIBI	10.6 %	N.D.	8.0%	N.D.
PIBI/PIBC	23.0 %	N.D.		
PIBI + PIBConst.	-	-	7.8% (2)	3.0% (3)
Productividad	2.35			
Inversión Total	8.9 %	7.3%	7.9% (2)	7.4% (3)
Inversión Pública	11.1 %	7.0%	N.D.	N.D.
II. SECTOR PUBLICO				
Gasto Público	10.4 %	N.D.	N.D.	2.3% (3)
Deficit Sector/ PIB	8.4 %	N.D.	N.D.	12.7% (3)
Empleo Público	5 %	N.D.	4.5%	1.5%
Consumo Gobierno	5.4 %	N.D.	5.1%	1.5% (3)

N.D. No hay dato

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

2/ Año base: 1976

3/ Año base: 1980

Area	COMPORTAMIENTO ESPERADO DEL RUBRO			
Rubro	1972-1978	1977-1982	1978-1982	1982-1986
III. Sector Externo 4/				
Volumen de exportaciones de bienes	9.1%	6.8%	N.D.	N.D.
Volumen de exportaciones de bienes y Serv.	9.6%	N.D.	10.7%	9.2%
Volumen de importaciones de bienes	8.0%	5.8%	N.D.	N.D.
Volumen de importaciones de Bienes y servicios.	7.8%	N.D.	11.4%	9.6%
DEUDA	4.9%	N.D.	17.7%	N.D.
Servicio de la deuda	N.D.	N.D.	N.D.	N.D.
IV. Redistribución				
producto social				
Salario Real	3.2%	N.D.	N.D.	N.D.
Desempleo	5.6%	N.D.	N.D.	N.D.
Viviendas				
interés social	N.D.	27.000	Triplicar	N.D.

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

4/ en millones de dólares.

- ¿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?

d- 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.

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. (*)

B. Objetivos sectoriales

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:

(*) Problema que se encuentra condicionado por varias razones mencionadas en el capítulo anterior: MIDEPLAN trabaja sobre la información generada por otras instituciones y no existe una evaluación de los recursos disponibles en el país como base para el plan.

a- 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.

b- 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, dos insuficiencias generales:

a- 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 pero no a desagregarlas operativamente.

(*) 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.

(**) Desagregación sectorial determinada por el desarrollo institucional del Subsistema de Planificación Sectorial.

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	• Sostener y aumentar dinamismo exportaciones. • Disminuir brecha social • Fortalecer integración económica con regionalización actividades productivas. • Propiciar integración agropecuaria C.A.	• Contribuir a expansión economía • Incrementar productividad y rentabilidad • Promover nuevas formas de propiedad • Impulsar redistribución de tierras • Incrementar y diversificar exportaciones • Mejorar calidad servicios a población.	• Convertir al país en un productor de alimentos para el consumo interno y la exportación, así como de requerimientos de la producción industriañ.
2. Industrial	• Aumentar tasa crecimiento sectorial • Impulsar mayor aprovechamiento recursos naturales • Aumentar exportaciones fuera de C.A. • Impulsar reestructuración Mercomún • Descentralizar la concentración industrial. Impulsando agroindustria.	• Lograr una estructura industrial que evolucione hacia una mayor eficiencia, mayor utilización de los recursos locales y alta generación de empleo.	• 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.
3. Agroindustrial	N.D.	• Contribuir a mayor integración de la agricultura, descentralizando Actividad industrial. • Contrib. al mejoramiento balanza de pagos.	N.D.

CONTINUACION CUADRO 4

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.		• Desarrollar mayores vínculos entre el proceso de desarrollo cultural y proceso educativo en Costa Rica. • Promover acciones para recuperar y consolidar identidad cultural de Costa Rica. • Promover investigaciones sobre temas socioculturales. • Mantener y mejorar índices de mortalidad y morbilidad. • Preveer aumento acelerado de padecimientos predominantes en países industrializados. • Coordinación del sector.

Tres casos permiten ilustrar esta propocisión:

- 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 operativo 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 modifcación 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".

b.- La formulación de objetivos sectoriales que constituyen declaraciones de principios. Como ilustración de esta característica 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 importancia señalar que el sector educación muestra una situación muy similar.

Es constraste con los dos problemas anotados (reiteración de la estrategia/declaraciones de principios) 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 responde a las acciones en marcha. (**)

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

(**) Aspecto comentado en el capítulo 3: en el proceso de formulación de un plan se "hereda" un paquete de proyectos y acciones en marcha.

El sector salud plantea objetivos que se refieren a indicadores precisos (índices de mortalidad y morbilidad) en los planes que aparece como programa (Planes 1979-1982 y 1982-1986).

Las reiteraciones de la estrategia o las declaraciones de principios no constituyen una característica de todos los objetivos sectoriales. Sin embargo, cabe señalar que en ninguno de los programas sectoriales -aún aquellos que contienen una definición precisa de objetivos- en los planes 1979-1982 y 1982-1986, existe una previsión de:

- las acciones de coordinación intersectorial
- el impacto intersectorial de la ejecución de políticas de alcance sectorial.

En el plan 1982-1986 se efectúa el primer esfuerzo para atender ambos problemas, con la definición de cinco programas intersectoriales: Inversiones Públicas, cooperación técnica internacional, ambiente y desarrollo, ciencia y Tecnología y Desarrollo Regional. Desde el punto de vista institucional, el reconocimiento de programas intersectoriales constituye un paso indispensable y útil con vistas a la integración de las acciones previstas en los planes, a nivel sectorial, con las decisiones estratégicas.

No obstante, este esfuerzo es todavía muy limitado. El Programa Nacional de Inversiones públicas no contiene una jerarquía de prioridades, sino que es un "listado de ejecución y distribución en el tiempo". (3), cuya relación con la estrategia de estabilización- reactivación-desarrollo no está explicada. Además, la agregación de proyectos no refleja necesariamente la definición de convertir a la agricultura modernizada y al desarrollo agroindustrial en el pivote de la economía costarricense.

---

(3) Plan Nacional. op cit. Tomo II p. 284.

Por otra parte, que el componente de planificación regional este contenido en el plan nacional como un programa intersectorial refleja la dificultad de traducir orientaciones estratégicas como el logro de un desarrollo regional más equilibrado en la previsión de acciones prácticas eficaces. El programa de Planificación Regional contiene una breve caracterización geográfica y económica de las cinco regiones del país, así como un listado de proyectos específicos (por ejemplo creación de un complejo agroindustrial ganadero, dique seco; industrialización de la leche, etc.). Sin embargo, las acciones previstas en los sectores productivos (agrícola, agroindutria, industria, etc.), físicos (infraestructura) no son recogidos desde una perspectiva de desarrollo regional: el plan nacional parece concebir "lo regional" como un programa sectorial más, con sus acciones específicas, y no como una dimensión de la planificación distinta a lo sectorial.

El análisis de los objetivos sectoriales permite señalar su falta de consistencia en relación con el objetivo principal y las orientaciones normativas del plan. Esta falta de consistencia se refleja en:

- objetivos mal diseñados (declaraciones de principios o reiteraciones de la estrategia), que no desagregan las orientaciones sustantivas del plan.
- Ausencia de jerarquización y evaluación del impacto intersectorial de las políticas sectoriales.

Esta situación puede reflejar un problema metodológico: entre los componentes globales de un plan nacional (proyecto político, estrategia de desarrollo, objetivo principal) y las acciones concretas previstas no parece existir una relación de necesidad. La articulación entre ambos aspectos es obstaculizada por una deficiente definición de objetivos sectoriales que no permiten asegurar que, de cumplirse todas las acciones previstas a nivel sectorial, los objetivos globales de mediano plazo serán obtenidos.

Pese a que la anterior es una regularidad observable en los distintos planes nacionales de desarrollo analizados es muy importante efectuar el siguiente reconocimiento: cada nuevo plan de desarrollo contiene un mayor esfuerzo por articular los componentes estratégicos y operativos. El desarrollo de la sectorialización en el Plan 1979-1982 permite efectuar una mayor desagregación de políticas, asignar ámbitos de acción específicos a cada uno de los sectores de la administración pública así como superar el nivel económico del plan 1974-1982, al incorporar sistemáticamente programas sectoriales como cultura, educación, promoción humana, etc. El plan 1982-1986 es un nuevo esfuerzo de plantear un esfuerzo planificador integral, incluyendo sectores productivos, físicos y sociales.

Además, introduce una innovación: los programas intersectoriales, como un esfuerzo por articular las directrices globales y las sectoriales.

V.- COHERENCIA INSTRUMENTAL DE LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO

La coherencia instrumental de los planes nacionales de desarrollo será analizada desde dos perspectivas: la adecuación del diagnóstico de los planes con la imagen objetivo y la adecuación de las previsiones (metas cuantitativas) de los planes de comportamiento real de la economía costarricense.

1.- Las previsiones y la realidad: divorcio entre el diagnóstico y la imagen objetivo.

El análisis de la evolución real de las variables macroeconómicas en el estudio de la imagenes 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.

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 que establezcan 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, al tener previsto la modificación progresiva y concomitante de la situación económica y social inicial, para reducir la fricción entre ésta y la situación deseada a largo plazo. En otras palabras:

¿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 detectados en el diagnóstico, "principales obstáculos al desarrollo económico y social, son abordados en la Imagen objetivo 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.

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 diferencia 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 presentaran 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 desde dos perspectivas: la existencia de propuestas para tratar los problemas estructurales y 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 Nº 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 el 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 4-5 se 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 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

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 GENERALES	CUANTIFICACION HORIZONTE TEMPORAL
SECTOR AGROPECUARIO	Plan 74-78 • Estancamiento o disminución del ritmo de crecimiento de exportaciones tradicionales. • Dificultades producción mercado interno por subutilización de recursos, tenencias de tierra y fin de frontera agrícola.	PLAN 74-79 • Aumentar dinamismo de exportaciones • Disminuir brecha social • Regionalización de actividades agropecuarias • Integración agropecuaria centroamericana.	Plan 74-78 • Metas de producción • Productividad • Empleo.
	Plan 79-82 • Sector agropecuario: base de la economía • Estancamiento exportaciones • Poca diversificación productiva • Concentración propiedad • Desatención gubernamental	Plan 79-82 • Incrementar productividad y rentabilidad • Promover nuevas formas de organización productiva • Impulsar redistribución de tierras por el Estado • Diversificación de exportaciones • Mejorar calidad de servicios a la producción agropecuaria.	Plan 79-82 • Metas de producción (volumen) • Productividad por área • Empleo
	Plan 82-86 • Dependencia externa en los precios y condiciones de exportación • Poca diversificación • Concentración de la tierra • Técnicas intensivas en capital • Estancamiento.	Plan 82-86 • Aumentar producción y product. • Aumentar fuentes de empleo y nivel de ingresos • Organización y capacitación en nuevas formas empresariales • Producir materias primas sustitución derivados petróleo • Mejorar capacidad tec. y adm. del sector.	Plan 82-86 • Metas de producción para exportación y consumo interno (valor y volumen) • Productividad por área • Empleo.

SECTOR	DIAGNOSTICO	OBJETIVOS SECTORIALES	CUANTIFICACION HORIZONTE TEMPORAL
SECTOR EXTERNO	Plan 74-78 • Inflación países avanzados estimulados exportaciones de países del III mundo. • Excedente de ahorro en el mercado financiero internacional. • Inflación importada altera estructura de precios interna.	PLAN 74-78	
	Plan 79-82 • Endeudamiento externo: problema potencial • Mercomún: fortalece problemas de pagos y estimula competitividad • Alza en precios del petróleo.	Plan 79-82 • Fomentar diversificación producción agrícola y pecuaria de exportación • Apertura de nuevos mercados de exportación a productos industriales.	Plan 79-82 • Balanza comercial externa • Volúmenes de exportación • Saldo de deuda externa • Evolución términos de intercambio 1976.
	Plan 82-86 • Enorme nivel de endeudamiento externo, que restringe las posibilidades de obtener crédito y reclama alto servicio. • Deterioro términos de intercambio.	Plan 82-86 • Mantener volumen de exportaciones primero • Impulsar la maquila y la agroindustria no tradicional • Aumentar posteriormente ventas externas • Renegociar deuda externa • Modificar régimen tributario.	Plan 82-86 • Balanza comercial • Volúmenes de exportación • Relación de intercambio (1980).

En cambio, los Planes 79-82-86, 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 en ningún caso 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 señalados como serios obstáculos en el mismo diagnóstico del plan.

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 -como ya ha sido señalado- 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 ingreso" 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.

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 puedieran 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: ¿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 diseñados del desarrollo a 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 4-6 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 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 el 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 efectuados durante 1981 a 1983. Por otra parte, los recursos no percibidos en el período señalado por concepto del deterioro de los términos de intercambio representan el equivalente al 81.4% del nuevo endeudamiento externo contrastado entre 1980 y 1984 ($2.764.7 millones) (4).

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

(4) 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 -4-6

TERMINOS DE INTERCAMBIO EN EL COMERCIO EXTERIOR 1970

(millones de dólares)
(año base 1966)

Año	Exportaciones Bienes y Servicios (mill $)	Indice de precio exportaciones	Exp. Deflatadas (mill $) 1966	Importaciones Bienes y Servicios (mill $)	Indice precios	Importaciones Deflatadas (Mill $) 1966	Exp-Imp. 1-4	Exp-Imp. 3-6	Términos Intercambio 2 ÷	Exportación real	Importación real.	Exp_r-Imp_r 10-11	Pérdida riqueza por intercambio.
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	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	206.80	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	1.165.7	193.68	601.9	-132.1	-73.9	101.08	1.022.5	1.178.2	- 155.7	- 23.6
1979	1.122.1	205.11	547.1	1.396.8	722.11	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	+143.2	78.66	1.596.7	952.7	+ 644.0	+ 599.2
1982	1.195.7	224.60[1]	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[1]	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													

EXPORTACION REAL: Exportación de bienes y servicios ÷ Indice relación términos de intercambio base 1966 = 100
IMPORTACION REAL: Importación de bienes y servicios x Indice relación términos de intercambio base 1966 = 100

FUENTE: Elaboración propia utilizando cifras del BCCR.

2- El financiamiento neto de capitales. En el cuadro 47 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.

3- Las condiciones financieras de los mercados internacionales. En el cuadro Nº 47 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

CUADRO Nº 4-7

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

Año	Afluencia neta de capital 1/	Pagos netos de utilidades e intereses 2/	Financiamiento neto Disponible	Exportaciones bienes y servicios.	Financiamiento neto disponible/ exportaciones 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.

FUENTE: BCCR.

de los préstamos contratados a tasas variables, ligadas al comportamiento del Libor y del Primer Rate (5).

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 contenida en los planes (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.

---

(5) 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 4-8

TASAS DE INTERES DE LOS PRESTAMOS CONTRATADOS POR EL SECTOR PUBLICO (1976-1983)

Año	Total préstamos contratados por sector público anualmente -Mill de $-	Préstamos interés Flujo Monto -Mill de $-	Tasa, interés modal.	%	Préstamos Interés Variable Monto -Mill de $-	Tasa interés modal.	%	Total de la deuda -M. de $-	Servicio de la deuda -Miles de $-	Servicio de la deuda pública como % de las exportaciones
1976	470.4	352.9	8.6 y 9.0	75.0	117.5	Aprox. 2% 1/ 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	" 2/	37.8	1.476.1	104.6	10.7
1978	598.0	288.2	7.5 y 9.0	48.2	309.8	" 3/	51.8	1.824.1	181.8	17.6
1979	748.4	419.0	9.0 11.25 12.0	56.0	329.4	" 4/	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	" 5/	29.8	3.107.2	548.2	44.3
1981	479.7	380.3	8.0 y 18.17	74.3	99.4	" 6/	20.7	3.458.2	401.6	32.0
1982	446.6	419.7	8.0	94.0	26.9	" 7/	6.0	3.565.6		
1983	574.6	569.3	11.0	99.9	5.3	" 8/	0.1	3.754.6		

1/- 8/ 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 ausencia decisiva en relación al diagnóstico y a los objetivos de mediano plazo de los planes nacionales de desarrollo. 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.

En síntesis, cabe destacar los siguientes puntos:

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.

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 consistentes 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 socieconómica aceptando en toda su

intensidad los efectos de las condiciones exógenas señaladas. En cualquiera de los dos casos, el horizonte temporal no puede diseñarse con una real consistencia, 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 exista una coherencia 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?

2.- Las Previsiones y la Realidad: Metas no cumplidas

La ausencia de un presupuesto de recursos y de coherencia entre los problemas detectados en el diagnóstico y los problemas abordados en la imagen objetivo explican la falta de cumplimiento de las previsiones formuladas en los planes de desarrollo (**).

(*) En la relación observada entre el diagnóstico y la imagen objetico tiene una influencia notable la ausencia de un presupuesto de recursos del país que establezca, frente a la situación y problemas detectados, la capacidad disponible para enfrentarlos. Sin un presupuesto de recursos, la imagen objetivo que se diseñe carece de:
- parámetros para medir su viabilidad
- parámetros para medir su necesidad

(**) Excluyendo de la consideración al plan 82-86, del cual no puede emitirse juicio todavía por no haber finalizado el período.

La comparación entre las previsiones de los planes y la evolución real de las variables macroeconómicas revelan nuevas características de la formulación de la imagen objetivos. En los gráficos 4.1, 4.2, y 4.3 se analizan las previsiones y el comportamiento real de la producción durante el período 1972-1984. Ello muestra:

1- Una marcada diferencia de las previsiones de los planes en relación con el comportamiento real del producto. Estas diferencias se acentuan a partir de 1980, cuando la economía costarricense entra en un agudo período de recesión no previsto en los planes nacionales.

No obstante, el plan 82-86 es el que más se acerca a la situación real, puesto que en su estrategia de desarrollo mantiene una secuencia temporal para el logro de las metas en el corto, mediano y largo plazo, que no parte del supuesto optimista del crecimiento sostenido.

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

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.

Las previsiones 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 continua proyectando bajo el supuesto -implícito- de condiciones de normalidad, sin explicar el por qué de esta razón y que fundamento metodológico lo sustentan.

Si se atiende a los objetivos sectoriales, las diferencias observadas entre las previsiones y el comportamiento real de la producción agropecuaria e industrial adquieren un significado especial. Cabe reiterar 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 recepción 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.

GRAFICO No. I

COMPARACION ENTRE PREVISIONES Y COMPORTAMIENTO REAL DEL PIB

(1972-1984)

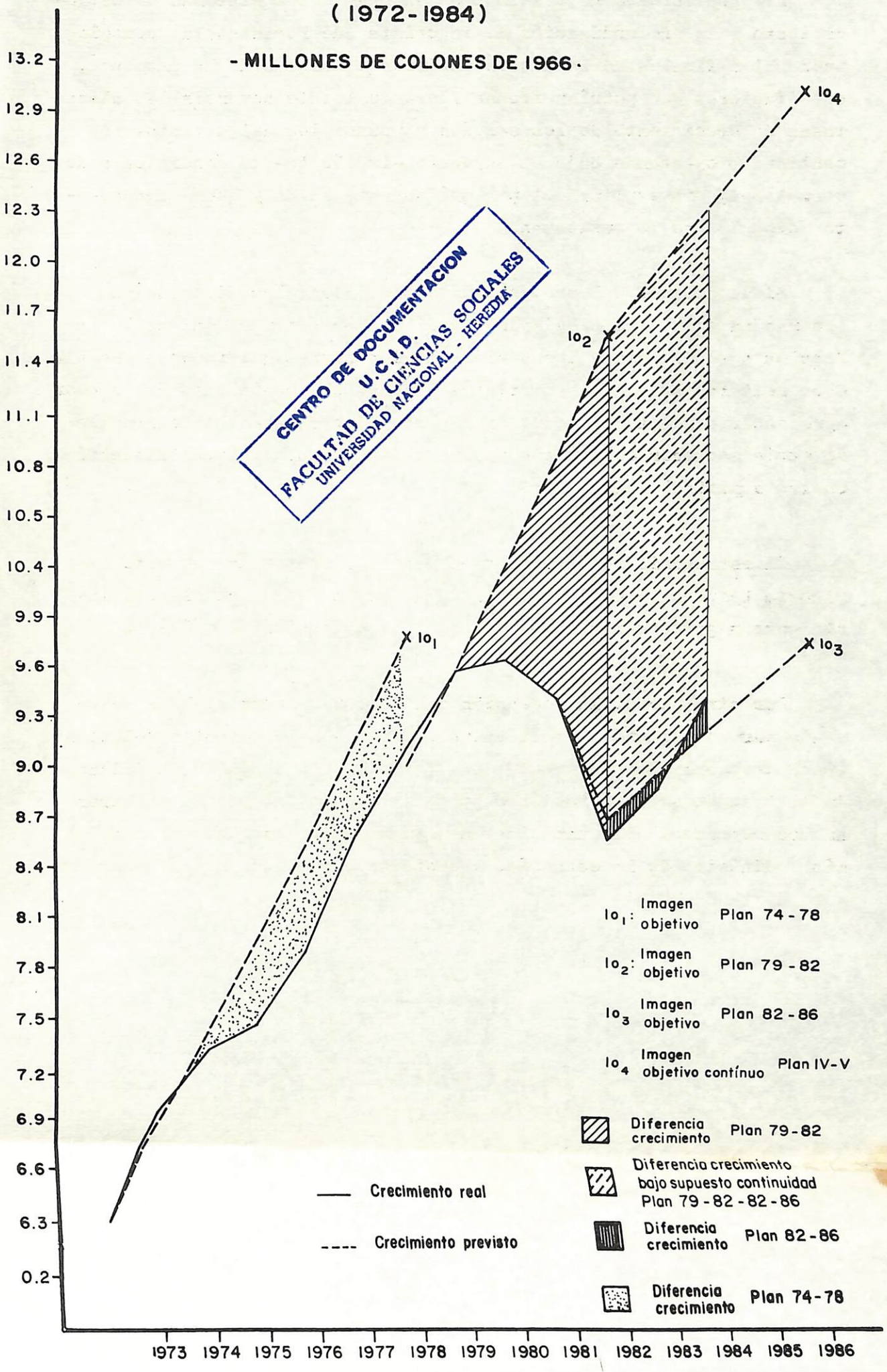


GRAFICO No 2

COMPARACION ENTRE PREVISIONES Y COMPORTAMIENTO REAL DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA (1972-1984)

- MILLONES DE COLONES DE 1966 -

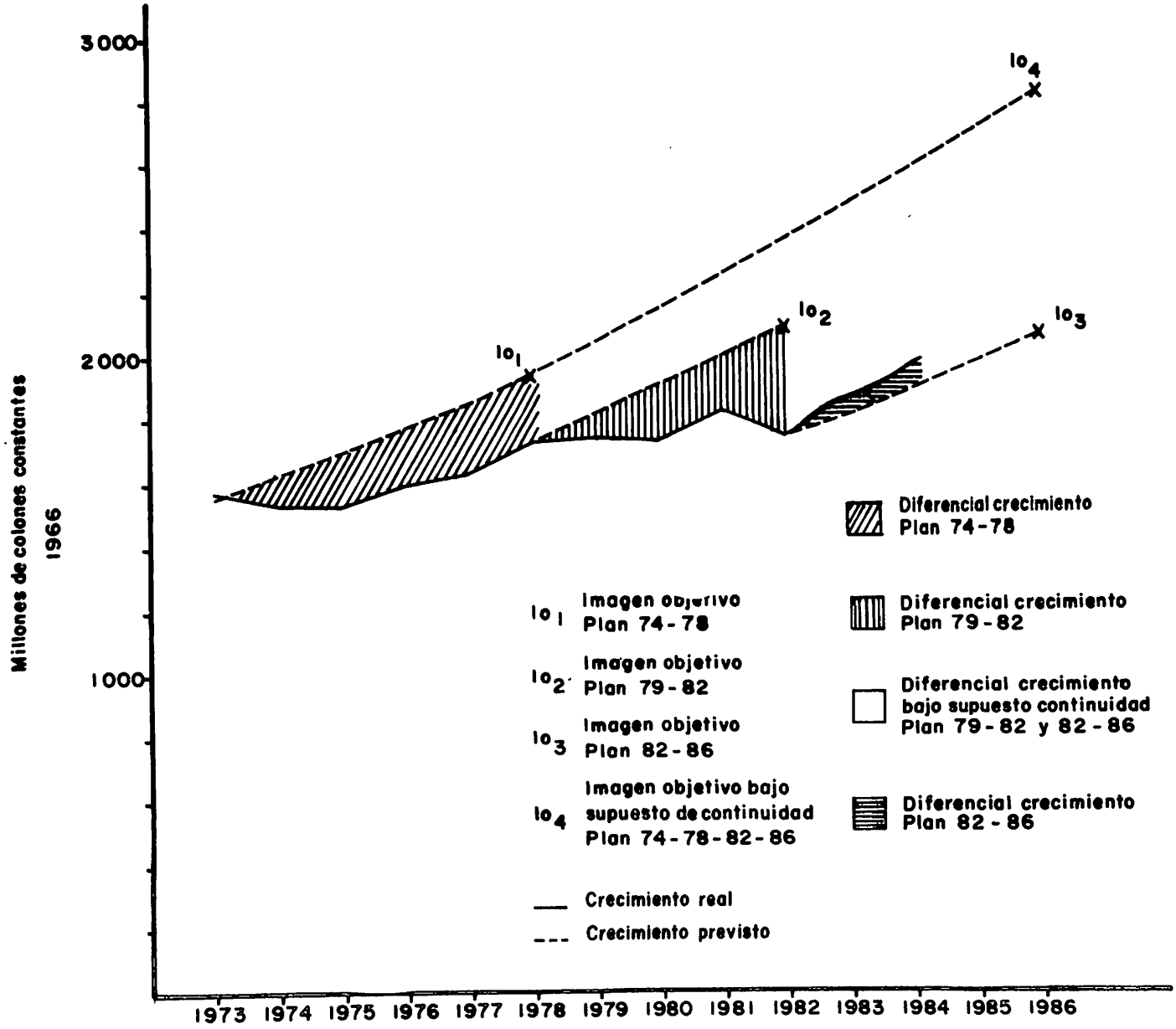
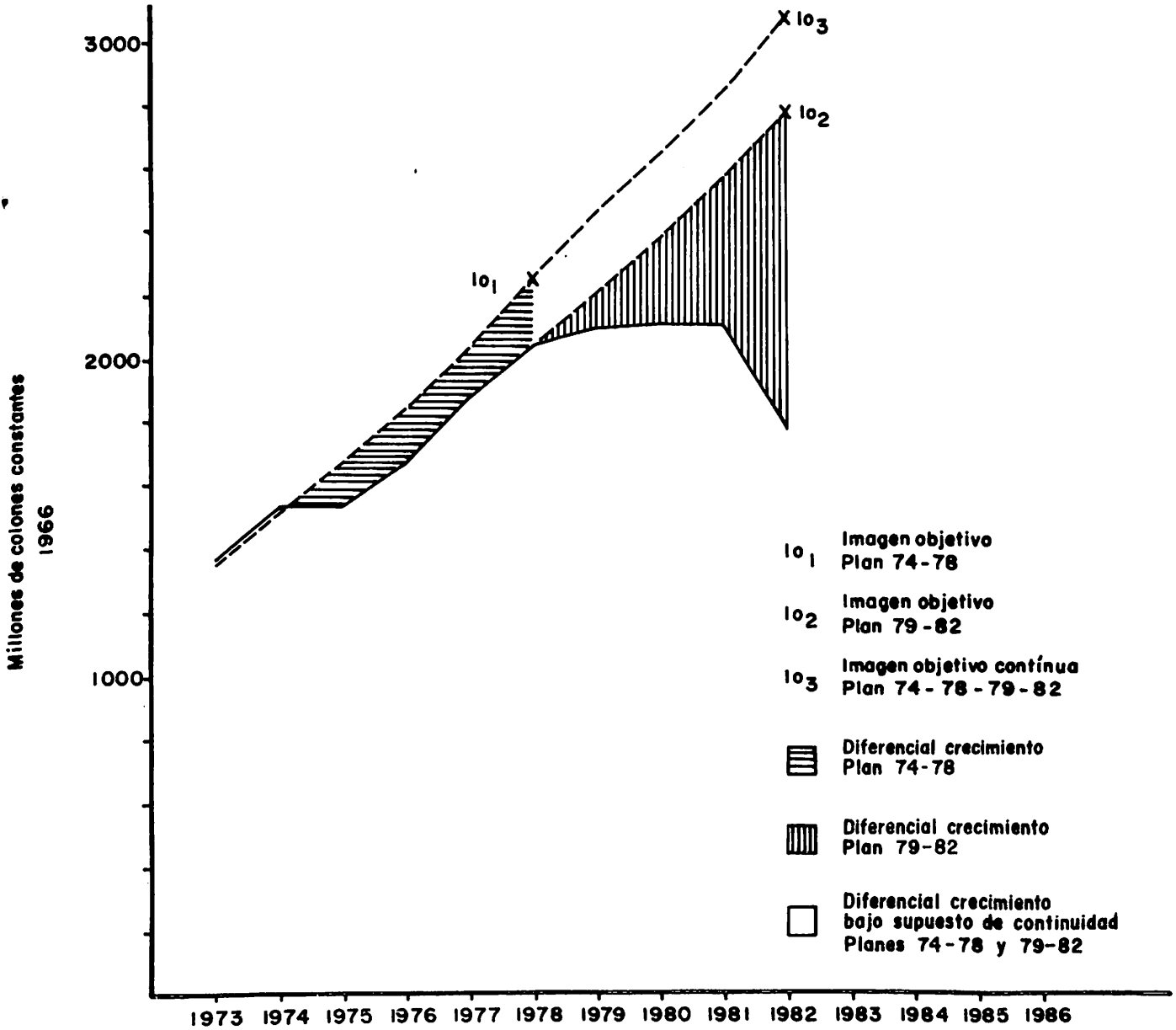


GRAFICO No. 3

COMPARACION ENTRE PREVISIONES Y COMPORTAMIENTO REAL DE LA PRODUCCION INDUSTRIAL (1972-1984)

- MILLONES DE COLONES DE 1966 -



El divorcio entre las previsiones del plan y el comportamiento real de la producción adquiere relevancia a la luz del análisis efectuado en el acápite anterior. El problema no es que un plan no cumpla sus metas cuantitativas, pues una multiplicidad de factores imprevistos pueden impedirlo. El problema es si esas metas diseñadas son realistas, es decir, si están sustentadas en un diagnóstico y evaluación de recursos. Y, en este punto, cabe afirmar que no solo cada imagen parte de una base cero -no tiene una solución de continuidad con el plan anterior- sino que las metas cuantitativas que se proponen no explicitan su asidero técnico y su viabilidad.

CAPITULO V

LIMITES DEL PROCESO DE PLANIFICACION Y LOS PLANES NACIONALES DE DESARROLLO

I.- BALANCE DEL PROCESO DE PLANIFICACION

Por las características de la presente investigación, de carácter exploratorio, puesto que no se han realizado otros proyectos investigativos de esta índole, pretende ser una primera aproximación de análisis del proceso de planificación y la instauración del Sistema Nacional de planificación en Costa Rica.

El acercamiento a un tema complejo y la carencia de recursos materiales y técnico hizo necesario precisar algunos aspectos de ese proceso, por la variedad de vertientes que el tema permite abordar.

El análisis crítico desarrollado sobre el proyecto político y las estrategias de planificación contenidas en los planes de desarrollo de Costa Rica ha permitido un primer acercamiento teórico-metodológico al proceso de planificación del país, considerando algunos aspectos de sus componentes.

Ciertamente, no todos los aspectos políticos, económicos, sociales, institucionales y teóricos han sido analizados por la amplitud de los mismos y el carácter particular de la investigación, lo que rebazaba las posibilidades de un análisis más profundo del proceso y de los planes de desarrollo.

El enfoque teórico-metodológico propuesto (*), permitió una reflexión crítica y redefinir metodológicamente algunos conceptos básicos de la teoría de planificación, de acuerdp a las condiciones situacionales y societales del proceso considerado. Esta perspectiva permite

---

(*) Ver primer Avance de Investigación: Nuevos enfoques sobre planificación y desarrollo económico social, UNA, Heredia. 1984.

abrir una línea de pensamiento donde la actual investigación es sólo un paso que apunta hacia los aspectos de mayor universalidad.

El análisis del proyecto político y las estrategias de planificación de los planes de desarrollo en el período 1974-1982 requirió el planteamiento de ciertas premisas para una comprensión real de la relación proceso de planificación, realidad social-económico y político- en la que se inscribe.

La selección del período histórico obedeció a condiciones objetivas: creación de las normas y leyes básicas que regulan la función estatal, así como la constitución del Sistema Nacional de planificación, cuyo objetivo primordial era darle más racionalidad a las decisiones de política económica a nivel del Estado. Por tanto es un período cuyo conocimiento es fundamental puesto que esas condiciones van a determinar comportamientos y situaciones posteriores, no sólo en el proceso de planificación sino en los planes de desarrollo.

Este hecho lleva a una relación clave en la planificación y su viabilidad: la articulación entre planificación y poder político, aspecto por lo demás no explícito en el texto de un plan de desarrollo, sino que es una relación intrínseca producto de cierta estructura social e ideología que le va a determinar el carácter que asuma en las relaciones sociales de los diversos grupos existentes y sus contradiccionantes.

El proceso de planificación se entiende por tanto como una acción viva y dinámica, expresión de la situación social vigente, en términos de correlación de fuerzas de grupos en pugna con ciertos espacios de acción según poder político, lo que en cierta medida moldea las acciones económicas de acuerdo a los intereses de esos grupos.

El período 1974-1982 puede decirse que es un período coyuntural en tanto los elementos económicos y políticos tienen una incidencia particular por la situación de crisis económica nacional e internacional lo que hace que el proceso revista un carácter especial, lo que no excluye el estudio de períodos más amplios y en considiciones de normalidad.

No todos los aspectos contemplados en los planes de desarrollo fueron objeto de análisis, se hizo una priorización de acuerdo a las variables que definían los rasgos esenciales del proyecto político y la estrategia de planificación, propuestas en el código de análisis, que como un todo conformaban la plataforma básica de una propuesta de desarrollo.

El análisis señalado permitió entender y aprender la articulación entre el proceso de planificación y el contexto económico-social y político al cual responde y como el proceso influye en los ajustes y proyecciones hacia un horizonte-temporal deseado, tomando en consideración la viabilidad político. Esta afirmación se refleja en el hecho de que los planes de desarrollo responden en esencia a objetivos similares pero con contenidos diferentes por la particularidad propia del gobierno en turno. El cual es expresión de los grupos en el poder. Por lo que la acción posible en concordante al tipo de análisis hecho de la realidad y de los modelos teóricos explicativos utilizados en el campo social y política, lo cual esta en estrecha relación con las aspiraciones de los grupos dominantes.

Si la planificación es concebida como un proceso cuyo propósito es, racionalizar la función del sector público, la ideología es determinante en ese sentido, puesto que conlleva a dos vertientes básicas de acción del Estado: profundizar su participación en la estructura económica actuando como uno de los agentes principales del desarrollo nacional, o como un simple ente subsidiario en la formulación-ejecución de políticas, garante de un clima social estable para la acción de la empresa privada.

El proceso metodológico empleado en la formulación de los planes de desarrollo revela una serie de incongruencias entre los aspectos centrales contenidos, los cuales no son consecuencia del azahar sino que responden a patrones previamente establecidos, puesto què no interesa afectar o reestructurar los principales problemas a nivel estructural: económicos y sociales. La política debe ser congruente con el proyecto político de quienes obstentan el poder político, por lo que el proceso de planificación actua como parte inseparable de las decisiones de ese poder y sus acciones.

Esta perspectiva hace que la "racionalidad posible" que el proceso de planificación le otorgue a las decisiones estatales. Es manipulada y adecuada a los intereses de clase de los gobernantes y su proyecto político societal y grupal.

Esta circunstancia hace que el objeto de estudio propuesto adquiera dimensión propia desde la perspectiva del plan de desarrollo, ya que va a reflejar no una relación simple y lineal, sino dinámica y compleja como parte del proceso social histórico que le da marco al proceso de planificación, el cual adquiere un carácter único dependiendo de la circunstancias ideológicas y políticas en que se inscribe, por lo que los patrones de comparación sólo son aplicables en los elementos de globalidad, las grandes directrices que definen su acción.

La investigación analizó el proceso de planificación como parte sustantiva de una realidad socioeconómica y política, la cual se expresa en los planes de desarrollo, que a su vez estan sujetos a los cambios periódicos de gobiernos, lo que hace varier las directrices generales, condiciones políticas y viabilidad según el grado de "Consenso social" del que dispone.

El proceso de planificación en la fase de formulación de la política económico y social, es uno de los aspectos de vital importancia en la medida que define el tipo de estrategia de desarrollo a ejecutar desde el sector público, según los canones de político y las orientaciones deseadas por el poder político.

II.- Límites de los planes de desarrollo

El análisis del proceso de formulación de un plan nacional de desarrollo a través de los factores que sirven de insumo, así como el procedimiento metodológico seguido en cada uno de ellos, permite visualizarlo como un producto histórico, puesto que va a responder a condiciones estructurales cambiantes y heterogéneas, lo que le da una configuración propia de acuerdo al período que corresponde.

Esta misma particularidad le imprime una dimensión temporal compleja y dinámica que requiere ajustes al mismo nivel de velocidad que estos se suceden en la realidad.

Esta fase debe ser consecuente con un producto que actúe de eslabón entre el proceso de planificación nacional y el poder político no como respuesta a posiciones concretas de los políticos, sino como una necesidad imperativa que exprese una relación objetiva sobre lo que deben ser las previsiones del desarrollo; y como éstas pueden ser viables en tanto haya apoyo explícito de las estructuras de poder.

Sin embargo, para el caso Costa Rica, el plan no ha cumplido un papel directivo en la formulación de las políticas económicas y sociales del Estado.

El marco institucional no ha facilitado esta labor por el contrario se ha visto como un elemento de "entorpecimiento" porque el plan no es persuasivo como elemento racionalizador de la actividad del sector público. Lo que conlleva a que cada institución centralizada o descentralizada maneje sus criterios de racionalidad en cuanto su acción, que a veces no son coincidentes con las pautas globales propuestas en el plan, o éste no les define nuevas directrices, sino recopila las ya existentes.

El efecto de esta situación es un sector público, en su totalidad, con un accionar desordenado e incoherente, no solo a nivel de los objetivos del desarrollo y los objetivos del plan, sino entre los planteamientos de políticas y programas, y entre la coherencia política y el conjunto de grupos beneficiarios.

Por la carencia de poder político =MIDEPLAN- no ha logrado organizar la actividad económica del estado de forma sistémica y continua para darle más racionalidad a su función en pro de la persecución de los mayores objetivos.

Por otra parte el plan no contiene un adecuado desgloce de lo global, sectorial y regional. El nivel más desarrollado es el global pero a partir de variables macroeconómicas sin una correcta visión de conjunto como proyecto de desarrollo nacional. Lo sectorial es incipiente, se reduce a programas con una visión parcializada del sector económico. Lo regional no tiene vigencia, es sólo un programa más sin considerar las especificidades regionales.

Como resultado final se tiene por tanto una propuesta parcial, que contiene lineamientos globales de política para los sectores, pero sin los mecanismos concretos de aplicación, por lo cual es relegado en la práctica del sistema de toma de decisiones a nivel estatal, puesto que no hay control del poder político para hacer vinculantes las decisiones de planificación al conjunto de agentes de la estructura económica.

Síntesis de esta fase del proceso de planificación es un PLAN-LIBRO, globalizador, no conducente del proceso de política. Sin embargo con esta generalización no se puede reducir el papel de la planificación puesto que se estaría limitando su acción a nivel del sistema institucional.

Debe mencionarse que el crecimiento y preponderancia del Estado como agente principal del desarrollo significó: ampliación y modernización del sistema institucional, dandósele mayor importancia a los entes encargados de la coordinación y planificación de la función pública, buscando en ello un uso racional y óptimo de los escasos recursos disponibles, así como una mayor difusión de la acción estatal.

El hecho de que el plan no sea conducente del proceso de política económica no minimiza los cambios ocurridos en la sociedad costarricense con la participación del Estado: diversificación de la estructura, incremento de los gastos sociales, creación de obras de infraestructura y otros. Esto ha significado que no todo las acciones de política económica son consideradas en el plan de desarrollo; por la complejidad del sector público, las modificaciones al proceso económico no deben responder necesariamente a una acción planificada única del Estado, sino que se ubica en el contexto del proyecto político de los grupos en el poder.

Se debe mencionarse que:

- Los planes han ignorado la existencia de fuerzas sociales con objetivos disímiles según su proyecto político de clase, por tanto no se trata correctamente, el problema de viabilidad política. Se parte del supuesto de "Gran Consenso Social".
- La participación y consulta se realiza a nivel de grupos dominantes, con ciertas cuotas de poder político sobre todo en las esferas del poder ejecutivo.
- La planificación centra su acción en el cálculo económico y prospectivo del plan a nivel holístico, por lo que se pierden las especificidades intersectoriales.

- Los niveles de consulta permanente son: el técnico y político, quien en última instancia define las directrices básicas del desarrollo y los límites para el proceso de planificación

- La planificación es concebida desde el Estado, siendo este el actor principal de la acción, no se considera la existencia de proyectos alternativos. Los grupos gremiales pasan a jugar el papel de agentes económicos.

- La planificación no capta la complejidad de la realidad social y el proceso de cambio permanente tiende a ser estática, por lo que pierde la perspectiva del corto y mediano plazo.

- Es una planificación atomística: se realiza desde el estado el cual orienta su accionar de acuerdo a los intereses económicos de los sectores sociales ligados al poder político.

III.- Areas de investigación

Un proyecto de investigación exploratoria responde a grandes interrogantes de las cuales solo se aborda cuestiones muy particulares de la totalidad, como un paso aproximativo que permita vislumbra la gama múltiple de opciones para el estudio y análisis de una problemática tan compleja y poco explorada. Que por lo demás es vital para fortalecer el quehacer académico de la Escuela de planificación y Promoción Social y darle más presencia y legitimación en las esferas especializadas en este campo del conocimiento.

A la vez facilita un vinculo más estrecho entre investigación y docencia, determinando una línea especializada de acción del programa de investigación que sustente el proceso de planificación a partir del conocimiento teórico y práctico del mismo. Paralelamente ofrece posibilidades de redefinir la concepción de planificación como un proceso específico que se aplica a condiciones particulares, perspectiva que no se puede relegar ya que va a determinar los ajustes teórico-metodológicos y prácticos que se requieren.

La investigación es sólo el punto de partida de una problemática muy dinámica. Analiza la fase de formulación de la política económica, no asi la ejecución y los instrumentos a emplear. La formulación de otros proyectos investigativos complementarios deberían darle continuidad al proceso de planificación tomando en consideración esos elementos micropuntuales decisivos en los programas y proyectos, que implica la ejecución de la política económica, el posible abordaje del proceso desde la perspectiva institucional y la planificación a largo plazo a nivel de la estructura particular del Estado y la incidencia de los factores regionales y sectoriales en esa fase.

Algunos otros aspectos de igual importancia serán:

- Concepción de planificación empleada
- Defenición de los estilos de planificación
- Ejecución de los planes de desarrollo
- instrumentos de política económica disponibles
- Seguimiento de los planes
- Obstáculos al proceso de planificación
- Papel del sector privado en el proceso de planificación
- Evaluación Ex-post y sus implicaciones.

Las instancias de decisión académica deben estudiar la pertinencia de darle continuidad a la problemática planteada.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS

- Araya, Carlos, et-al: Costa Rica hoy: la crisis y sus perspectivas, EUNED, San José, Costa Rica 1984.

- Arias, Angela, y Mora, Jorge: Estado, Planificación y acumulación de capital en Costa Rica: 1974-1982. Ponencia al Seminario centroamericano sobre Estado y desarrollo económico, CSUCA, INIES, DEUNA, junio 1984.

- Bromley, Raymond: El proceso de planificación: lecciones del pasado y un modelo para el futuro. ILPES, (mimeo) 1982.

- Cibotti, Ricardo: En, Experiencias y problemas de la planificación en América Latina, México, Siglo XXI, 1972.

- CEPAL Estudio Económico de América Latina: Costa Rica, (mimeo) 1981.

- DE MATTOS, Carlos: Planes vs Planificación en la experiencia Latinoamericana. Ilpes, Doc. A/40 1982.

- Del Valle, Alfredo: Diseño del futuro: Conceptos y métodos, Universidad Católica, Santiago Chile, (mimeo) 1982.

- Evers, Tilmann, et-al: El Estado en la periferia capitalista México, Siglo XXI, 1978.

- Esquivel, Franscisco y Muñoz, Juan José: La política económica de estabilización en Costa Rica, 1978-1982, I Avance de investigación, Escuela de Economía, UNA, Heredia, 2da edición 1985.

- Foxley, Alejandro: El proceso de planificación, ILPES, Santiago Chile (mimeo) 1982.

- García, Hector: Planificación vs capitalismo, argentina, (mimeo) 1975.

- Helmsing, Bert: Estilos de planificación, ILPES, Santiago, Chile 1982.

- Ilpes: El Estado de la planificación en América Latina, Ilpes, Santiago, Chile (mimeo) 1986.

- Lessa, Carlos: El proceso de política económica: Ilpes, Santiago, Chile (mimeo) 1981.

- Lojkine, Jean: El marxismo el estado y la cuestión urbana, México Siglo XXI, 1979.

- Matus, Carlos: Estrategia y Plan, México, Siglo XXI, 2da Edición 1978.

- Planificación en situaciones de poder compartido, Ilpes, doc. tp-46 1982.

- La Planificación posible en la prospectiva socio-política de América Latina, (Cendes, Caracas, Vezuela, (mimeo) 1980.

- MIDEPLAN; Evolución socio-económica de Costa Rica 1950-1980, EUNED, San José, Costa Rica 1982.

- Plan de desarrollo 1974-1978
Plan de desarrollo "Metas de progreso 1978-1982"

Plan de desarrollo "Gregorio José Ramírez 1979-1982".

Plan de desarrollo "Volvamos a la tierra 1982-1986" CEDAL, MIDEPLAN San José, Costa Rica.

- O'Donnel, Guillermo y Ozlak, Oscar: Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación, San José Costa Rica, Cuadernos sociológicos, Nº 2 UCR, julio 1981.

- Paz, Pedro y Sunkel Osvaldo: Desarrollo y subdesarrollo en América Latina, México, Siglo XXI, 1970.

- Poulantzas, Nicos: Poder político y clases sociales en el Estado CAPITALISTA, México, siglo XXI, 16 ava edición 1978.

- Sojo, Ana: Estado empresario y lucha política en Costa Rica, EDUCA, San José, Costa Rica 1984.

- Villasuso, J. Manuel, et-al: El sector productivo: crisis y perspectivas, Editorial provenir, San José Costa Rica 1984.

ANEXOS

ANEXO # 1

CUADRO N° 1

MATRIZ DESCRIPTIVA

(PROYECTOS POLITICOS)

	No Clasificable	Estructura Económica	Intervención Econ. Estado	Relaciones Económicas Externas	Sistema Político
PLAN NACIONAL DESARROLLO 1974-1978	— Incorporación largo plazo o producción recursos no explotados. — Buscar integración entre sectores y ramas económicas. — País rol activo busca mercados internacionales.	— Industria debe combinar directrices básicas de especialización e integración para conformar tipo actividad factible. — Agro: Diversificación, aprovechando recursos naturales que dispone el país.	— Areas: Mercados, estructura productiva e integración social y regional. — Funciones: Preparar explotación recursos naturales, incorporando nuevas regiones y lograr cabal ejecución plan agropecuario e industrial.	— Estado define condiciones particip. capital externo. — Ahorro externo complemento ahorro nacional.	— En nuevo modelo que se aspita dos elementos básicos en la democratización. — Acceso del costarricense o recursos naturales. — Participación en los beneficios de la industrialización.
PLAN NACIONAL DESARROLLO (Metas de progreso) 1978-1982 propuestas	N. D.	N. D.	— Mejorar calidad y eficiencia de servicios. — Expandirse a campos que se consideren: — Estratégicos en el Plan Nacional de Desarrollo. — Que el sector privado no se interese por exceder capacidad financiera.	— Construir con países del tercer mundo un nuevo orden económico internacional: — Justicia internacional entre iguales y no entre explotados y explotadores. — Países productores fijen precios productos. — Estimular ingreso de capital externo sin restricciones, igualdad condiciones capital interno.	— Perfeccionar sistema político implica: — Convertir democracia representativa en participativa. — Fomentar en los ciudadanos una mayor responsabilidad en la ejecución programas de desarrollo.
PLAN NACIONAL (Gregorio José R.) 1978-1982	— Pacto de cooperación patronos y trabajadores para industrialización vertical. — Aumentar participación del país en la etapa de comercialización.	— Nuevas fronteras a la industrialización: mayor integración vertical y conquista de nuevos mercados. — Revitalización del agro y racionalización de todas las actividades relacionadas con explotación de nuestros recursos.	— Estado: Gestar subsidiario y garante del bien común. — Disminuir tamaño del Estado, racionalizar actividades y reorientar funciones.	N. D.	— Renovar principios democráticos respetando legalidad y extensión. — Organización comunidad herramienta central para combatir paternalismo estatal, participación social y económica. — Desarrollo trabajador capacidad laboral: capitalización, inversión en actividades productivas e identificación con la empresa.
PLAN NACIONAL DESARROLLO (Volvamos a la tierra) 1982-1986	— Mayor democracia política y mejoramiento de participación popular. — Sociedad de bienestar distribución más igualitaria del ingreso y de la riqueza. — Reestructuración económica; acrecentamiento eficiencia del aparato productivo, disminución de desbalances regionales y reestructuración del Estado.	— Revisar modelo industrial y concepción de la industria: sustitución de importaciones. — Nuevo rol central al sector agropecuario: — Autosuficiencia prod. alimentos básicos. — Autosuficiencia prod. insumos industria. — Excedentes para exportación. — Sector agropecuario: pivote de la economía, transformación productos primarios.	— Mantener papel redistribuidor de la riqueza, promotor de la justicia social y garantías individuales. — Corregir paternalismos, estipular iniciativa privada e incorporación de ciudadanos a la actividad productiva para mejorar distribución de riqueza. — Estado uno de los principales agentes de desarrollo. Simple disminución de gastos puede ser desestimulante.	N. D.	Vigorizar democracia trascendiendo el libre derecho al sufragio: — Aumentar derechos de participación en procesos políticos. — Aumentar derechos de participación en procesos productivos. Integración de sectores menos favorecidos.

ANEXO 1

CUADRO # 2

MATRIZ DESCRIPTIVA
(ESTRATEGIAS DE DESARROLLO)

CUADRO 2–A

PLAN NACIONAL DESARROLLO (1974-1978)	Participación Política	Relaciones intersectoriales RIS_{sp} 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. — Integración de explotación de recursos naturales y actividad industrial. RIS_{rs} — Aporte divisas del agrícola al sector industrial. — Política agroindustrial 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 Mercomún.	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.	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.	Tenencia tierra IE = Intervención de Estado en diversas zonas. Tecnificar ganadería. Puesta en marcha proyectos riego; mod. estructura - propiedad. Organización campesina en cooperativas.	Seguridad Nacional N.D.	Compatibilización con imagen-objetivo Expansión económica para disminuir desigualdades. Medidas: Ttansformar estructura productiva, programas específicos. Mejorar ingreso estratos bajos e incorporarlos vida económica. Rechaza: 1 crecimiento económico librado a su dinamismo espontáneo, incapaz de 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.
PLAN NACIONAL DESARROLLO (metas de progreso) 1978-1982	Pasar a una democracia participativa real y efectiva: — redistribuir el poder acceso ciudadanos, decisiones económicas y políticas — fortalecer gobiernos locales — robustecer organizaciones campesino-obreros — propiciar organizaciones — 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 = ·lo se imponen restricciones a inversión extera. If = lacionalizar arancel entroamericano para rotección efectiva de odos los bienes y no ólo consumo. Pest = stado ejerce control n comercio determiados bienes. uevas líneas de exporación. iversifican mercados. ratados aseguren bases ompetitivas en forma stable.	0 Apoyo industria fuera Valle Central.	PS = Definir salario mínimo vital real. Fijar salario mínimo sector público igual resto de la economía.	Democratizar la propiedad: — Reordenamiento: distribución tierra entre campesinos marginados. — Estimulan cooperativas: asistencia técnica y crediticia.	N.D.	N.D.

CUADRO # 2

MATRIZ DESCRIPTIVA
(ESTRATEGIAS DE DESARROLLO)

CUADRO 2–A

PLAN NACIONAL DESARROLLO (1974-1978)	Participación Política	Relaciones intersectoriales	Relaciones Comercio Exterior	Relaciones Interregionales	Priorización Sectores Sociales	Tenencia tierra	Seguridad Nacional	Compatibilización con imagen-objetivo
		RIS_{sp} 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. — Integración de explotación de recursos naturales y actividad industrial. RIS_{rs} — Aporte divisas del agrícola al sector industrial. — Política agroindustrial basada en recursos agropecuarios, fortalecer desarrollo regional. — Aprovechar potencial ahorro interno.	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 Mercomún.	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.	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.	IE = Intervención de Estado en diversas zonas. Tecnificar ganadería. Puesta en marcha proyectos riego; mod. estructura - propiedad. Organización campesina en cooperativas.	N.D.	Expansión económica para disminuir desigualdades. Medidas: Transformar estructura productiva, programas específicos. Mejorar ingreso estratos bajos e incorporarlos vida económica. Rechaza: 1 crecimiento económico librado a su dinamismo espontáneo, incapaz de 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.
PLAN NACIONAL DESARROLLO (metas de progreso) 1978-1982	Pasar a una democracia participativa real y efectiva: — redistribuir el poder acceso ciudadanos, decisiones económicas y políticas — fortalecer gobiernos locales — robustecer organizaciones campesino-obreros — propiciar organizaciones — 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. Pest = Estado ejerce control en comercio determinados bienes. Nuevas líneas de exportación. Diversifican mercados. Tratados aseguren bases competitivas en forma estable.	0 Apoyo industria fuera Valle Central.	PS = Definir salario mínimo vital real. Fijar salario mínimo sector público igual resto de la economía.	Democratizar la propiedad: — Reordenamiento: distribución tierra entre campesinos marginados. — Estimulan cooperativas: asistencia técnica y crediticia.	N.D.	N.D.

CUADRO 2-B

PLAN NACIONAL
(Gregorio José Ramírez)
1978-1982

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.
— Rápido 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.
— Productos 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.

Px = 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 de 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 AMSJ.

CUADRO 2-C

CSS = Actividades públicas que se trasladen 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.

Ps = Mantenimiento del salario real.

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

ITCC = Sustituir política de entrega de parcelas por organización de empresas comunitarias.

Proyectos de riego: distribución de la propiedad.

N.D.

CUADRO 2-D

PLAN NACIONAL DESARROLLO
(Volvamos a la tierra)

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

0 Estimular autoorganización y autoadministración trabajadores frentre al paternalismo.

SP 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 téncicas 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 = intensivos que no atenten contra soberanía.

Política tributaria discriminada.
Acceso oportuno a información.
Uso tecnologías adecuadas.
— Política endeudamiento externo cuidadosa:
Evaluación condiciones.
Obtención de 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 área caribe.
— Sustitución competitiva de importaciones.

CUADRO 2-E

0 Agropecuario 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.

Formación de un nuevo sector productivo integrado por cooperativas, solidarismo y sindicatos democráticos:

Movimiento de Unidad Nacional frente a crisis.

N.D.

Alta atención responsabilidad del Estado para velar por la paz y la seguridad en esta época de convulsiones.

— Contraposición medidas de estabilización con las de reactivación implican una política económica flexible de ajustes gradual y permanente.

Fases.
[illegible] ación
[illegible] ación
[illegible] rollo económico (crecimiento y cambios estructural)

Reactivación: concentración de esfuerzos en actividades que productores tienen experiencias.

ANEXO # 1

CUADRO N° 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:

– La forma de producción del país debe tener las siguientes características:

Versatilidad: Capacidad de 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: 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 el sector privado; mejorar servicios públicos.

2. Gasto público: Aumentar recursos para programas de acción prioritarias; mejorar la eficiencia en la utilización de 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 de 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.
   – Máximos 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 de empleo.
   – Carácter regional en cierre brecha social.

Balanza de pagos:

   – Garantizar metas internas.
   – No comprometer estabilidad externa.

Se prevé:

   – Deterioro términos de intercambio.
   – Flexibilidad tasa de cambio.
   – Debe disminuir deuda externa.
   – Robustecer sistema nacional de financiamiento externo.
   – Nuevas líneas de exportación.
   – Diversificar mercados.
   – Racionalizar arancel centroamericano.

ANEXO 2

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"

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 estos 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 hasa 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 económicos con el exterior

- Libre comercio y flujo de capitales

No se establece ningún tipo de controles ni tasa 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, desistimula por una parte la importación de bienes que afecta 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 económico 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.

  Cuando 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 fe 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 con las relaciones con las condiciones básicas de preproducción.

- 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 sistemap 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 pausible 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		
Relaciones intersectoriales	Definiciones acerca de sectores prioritarios	1.1 Se mantiene sectores prioritarios existentes (agroexp. tradicional e industria de integración).	1.2 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.)
	Definiciones acerca de la reinversión sectorial.	2.1 Se mantiene patrón de utilización de excedentes o no hay definición (agroex. 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 antiene 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 interregionales.	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 amplia 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 política 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 o 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		
	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).
Relaciones comercio exterior	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 endeud.

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 modific. rel. econ. ext.	Ampliación apertura economía

TEMA	VARIABLE DESCRIPTIVA	INDICADORES		
Tenencia de Tierra	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.
	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 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 poulares.
		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", capacitaziõn).
	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.	Ampliaciõn competente de seguridad pública.

ESTRATEGIA DE DESARROLLO

PROYECTO POLITICO Temas	VARIABLES	Relaciones intersectoriales	Relaciones interregionales	Tenencia de tierra	Política de Comercio Exterior	Priorización de sectores sociales	Participación política	Seguridad Nacional	Concep-to
Tipo estructura económica	Agroexportación tradicional				●				
	Agroexportación industria liviana			●					
	Industrializada	●							
	Maquila agroindustria		●						
Tipo relaciones económicas exterior	Libre comercio y flujo de capitales								
	Participación regulada				●				
	Autoconcentrada								
Tipo distribución producto social	Reparto social igualitario								
	Ampliación capas medias, etc. (reparto)								
	Reparto social + polarizado		●			●			
Tip. in. ervención Economía - Estado	Liberal								
	Promotor		●		●				
	Estratégico	●							
Tip. de sistema político	Democracia existente					●			
	Democracia avanzada								
	Democracia restringida							●	

CUADRO N° 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 frecuente, 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 induficiente, 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.

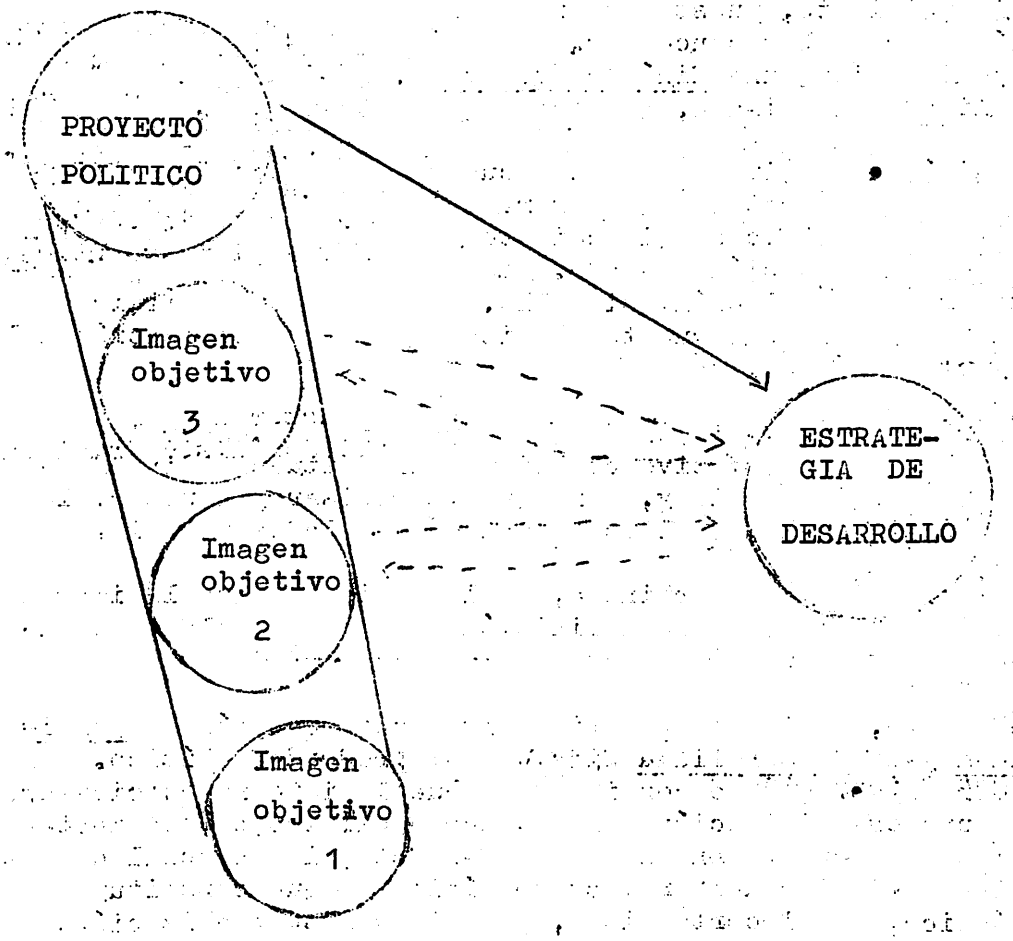
3- Una temporalidad determinada, en la medida en que la imagen objetivo es siempre una definición en el corto plazo de situación deseada.

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 consecusión 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.

D.1 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. Cómo 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

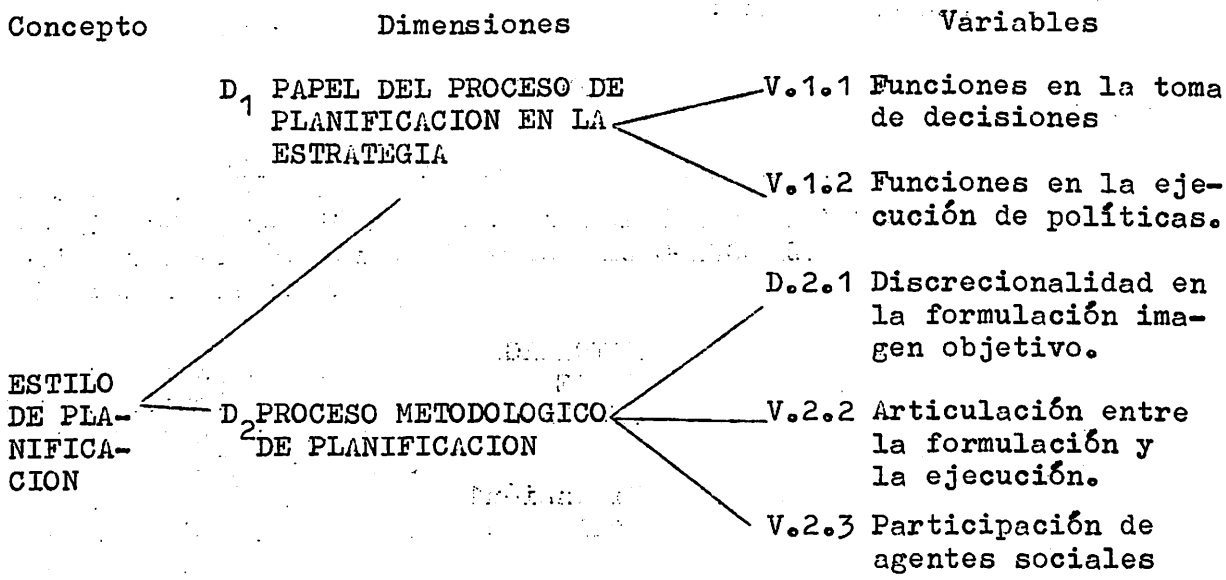
RELACION ENTRE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO
Y EL ESTILO DE PLANIFICACION PARA LA CONSTRUCCION
DEL CODIGO DE ANALISIS

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 mMIDEPLAN como la entidad encargada de esta elaboración conjuntamente con las instancias de decisión política.

V.2.2 Articulación entre formulación 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 desarrollo 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 esbocen 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.

CUADRO # 2

II ESTILO DE PLANIFICACION

		1. PAPEL DEL PROCESO PLANIFICACION EN ESTRATEGIA						2. PROCESO METODOLOGICO DE PLANIFICACION								
		1.1 FUNCIONES EN LA TOMA DE DECISIONES			1.2 FUNCIONES EN LA EJECUCION DE POLITICAS			2.1 DISCRECIONALIDAD FORMULAC. Imagen - objeto			2.2 ARTICULACION FORMULACION Ejecución			2.3 PARTICIPACION AGENTES SOCIALES		
		1.1.1 Encargado adoptar decisiones	1.1.2 Coordina decisiones con otras entidades	1.1.3 No participa toma de decisiones	1.2.1 Rector	1.2.2 Asesora	1.2.3 Asesora ejecutor programas específicos	2.1.1 Sin discrecionalidad	2.1.2 Con discrecionalidad		2.2.1 Enfasis formulac. atrofia ejecuc.	2.2.2 Enfasis ejecuc. adopta formulac.		2.3.1 Sin participación	2.3.2 Niveles reducidos y localizados	2.3.3 Plena participación
1. Relaciones intersectoriales	1.1 Sectores prioritarios 1.2 Reinversión sectorial 1.3 Crecimiento sectorial/PID															
2. Relaciones interregionales	2.1 Distribuc. espacial Inv. Publ. Inf. 2.2 Distribuc. espacial Inv. Publ. Prop. 2.3 Localizac. regímenes legales 2.4 Sectores productivos prioritarios															
	3.1 Política salarial. 3.2 Políticas asistencia social. 3.3 Políticas educación viv. y salud.															
4. Relaciones Comercio Exterior	4.1 Regímenes incentivos fiscales. 4.2 Areas de inversión externa. 4.3 Búsqueda mercados internacionales. 4.4 Tipo sist. comercio internacional. 4.5 Control importaciones.															
5. Tenencia de tierra	5.1 Modificación concepto propiedad. 5.2 Intervención Estado en agro															
6. Participación política	6.1 Part. org. ejecución pol. públicas. 6.2 Part. Org. Formulación Pol. Públ. 6.3 Existencia Org. populares.															

NORMATIVA ESTRATEGIA PLAN LIBRO PROCESO TECNOCRATICA PARTICIPACION RESTRINGIDA PARTICIPACION INTEGRAL

ANEXO 3

TEMARIO GENERAL PARA LAS ENTREVISTAS SOBRE ESTILOS DE PLANIFICACION
(EXPERTOS DE PLANIFICACION)

1.- La estrategia de las entrevistas

Las estrategias de la entrevista debe ser diseñada atendiendo dos problemas complementarios: los objetivos generales perseguidos y las principales decisiones operativas.

En cuanto a los objetivos generales se tienen las siguientes:

A. Conocer el proceso de planificación tal y como éste se desarrolla en la práctica de MIDEPLAN

B. Conocer la opinión de expertos acerca del papel jugado por el proceso de planificación en las políticas del estado en el período de 1970 a 1983.

C. Conocer la opinión de expertos acerca de las principales limitaciones institucionales, políticas y jurídicas experimentadas por el proceso de planificación para cumplir con los objetivos enunciados en los planes.

Como puede verse, las entrevistas tienen que ofrecer el material necesario para poder visualizar con claridad la dinámica real del proceso de planificación, para poder contrastarlo de esa manera con la dinámica formal queaparece en los planes de desarrollo y en las leyes y decretos que establecen el papel y las atribuciones del sistema de planificación.

Por otra parte, las principales decisiones operativas del plan de entrevistas refieren a la necesidad de preveer la adaptación de un temario general que deberá ser trabajado cuando se entreviste a cada informante, con las nuevas necesidades y posibilidades que sea conveniente explorar. En particular, hemos pensado que cada entrevista, en su preparación, contemple tres aspectos:

1- El temario general

2- El temario específico compuesto por aquellos temas que de acuerdo con el perfil profesional del informante sea conveniente incluir.

3- El temario de verificación compuesto por todos aquellos temas que surgidos en entrevistas anteriores deben ser corroborados con el informante en cuestión.

Las principales decisiones operativas señalan que es neceario tener satisfechos previamente un conjunto de condiciones antes del inicio de una entrevista:

1- Un listado de los informantes en su conjunto, para asegurar que su selección garantiza los objetivos propuestos.

2- Un perfil profesional basico de cada informante, que nos permita tomar decisiones acerca del temario específico y al temario de verificación antes de la entrevista.

En general las entrevistas no son completamente estructuradas: el temario servirá como guía para la conversación pero es necesario recalcar que en el curso de ésta irán surgiendo nuevos elementos y preguntas específicas. No obstante, es preciso mencionar que ninguna entrevista debe terminar sin antes haber agotado como mínimo el temario diseñado para ella.

2.- <u>El Temario General</u>

Por la característica señalada en el párrafo anterior, el temario general consiste de una serie de indicaciones gruesas sobre los puntos hacia los cuales debe dirigirse la conversación y no un listado detallado de preguntas:

1- Procedimiento seguido en la formulación del plan nacional
Varios aspectos estan contenidos en este tema general:
quién formula efectivamente las directrices generales del plan,
cómo se formulan cada una de las partes del plan y los programas,
cuál ha sido la relación de MIDEPLAN (OFIPLAN) con otras instituciones en el proceso de formulación del plan,
cuál ha sido la relación de MIDEPLAN (OFIPLAN) con agentes sociales y políticos externos (cámaras, sindicatos, asociaciones comunales, etc.) en la formulación del plan.

Ha variado significativamente el procedimiento seguido entre cada plan de desarrollo.
cuál ha sido la relación entre los planes nacionales y los planes operativos.

Cómo se garantiza la concordancia entre los objetivos e instrumentos sectoriales con los grandes lineamientos y jerarquizaciones del plan.

2. Seguimiento del Plan una vez formulado

Este tema contempla varios aspectos:
Cuál es el papel real jugado por MIDEPLAN una vez que el plan ya ha sido publicado.
Cómo se ha desarrollado la relación entre MIDEPLAN y los órganos de planificación a nivel institucional una vez publicado el plan.
Posee MIDEPLAN mecanismos de evaluación de los planes: en cuales planes han sido aplicados mecanismos de evaluación y cuál ha sido el procedimiento seguido a nivel de programa y proyecto, cual ha sido el papel de MIDEPLAN en la ejecución de políticas. Variación en el tiempo de este papel.

3.- Obstáculos al proceso de planificación

En este tema se contemplarían los siguientes aspectos:
Ha sido diferente la actitud de los distintos administraciones en cuando a la importancia otorgada al sistema de planificación.
Cuáles han sido las principales limitaciones introducidas por la ley y los decretos de planificación para el logro de los objetivos señalados en los planes.
Cuáles han sido los principales obstáculos a la coordinación interinstitucional que ha experimentado el sistema de planificación: Cuál han sido los efectos en ese sentido de la ley de presidencias ejecutivas, los decretos de sectorización y la ley de administración pública.

Cuáles han sido las principales limitaciones ointroducidas por la influencia de organismos políticos externos al Estado así como los organismos financieros internacionales.

Estas limitaciones, han tendido a endurecerse o a ceder gradualmente en el tiempo.

4. Concepción sobre la planificación

En esta parte se interroga al entrevistado acerca de su concepción de planificación:
para qué ha serivido la planificación en nuestro país,
para qué debería servir,
qué cambios exigirían introducir en el sistema de planificación esa visión,
qué cambios en el ordenamiento político implicaría introducir esa visión,
qué cambios en el ordenamiento económico implicaría introducir esa visión.

Este es el temario general que sería trabajado con cada uno de los entrevistados. Puede observarse que debemos trabajar un poco la legislación relacionada con la planificación (presidencias ejecutivas, administración pública, además de los decretos de sectorización ya trabajados) antes de iniciar el plan de entrevistas.

3.- <u>Otros aspectos del plan de entrevistas</u>

Cada entrevista exigirá tener las siguientes condiciones:

1- Cassette de 90 min. y grabadora
2- una carta de agradecimiento al entrevistado
3- Un estudio detallado de las entrevistas anteriores, de manera que pueda aprovecharse inteligentemente la información acumulada.
4- las primeras entrevistas deberán ser realizadas conjuntamente por el equipo. Posteriormente se evaluará la posibilidad de hacerlas separadamente.

El numeral 3 indica que el procesamiento de las entrevistas no se empezará a hacer una vez concluído la lista de informantes sino que se irá realizando durante el mismo desarrollo del plan. Este primer procesamiento no es el definitivo en el sentido de tener listas las transcripciones sino un esquema analítico que recoja los aspectos centrales de la conservación anterior.

Posteriormente se dispondrá de 15 días hábiles para el procesamiento detallado de las entrevistas incluyendo aquellas partes que ameritan ser transcritas.