

INT-2436

# II CONFERENCIA DE MINISTROS Y JEFES DE PLANIFICACION DE AMERICA LATINA



Lima, Perú, 15 al 18 de noviembre 1978

NACIONES UNIDAS

e.

CELAD / DOCPAL
Para complementario
Perú: .....
revisado por .....
PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA.....

2436



Oficina de Planificación Nacional y Política Económica

## SEGUNDA CONFERENCIA DE MINISTROS Y JEFES DE PLANIFICACION DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

LIMA - PERU

NOVIEMBRE 1978
CELADE - SISTEMA DOCPAL
DOCUMENTACION
SOBRE POBLACION EN
AMERICA LATINA

### SISTEMA DE COOPERACION Y COORDINACION ENTRE ORGANISMOS DE PLANIFICACION DE AMERICA LATINA

Establecido en la Primera Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina, celebrada en Caracas, Venezuela, entre el 13 y el 16 de abril de 1977 y respaldado por la Resolución 371 (XVII) aprobada en el Décimo Séptimo Período de Sesiones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) celebrado en Guatemala entre el 25 de abril y el 5 de mayo de 1977.



DT/9

SEGUNDA CONFERENCIA DE MINISTROS Y JEFES  
DE PLANIFICACION DE AMERICA LATINA Y  
EL CARIBE

LIMA, PERU

DOCUMENTOS PRESENTADOS POR LA  
DELEGACION DE COSTA RICA, QUE  
PRESIDE EL LIC. WILBURG JIMENEZ  
CASTRO, MINISTRO-DIRECTOR DE LA  
OFICINA DE PLANIFICACION NACIONAL  
Y POLITICA ECONOMICA

NOVIEMBRE 1978

DT/9

TEMA A)

EXPERIENCIA DE LA PLANIFICACION  
Y LA COYUNTURA ECONOMICA INTERNACIONAL

EL CASO DE COSTA RICA

## INTRODUCCION

- 1.- Las rápidas alteraciones de la situación económica mundial ocurridas entre 1973 y 1974, hicieron sentir sus efectos fuertemente en el ritmo de crecimiento de la economía costarricense y en las condiciones generales en que ésta se desenvolvía.
- 2.- Ese hecho modificó de manera sustancial los plazos y el énfasis en la consecución de las metas que recién habían sido propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo para el período 1974 - 1978.
- 3.- Ante tales circunstancias, la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica inició un nuevo tipo de actividades tendentes a orientar la política económica y social dentro de los grandes lineamientos del Plan, tomando muy en cuenta el contexto de la coyuntura económica internacional.
- 4.- Fue así como nacieron los llamados " informes de coyuntura ", por medio de los cuales se intenta vincular la situación económica interna, su situación y previsible evolución en el corto plazo, con los cambios coyunturales que se suceden a nivel mundial.
- 5.- Veamos seguidamente como se gestaron esas tareas dentro del proceso general de la planificación costarricense y por qué senderos nos ha conducido esa experiencia que lleva ya tres años y que, para nosotros ha significado una prometedora manera de alcanzar coherencia en la formulación de la política económica dentro del marco de la acción del Plan Nacional de Desarrollo .

LA COYUNTURA ECONOMICA INTERNACIONAL Y SU REPERCUSION EN LA ECONOMIA COSTARRICENSE : La experiencia del 1973 - 1974

- 6.- La situación económica mundial acusó alteraciones profundas en 1973 y 1974 . La crisis del sistema monetario internacional se agravó desde principios del período y dio origen a una nueva devaluación del dólar de los Estados Unidos de América y a reajustes entre esta divisa y las demás monedas de intervención en el comercio mundial : incluso la flotación de tipos de cambio llegó a ser una práctica corriente. A esos acontecimientos se sumaron, posteriormente, los efectos de una fuerte alza de precios en el mercado de materias primas básicas y de petróleo , por causa de la cual se produjeron severas distorsiones en las corrientes consorciales y financieras.
- 7.- La crisis planteó múltiples aspectos y consecuencias insospechables para los países no productores de petróleo o que dependen en alto grado de la importación de esa fuente de energía. Asimismo, dentro de los más afectados, la magnitud de los perjuicios fue bastante desigual pero con implicaciones más profundas para los países en desarrollo.
- 8.- Los fenómenos económicos que tuvieron lugar en el ámbito mundial incidieron directamente sobre la economía de Costa Rica a virtud de las características propias de ésta, según se explica en los párrafos siguientes.

Dependencia del exterior

- 9.- La economía costarricense es notablemente abierta hacia el exterior , como lo confirman plenamente los indicadores que luego se consignan.

- 10.- Las importaciones representan más de la cuarta parte de la oferta total de bienes y servicios del país ; aproximadamente una tercera parte de la producción nacional se coloca en los mercados mundiales ; el ahorro externo financia alrededor del 40% de la inversión realizada en el país. Un elevado porcentaje de las importaciones costarricenses corresponde a bienes de capital y de ellas depende el nivel de inversión; otro porcentaje - también elevado - corresponde a la importación de materias primas y bienes intermedios, de los cuales depende la producción interna y , por lo tanto, la actividad económica. Además , una parte sustancial de las restantes importaciones (las de bienes de consumo ) está por artículos indispensables para mantener el nivel de vida de la población del país.
- 11.- La inflación internacional se reflejó sobre la economía costarricense : los precios de los bienes importados habitualmente por el país tuvieron un incremento promedio de 28% anual en los años 1973 y 1974. Este aumento repercutió sensiblemente en los niveles de precios internos, cuyos índices al por mayor mostraron incrementos de 26% en 1973 y de 40% en 1974 mientras hasta 1972 no superaban el 6% anual.
- 12.- El efecto del alza de los precios internacionales no se reflejó en el país exclusivamente a través de los bienes importados ; cuando se eleva en los mercados externos el precio de los bienes costarricenses se produce una presión que induce incrementos en las cotizaciones internas.
- 13.- También repercute en la economía nacional la elevación de las tasas de interés en el mercado mundial, no sólo porque incida fuertemente en el servicio de la deuda exterior, sino por cuanto ha obligado, además, a aumentar las tasas internas, con lo que se afectan los costos de producción.

### Auge de las exportaciones de productos primarios

- 14.- La tasa de crecimiento de los países industrializados constituye el principal factor en las variaciones del volumen y de los precios de las exportaciones de productos primarios. La alta tasa de crecimiento de tales países es una de las principales causas del auge experimentado en los últimos años por las exportaciones de bienes primarios, entre los cuales se encuentran, desde luego, las más importantes exportaciones de Costa Rica.
  
- 15.- La inflación mundial acelerada, la inestabilidad de los tipos de cambio y la consiguiente preferencia por mantener existencia de bienes más que dinero, contribuyeron también al auge de las exportaciones de productos primarios. Como resultado de esto, entre 1971 y 1973 las importaciones (excepto petróleo) de los países de la OCDE, procedentes de los países en vías de desarrollo, se incrementaron en un 25 % en cuanto a volumen se refiere, y en más de 50% en lo que atañe a su valor en dólares de los Estados Unidos.

### Aumento del nivel mundial de precios

- 16.- Son muchas las causas generadoras del proceso inflacionario que tan fuertemente afectó al mundo, en especial durante los últimos meses de 1973 y 1974. Entre las posibles causas concomitantes conviene destacar las siguientes :

- i) La acumulación de elevados déficit en la balanza de pagos de los Estados Unidos, con elevada incidencia sobre los gastos realizados durante la guerra de Vietnam. Dadas las características especiales de ese país, los mencionados déficit se traducían en importantes aumentos de la liquidez internacional, con lo cual se generaba una fuerte presión sobre la producción de bienes y servicios.
- ii) El colapso del patrón oro internacional, en parte como consecuencia del exceso de liquidez mundial, lo cual trajo una secuela de movimientos cambiarios, en algunos casos especulativos, pero siempre causantes de incertidumbre.
- iii) La escasez de materias primas, derivada de la rigidez de la oferta de muchos sectores, frente a una demanda que aumentaba rápidamente.
- iv) La escasez mundial de alimentos, que comenzó a manifestarse en 1972, en alguna medida como resultado de sequías que afectaron a la producción mundial.
- v) La crisis petrolera, que se presentó a finales de 1973 pero que no afectó a Costa Rica sino a partir de los primeros meses de 1974.

#### Connotaciones de la crisis petrolera.

- 17.- La crisis petrolera incidió no sólo en los precios de los combustibles (y con ello de los bienes y servicios que los utilizan en su producción) sino también en los de una serie de derivados, entre los cuales tienen especial importancia los productos plásticos, las fibras sintéticas y los fertilizantes.

- 18.- En torno a estos últimos es útil señalar que no sólo han aumentado sus precios y , consecuentemente, se han afectado negativamente los costos de la producción agropecuaria, sino que, incluso existe escasez de ellos en el mundo, lo cual pone en peligro tal producción.
- La explotación y el mercado del petróleo se caracterizaron, en el pasado por el dominio que ejercían pocas compañías integradas, lo cual perjudicaba tanto a los países productores como a los consumidores de esa fuente de energía. Este producto aumentó sustancialmente el volumen de su participación en el mercado de energía durante el lapso de 1950 a 1970, cuando los precios declitaron cerca del 50% con respecto a los productos manufacturados. De ahí que se pueda considerar lógica la acción de la OPEP en cuanto a incrementar los precios de los hidrocarburos ; inclusive, se puede observar que la disminución de los precios relativos de ese producto venía induciendo su consumo exagerado.
- 19.- Es cierto que la elevación de los precios del petróleo y de otros productos primarios ha contribuido a la inflación de los países desarrollados ; pero su influencia en ese fenómeno no se debe sobreestimar, por cuanto las importaciones de esos bienes representan sólo una mínima parte de las importaciones totales de dichos países.
- 20.- Las altas tasas de inflación de los países industrializados se transmitieron al comercio internacional. Los precios de los productos que estos exportan con destino a las naciones en desarrollo particularmente bienes de capital y manufacturas subieron con la inflación interna.
- 21.- Probablemente el aspecto más desagradable de la inflación mundial se derivó de la incertidumbre que provocó respecto de los futuros niveles de precios y de la dificultad para todos los países, de manejar sus balanzas de pagos y las

... fuentes de capital.

22.- La persistente inflación internacional dependió primordialmente de factores internos de los países avanzados. Los esfuerzos de éstos por controlar la inflación bien pudieron reducir sus propias tasas de crecimiento y, en consecuencia, su demanda de importaciones procedentes de los países en vías de desarrollo. Sin embargo, aún con un crecimiento más bajo en los países desarrollados, se puede esperar que la inflación siga siendo, por algún tiempo más, una característica del ambiente internacional.

### Recesión

23.- Lo señalado anteriormente constituyó un grave peligro para la economía mundial y especialmente para los países en vías de desarrollo, pues las medidas antiinflacionarias que adoptarían los países industrializados se tradujeron en una disminución del ritmo de actividad económica de las naciones desarrolladas, con la consiguiente aminoración de la demanda por los bienes primarios producidos por las naciones no desarrolladas.

24.- Este efecto negativo, que implicaría para Costa Rica una baja en las exportaciones - factor dinámico en el desarrollo económico-, vendría a sumarse a posibles factores depresivos internos, cuyo efecto más elocuente lo es la incertidumbre en el campo de la inversión privada.

25.- Es del caso señalar que un posible efecto negativo en las exportaciones costarricenses podría provenir no sólo de una disminución en la actividad económica de los países industrializados, sino también como consecuencia de medidas adoptadas por los otros miembros del Mercado Común Centroamericano, encaminadas a combatir incrementos de precios o a disminuir su brecha de balanza de pagos.

- 26.- El rápido crecimiento experimentado hasta 1972 por las economías de los países industrializados cesó abruptamente en el segundo semestre de 1973 y se convirtió en la precipitada caída de la producción real en casi todos los países.

NECESIDAD DE INCORPORAR EL ANALISIS COYUNTURAL EN LA EVA-  
LUACION DE LOS PLANES Y EN LA ORIENTACION DE LA POLITICA  
ECONOMICA

- 27.- De lo expuesto sobre la coyuntura de 1973-1974, se deduce que la crisis económica internacional afectó de múltiples formas a la economía interna ; sin embargo y pese a la magnitud de esos problemas, el país pudo mantener su crecimiento económico en 1974 , aunque disminuyó la tasa de incremento anual. En el segundo semestre de ese año se observaron claros indicios de que el ritmo de expansión económica podría detenerse a corto plazo, en especial en los rubros de exportación tradicionales.
- 28.- La expansión del producto interno bruto se debió especialmente al crecimiento de los sectores industrial y de la construcción, los cuales tuvieron un incremento considerable en el volumen físico de producción. La expansión de estos sectores compensó claramente el estancamiento registrado en el sector agropecuario.
- 29.- El ingreso real del país, por su parte, fue afectado por la evolución desfavorable de los precios internacionales. La pérdida en la relación de los términos de intercambio fue considerable, dado que tuvo una disminución de casi 15% respecto al nivel de 1973. Por lo tanto, el ingreso real se mantuvo al nivel del año 1973.
- 30.- Ante este panorama por el que atravesaba la economía mundial y las repercusiones que a nivel interno sufría el país, se vio la nece

idad de evaluar el Plan Nacional de Desarrollo que recién se había puesto en vigencia para el período 1974-1970. Era evidente que la crisis internacional había afectado sensiblemente el ritmo de crecimiento de nuestra economía y, por ende, los plazos en la consecución de las metas del Plan, exigiendo una rápida reorientación de la política económica.

- 31.- El instrumento que se escogió para enfrentar las nuevas tareas que la coyuntura internacional le imponía al aparato planificador, fue el " informe de coyuntura ".
- 32.- En efecto, desde 1975 la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica ha venido utilizando los informes de coyuntura como instrumentos que le permite tomarle el pulso a la situación económica nacional e internacional, considerando de ésta los efectos inmediatos y los probables que ejercerán influencia en nuestro país.

#### CONTENIDO Y ALCANCES DE LOS INFORMES DE COYUNTURA

- 33.- El Informe de Coyuntura es uno de los instrumentos que se utilizan dentro del proceso de planificación de corto plazo y que refleja, en su amplitud y calidad explicativa, los requerimientos de información, descripción y explicación de lo que ocurre en la actividad económica, social o institucional de la sociedad, que el proceso de planificación en su conjunto necesita para una adecuada ejecución.
- 34.- Tiene como objetivo describir y explicar la situación en que se encuentra la sociedad en un momento, abarca períodos breves e intenta por tanto describir y explicar las actividades económicas que la estructura de la sociedad manifiesta en un período definido. En consecuen

cia, no apunta al estudio y explicación causal de los fenómenos estructurales sino que define su campo en la descripción de las manifestaciones estructurales y en la explicación de las interrelaciones mutuas que se generan entre éstas.

- 35.- De esa concepción se infiere que el Informe de Coyuntura es un instrumento global, que abarca todos los comportamientos manifiestos de la estructura de la sociedad ; por tanto requiere que su realización sea obra conjunta de distintos especialistas en ciencias sociales, lo cual significa que un enfoque inter-disciplinario es lo más adecuado para su laboración.
- 36.- Sirve al proceso de planificación como un instrumento de control y de previsión. De control de las medidas adoptadas a instancias de las autoridades gubernamentales o del sistema de planificación; y de previsión del comportamiento de las variables que tenderían a salirse de la delimitación impuesta por la prospectiva de la sociedad y por la necesidad de lograr las metas de los planes de corto y de mediano plazos.
- 37.- Desde luego que el Informe de Coyuntura no debe considerarse una panacea. Debe comprenderse que el Informe de Coyuntura como todos y cada uno de los instrumentos de la planificación, debe ( y objetivamente así sucede ) supeditarse al contexto en que es utilizado y su desarrollo corresponderá al desarrollo institucional de la sociedad que lo utilice. Esto significa que la técnica anunciada como neutra, pierde tal calidad al ser ejecutada en un espacio determinado, y después de su desarrollo histórico que a su vez condiciona todo lo anterior.

- 38.- Aún cuando para un informe de coyuntura general deben concurrir a su realización distintos especialistas, esta conjunción inter-disciplinaria debe ser precedida a su vez por estudios de los campos particulares que significarán la materia prima para realizar la síntesis final, que constituye el Informe de Coyuntura General, a ser conocido por las más altas autoridades políticas de una Sociedad.
- 39.- El Informe de Coyuntura Económica se describirá seguidamente, dejándose aclarado que por sí solo no representa al Informe General, pero aceptando simultáneamente que es en el campo de las Ciencias-Sociales donde más se ha avanzado en este aspecto.

#### METODOLOGIA PARA UN INFORME DE COYUNTURA ECONOMICA

- 40.- El objetivo que persigue este tipo de informe es el de describir y explicar la situación en que se encuentra la economía, para lo cual define los campos a abarcar en el estudio y período por considerar, que rara vez es menor que un mes y que tampoco se conciba sea mayor de seis meses, esto porque se deben estudiar y explicar básicamente el comportamiento de las variables que ofrecen una conducta no esperada e independiente de la estacionalidad en la evolución de la economía.
- 41.- Evidentemente, los pasos que conducen a la preparación del Informe no necesariamente son coincidentes con los de presentación de ésta, pues mientras al primero se ordena para aprender el conocimiento de la realidad, el segundo se ordena para mostrar ese conocimiento obtenido en forma clara, consistente y explicativa.

- 42.- El primer paso en la preparación del Informe es definir los campos - que abarcará el estudio, y para esto se sugiere una clasificación que pretenda ser lo suficientemente amplia como para poder interpretar la situación global y lo suficientemente específica como para que no se diluya el estudio particular y concreto que algunas variables requieren.
- 43.- Un campo básico que abarca el Informe de Coyuntura Económica es el referente a la situación de los recursos productivos; campo al cual se le asigna una gran importancia, esperando obtener del estudio que se haga, las principales variaciones sufridas por aquéllos en el período. Se tiene entonces que estudiar : a) población, y por tanto - población económicamente activa, población ocupada, desempleo, - etc, ;
- b) recursos naturales; y conocer por tanto qué está sucediendo en cuanto a la frontera agrícola, a las reservas forestales; y, en general, en la incorporación de recursos naturales al proceso productivo, dando un carácter dinámico a este análisis; y
- c) recursos de capital, y en esto básicamente se trata de registrar el desarrollo tecnológico que se está efectuando y al consecuente mejoramiento en la eficiencia del proceso productivo.
- 44.- Enseguida cabe el análisis de la evolución de los indicadores macroeconómicos en una constante desagregación de estas variables que vaya aumentando la calidad explicativa de los comportamientos observados . Este análisis debe hacerse enfrentando simultáneamente las corrientes de productos e ingreso, para posteriormente integrar la evolución registrada en el proceso de ahorro-inversión y en los flujos financieros.

- 45.- También, y como se anotó anteriormente, el Informe de Coyuntura es un instrumento analítico del proceso de planificación, y como tal debe supeditarse al contexto en que se le utiliza, y para este caso el contexto en que se desenvuelve la economía obliga a considerar la conducta observada por agentes económicos que, estando incorporados en el marco de análisis anterior, ameritan un mayor y más profundo estudio. Es el caso del Sector Público y del Sector Externo, que progresivamente ocupan una mayor parte del total de la actividad económica, además del carácter estratégico que para el desarrollo representan esos sectores.
- 46.- Luego de haber distinguido las principales interrelaciones internas y detectados los logros obtenidos, además de la persistencia en algunos problemas, se intenta una síntesis que contenga estos puntos y los explique globalmente .
- 47.- A partir del momento en que se logra elaborar: dicha síntesis, los técnicos encargados deben intentar integrarse a grupos interdisciplinarios y someter las conclusiones particulares del campo económico, a la compatibilización global que interpretará integralmente los fenómenos últimos que conforman la situación presente de la sociedad.
- 48.- Como resulta evidente, para poder efectuar análisis de la coyuntura económica que se ajusta al esquema anteriormente expuesto, se requiere de una información estadística cuantitativa y cualitativamente superior a la que generalmente se dispone.
- 49.- De todos modos, se puede trabajar con la información existente en materia de estadísticas, pero sería bastante deseable que en forma si

multánea a la incorporación de la metodología de los Informes de Coyuntura, se iniciara' elaboración y ordenamiento de estadísticas en un verdadero Sistema Nacional de Indicadores Económicos, que provejera de la información en forma oportuna, coherente e integradora de los ámbitos del acontecer económico seleccionados.

- 50.- Además, el esquema de análisis sugerido impone como un requisito para su realización una coordinación interinstitucional dentro del Sector Público bastante más efectiva que la que estamos acostumbrados a llamar como tal. Exige también un acercamiento entre los planificadores y el Sector Privado, que es una fuente valiosísima de información. Para todo esto deberán utilizarse instrumentos de obtención de información estadística que descubra las interrelaciones e implicaciones que subyacen a las variaciones observadas y que permiten explicarlas, y usar otros instrumentos tales como encuestas de coyuntura que indiquen la intencionalidad de los agentes económicos. Como se puede apreciar, las necesidades de información no sólo son cuantitativas sino también cualitativas.
- 51.- A la inversa de la elaboración, en la presentación, la síntesis final se antepone como capítulo introductorio, adelantándose en él la evolución de la economía, caracterizando los principales logros y problemas, y destacando las interrelaciones de las variables que les permitieron.
- 52.- Luego se presenta el análisis tal como en la elaboración; esto es, indicando la evolución en los recursos productivos, en el producto, en el proceso ahorro-inversión, en los flujos financieros, en el sector público y en el sector externo.

- 53.- Finalmente, se agrega un capítulo de conclusiones que interrelacione con mayor grado de detalle los movimientos ocurridos, permita evaluar las políticas adoptadas, y prevén los comportamientos que puedan resultar distintos a los previstos.

### CONCLUSIONES

- 54.- La coyuntura económica internacional ejerce influencia directa en los países que, como Costa Rica, presenta un alto grado de apertura económica.
- Esa influencia repercute, consecuentemente, en los planes nacionales de desarrollo los que han de ser revisados a la luz de los cambios y alteraciones económicas que se van sucediendo, especialmente en cuanto a los plazos de consecución de las metas y en la orientación y el énfasis de la política económica.
- 55.- Se requiere por tanto de un instrumento de la planificación de corto plazo que permita ir ajustando la política económica a los objetivos generales que la sociedad se ha impuesto, los que a su vez han sido plasmados en los planes nacionales de desarrollo.
- 56.- Ese instrumento, que ha sido probado con cierto grado de eficiencia en las actividades de planificación de Costa Rica, es el "Informe de Coyuntura".
- Para la puesta en práctica de ese instrumento, se requiere de un eficiente aparato estadístico y de un equipo técnico especializado que analice y proponga medidas de política acordes con los cambios coyunturales que se van produciendo en la economía, medidas que deben enmarcarse dentro de los grandes lineamientos del plan nacional de desarrollo con el objeto de ir conformando el estilo de desarrollo deseado.

TEMA B)

EXPERIENCIAS RELACIONADAS CON LA INTEGRACION DE  
ASPECTOS SOCIALES EN LA PLANIFICACION

## EXPERIENCIAS RELACIONADAS CON LA INTEGRACION DE ASPECTOS SOCIALES EN LA PLANIFICACION

En la planificación, el concebir parcelas diferenciadas para la economía y para el desarrollo humano o social es hoy difícil de aceptar, aun ante justificaciones de carácter analítico. Lo que se llama "aspectos sociales de la planificación" no es otra cosa que un intento de considerar todos los aspectos relacionados con la dignidad de la persona humana como ajenos al aparato productivo y sin vinculación con él.

Esta separación, en donde además se suele privilegiar como más importante al crecimiento económico, tiene quizás su origen en la revolución industrial, en donde "lo social" parecía reservado a la caridad particular de sociedades civiles o religiosas.

De algún modo, y con el transcurso de los años hasta nuestros días, esta separación cambió de connotaciones, pero se mantuvo. La magnitud de los llamados problemas sociales hizo a la caridad privada totalmente insuficiente para atenderlos, y apareció el Estado como el responsable casi exclusivo para enfrentarlos.

Este esquema ha tendido a generalizarse y perpetuarse en muchos países de Occidente, donde las tareas de la asistencia social son puestas exclusivamente en manos del Estado; en tanto que la empresa privada es responsable del desarrollo económico, y sólo del desarrollo económico. Costa Rica no ha sido una excepción en ese sentido.

Podríamos afirmar que, hasta nuestros días, Costa Rica ha tenido un solo "plan nacional de desarrollo": Se trata de un esquema de desarrollo

natural donde el dominio de nuestras riquezas naturales más accesibles dio origen al desarrollo agrícola, y la necesidad posterior de modernizar la economía dio origen a la industrialización, proceso que se da con una alta protección del Estado y que se orienta a sustituir importaciones de bienes de consumo.

El desarrollo "natural" que hasta ahora hemos tenido no puede continuar. El agotamiento de la frontera agrícola por una parte, el agotamiento similar de la frontera industrial "fácil" por otra, y los muchos miles de costarricenses que no disfrutaron de los beneficios del desarrollo, obligan a plantear un nuevo estilo de desarrollo.

En la etapa de desarrollo "natural" los problemas sociales aparecen desvinculados del desarrollo económico. El Estado se hace cargo de la política social, y en una primera fase parece pensarse que, si se atienden debidamente los problemas de salud y educación, los problemas sociales tenderán a desaparecer. Por esta vía, Costa Rica llega a gastar en la década del 70 cantidades proporcionalmente iguales o superiores a muchos países desarrollados (% del PIB) en educación y salud, y sin embargo los problemas sociales se agravan y se hace más complejos en muchos aspectos.

Esta división tácita, pero muy real en nuestro desarrollo, que deja al Estado la tarea social, abrió un amplio campo en el país al paternalismo estatal, existiendo así una actitud conforme a la cual el Estado pretende darle todo a los ciudadanos, y éstos, a su vez, parecen esperar lo todo del Estado. El desarrollo de este paternalismo estatal, y lo arraigado que se encuentra en muchos ámbitos de nuestra sociedad, constituye uno de

los principales obstáculos para lograr el cambio de estilo de desarrollo que procuramos.

Existen ejemplos en nuestro desarrollo actual, no obstante en donde en funciones reservadas fundamentalmente al Estado, como la protección de la salud, se han dado enfoques diferentes, no paternalistas, y donde, con participación de comunidades, empresas, gobiernos locales y el Estado se han logrado resultados sorprendentes.

Se conoce con el nombre de "Hospital Sin Paredes", por ejemplo, a una nueva modalidad de prestación de servicios médico-asistenciales, que consiste en que dentro del área de atracción de un hospital, todas las unidades médicas se constituyen en extensiones de la consulta externa de ese establecimiento en las cuatro especialidades básicas: cirugía, gineco-obstetricia, pediatría y medicina interna.

En otras palabras, los pacientes, en vez de desplazarse de sus lugares de residencia hasta el Hospital, para ser atendidos en la Consulta Externa, esperan la visita del especialista o del médico general al Centro de Salud más próxima a su domicilio. Pueden ser tratados allí mismo, o referidos al Hospital según el caso de que se trate.

El Centro de Salud es atendido permanentemente por personal de enfermería de nivel auxiliar, que visita los domicilios de todos y cada uno de los habitantes del área rural realizando actividades preventivas domiciliarias tales como: vacunaciones, educación en salud, primeros auxilios, consejos de nutrición, planificación familiar, detección de enfermos, etc.

Esta experiencia del Hospital sin Paredes, conforme al nuevo Plan Nacional de Desarrollo 1978-1982, será extendida a todo el país, y de igual modo se iniciarán esfuerzos similares en otros campos como la educación, el gobierno local, etc.

La economía, separada del mejoramiento social, había desarrollado en su comportamiento una desvinculación cada vez mayor del destino social del país, contribuyendo así a hacer más difícil el alcanzar mejores niveles de justicia. Por cierto, al igual que con el ejemplo que mostramos en el sector público, la empresa privada costarricense tiene algunos casos importantes de participación, distribución de beneficios y compromiso social, que son de mucha importancia para el nuevo estilo de desarrollo que se propicia.

### La Nueva Política Social

Lo que ahora buscamos y propiciamos es un estilo de desarrollo integral en donde el hombre aparece como objeto del desarrollo. Es el ser humano el único destinatario legítimo del esfuerzo de crecimiento de un pueblo, y es de esta concepción de estilo de desarrollo que surge el compromiso ineludible entre crecimiento y justicia social.

El compartir los esfuerzos del trabajo y los beneficios del crecimiento es algo en que todos parecen estar de acuerdo. Lo que importa para asegurar el cumplimiento del objetivo es el método, la forma en que buscamos el nuevo desarrollo. Aquí es donde surge, para nuestro estilo de desarrollo, un Estado al servicio de la comunidad y del mejoramiento constante de los recursos humanos que la componen, un estado subsidiario a la acción de la comunidad organizada, y un apoyo a empresas de trabajadores como un medio de favorecer a los grupos más pobres de nuestra sociedad. Por tanto, un Estado impulsor de las organizaciones populares y de la participación. Un Estado impulsor de la Promoción Humana. Sólo un estilo de desarrollo con el hombre como sujeto y como objeto puede dar sentido a nuestra democracia y rescatar nuestros valores.

Tradicionalmente, en Costa Rica, como en muchos otros países, la política social se ha considerado como separada de la política económica. El estilo de desarrollo integral que ahora se propone no permite esa división. La política social, por otro lado, no puede ser una responsabilidad exclusiva del Gobierno que deba atenderse a través del gasto público. Tampoco puede separarse de la política económica. Es una responsabilidad de todos, que debe atenderse a través de la participación en todos los niveles.

La participación popular es la única vía posible para el desenvolvimiento de una sociedad que realmente satisfaga las necesidades de todos sus miembros.

La participación popular implica la extensión de la democracia del ámbito político al económico, no con medidas radicales y rápidas, sino como resultado de diferentes acciones que paulatinamente desarrollan la capacidad en el trabajador de la capitalización, la oportunidad de invertir en actividades productivas, y una actitud de responsabilidad por los problemas de la empresa, y de la sociedad en general. La creación de empresas laborales es una de las acciones que puede conducir al país al mejoramiento de la democratización económica.

Las empresas laborales son estructuras productivas que ofrecen nuevas posibilidades para la acumulación de capital por el obrero; un mecanismo automático de distribución equitativa de utilidades, y la participación de los trabajadores en gestión empresarial. Las acciones de esas empresas serán de propiedad individual de los trabajadores. Los factores de la producción serán remunerados conforme a su contribución al producto de

la empresa, y el beneficio de explotación remanente será distribuido entre los trabajadores conforme a las horas laboradas por cada uno.

Cuando hablamos de participación no nos limitamos al trabajador y los grupos populares. Se incluye también la responsabilidad social del empresario. El logro del Bien Común no puede descansar únicamente en los programas estatales. El Estado debe alentar y respaldar proyectos y medios de involucrar y responsabilizar al empresario para que aporte sus talentos a la solución de problemas sociales.

En definitiva, la nueva política social aspira a lograr, en un esfuerzo común, la igualdad de oportunidades para todos, igualdad tendente a llegar a satisfacer las necesidades básicas que permitan el adecuado desarrollo del hombre. Las necesidades básicas materiales las hemos definido como salud, nutrición, vivienda, trabajo estable y participación de los trabajadores en la propiedad de medios de producción. Las necesidades básicas espirituales que deseamos privilegiar son: educación, libertad, participación, recreación, paz y seguridad.

No hay razón para que la organización del aparato productivo no pueda irse adaptando, también de manera gradual, para satisfacer las necesidades aquí definidas como básicas al desarrollo del hombre. Pensamos que si esto se logra, el desarrollo sí tiene un sentido claro.

TEMA C)

ALGUNOS COMENTARIOS EN RELACION CON LA EXPERIENCIA DE LA  
VINCULACION DE PLANES A LARGO, MEDIANO Y CORTO PLAZO EN  
COSTA RICA

ALGUNOS COMENTARIOS EN RELACION CON LA EXPERIENCIA DE LA  
VINCULACION DE PLANES A LARGO, MEDIANO Y CORTO PLAZO EN  
COSTA RICA

I. ANTECEDENTES

1. Fase Inicial del Proceso de Planificación (Primer Plan Nacional de Desarrollo y los aspectos de la Integración Centroamericana)

Desde principios del año 1965 Costa Rica conjuntamente con los demás países centroamericanos terminaron de elaborar sus primeros planes de desarrollo económico y social de mediano plazo <sup>1/</sup> los cuales posteriormente fueron evaluados por un comité ad-hoc conforme a lo señalado en la carta de Punta del Este <sup>2/</sup>.

La formulación de los planes de mediano plazo tuvieron como objetivo fundamental dar orientaciones generales y cuantificar las metas que debían regir el desenvolvimiento de los distintos sectores de la economía costarricense y de los demás países del área durante los próximos años; así como también definir la política general a adoptarse y señalar proyectos concretos a ejecutarse en esa primera etapa.

La Misión Conjunta de Programación para Centroamérica <sup>3/</sup> recomendó que

---

<sup>1/</sup> Plan de Desarrollo Económico y Social de Costa Rica 1965-1968. Oficina de Planificación, Presidencia de la República. Abril de 1966.

<sup>2/</sup> Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social de Costa Rica 1965-1968. Informe presentado al Gobierno de Costa Rica por el Comité AD-HOC. Agosto de 1966. OEA Washington D.C.

<sup>3/</sup> Lineamientos de un Programa de Trabajo para las actividades de Planificación 1966-1967. Enero de 1966. Misión Conjunta de Programación para Centroamérica.

para traducir esos planes en acción no bastaba con disponer del marco general ya configurado, se requería además, en primer término, asegurar una más estrecha relación de los aspectos operativos de ejecución y financiamiento con los programas ya elaborados y, en segundo lugar, establecer mecanismos de evaluación y control de resultados que permitan orientar no sólo los futuros trabajos de planificación, sino la ejecución misma de esos programas.

Los aspectos señalados correspondían a una tarea de corto plazo a la que se recomendaba darle prioridad para asegurarse de que el esfuerzo ya realizado tuviera resultados concretos y que la planificación cobrara mayor arraigo en los distintos sectores de la administración pública. Por otra parte, se recomendaba como igualmente necesario abordar los trabajos de largo plazo que le dieran continuidad a la planificación, sobre la base de proyectar la transformación de las economías centroamericanas, no ya sobre la base de una planificación nacional que podría resultar contradictoria con la integración de las mismas, sino de acuerdo con una estrategia centroamericana que permitiera avanzar hacia la unidad económica del istmo.

En síntesis las labores de planificación deberían centrarse en dos aspectos fundamentales: asegurar a corto plazo la ejecución de los planes ya elaborados, y darle continuidad al proceso de planificación mediante la formulación de una estrategia de largo alcance para el desarrollo conjunto de Centroamérica, la cual estaría enfocada hacia la consecución de tres objetivos generales:

a) Atenuar los efectos desfavorables de la dependencia casi exclusiva de factores externos a que están sujetos actualmente las economías centroamericanas, mediante la creación de una mayor dinámica interna y el desarrollo de

un comercio internacional sobre bases más amplias y estables.

b) La transformación de la estructura básica nacional de las economías centroamericanas, para la formación de la unidad económica del Istmo, en condiciones que aseguren el crecimiento equilibrado de los países.

c) Garantizar la participación de mayores sectores de la población en los beneficios del progreso económico y el proceso de desarrollo social y político, mediante cambios en las relaciones de producción y una mejor distribución del ingreso.

A la luz de esos grandes objetivos y para concretar el esfuerzo sobre unos cuantos problemas básicos dentro de la estrategia de largo plazo, se plantearon los siguientes programas a nivel centroamericano:

- Programas de Inversiones Públicas
- Un Programa de Reforma Agraria
- Un Programa de Industrialización
- Un Programa de Comercio Exterior
- Un Programa de Investigación Selectiva de Recursos Naturales
- Un Programa de Reforma Educativa

y finalmente el fortalecimiento institucional de la integración centroamericana mediante disposiciones tendientes a la libre circulación de personas, bienes y capitales entre los Estados del Istmo.

## 2. Comentarios a la Fase Inicial

De lo expuesto anteriormente se desprende que en una primera etapa el proceso de planificación nacional estuvo orientado fundamentalmente a la formulación de planes de desarrollo de mediano plazo, pero sin configurarse dentro de una estrategia global de desarrollo de largo plazo. Los resultados de este último enfoque no pasaron de ser para el futuro inmediato en términos generales, sanas intenciones, en vista de que los planes y programas de desarrollo de mediano y corto plazo, que en lo sucesivo se formularon en Costa Rica, no sólo no se conformaron tomando en cuenta una estrategia global de largo alcance a nivel centroamericano, como se había recomendado, sino que tampoco se formularon tomando en cuenta una orientación bien definida en cuanto a objetivos y metas de largo plazo, a nivel nacional.

El enfoque unilateral que se siguió para tratar los problemas de la integración económica centroamericana, circunscrito por lo general a ciertos sectores importantes de la economía, tales como el industrial, y la no participación activa y permanente de los Ministros de Planificación en los asuntos del desarrollo en el ámbito centroamericano, fueron entre otras, las causas que redujeron a simples reuniones de empresarios y Ministros de economía de compleja tarea del desarrollo económico y social del área, y desvincularon la formulación de los planes y programas nacionales de corto y mediano plazo de la toma diaria de decisiones en materia de integración económica centroamericana.

Mientras los Ministros de economía del Área Centroamericana negociaban cuotas de participación de la industria textil centroamericana, los planes nacionales de desarrollo de los cinco países contemplaban por separado la inclusión de fuertes inversiones en ese campo para abastecer el Mercado Común Centroamericano.

En lo interno la desvinculación entre los planes y la acción ha sido también ardua tarea que ha tenido que enfrentar en forma permanente la Oficina de Planificación Nacional.

Hacer corresponder la toma de decisiones en materia de política económica, o de la ejecución de programas o proyectos, con lo recomendado en los planes nacionales de desarrollo de mediano y corto plazo y con los estudios, orientaciones y previsiones para el largo plazo, es una labor que si bien es cierto ha visto sus frutos, todavía está muy lejos de haber alcanzado en términos cualitativos, un grado satisfactorio para el desarrollo económico y social de nuestro país.

No obstante las observaciones anteriores, el impulso inicial de las tareas de planificación, se tradujo en una cierta capacidad y experiencia para la formulación de planes de desarrollo. Se contó además con un acervo importante de información estadística para la preparación de informes, planes operativos de corto plazo, y el estudio de alternativas de desarrollo económico de Costa Rica <sup>4/</sup>; y lo que es más importante, se logró institucionalizar la elaboración de planes y programas de inversión pública para el mediano y corto plazo, y los correspondientes a los sectores más importantes de la economía, tales como el industrial y el agrícola.

---

<sup>4/</sup> Alternativas del Desarrollo Económico de Costa Rica en el mediano plazo. La opción más deseable y la pauta para su escogencia. Departamento de Planes a largo y mediano plazo. Oficina de Planificación, junio 1968.

### 3. Los Planes de Desarrollo 1969-1972 y 1974-1982

El Plan de mediano plazo 1969-1972 <sup>5/</sup> presenta una serie de previsiones que reflejan el comportamiento de la economía, combinándola con la información de la experiencia y las expectativas derivadas de las medidas que el propio plan establece. Las previsiones serán en definitiva la expresión numérica de los objetivos del plan.

Se destaca la estrecha relación que existe en las previsiones del desarrollo económico del país y el plan del Sector Público para los años 1969-1972. Esta relación --señala el documento--, se acentúa en nuestro país por el importante papel que juega el Estado como productor de bienes y servicios, como inversionista y como distribuidor de diferentes rubros de consumo, así, prácticamente no existe un sólo aspecto de las previsiones que no lleve implícito una determinada acción del Sector Público.

Por otro lado son muchos los aspectos que en el Plan del Sector Público están directamente determinados por las previsiones hechas sobre el comportamiento de la economía, vinculando de esta manera las previsiones del desarrollo económico y social del país a los planes del Sector Público en el mediano plazo.

---

<sup>5/</sup> Previsiones del Desarrollo Económico y Social 1969-1972 y Planes del Sector Público. Tomos I y II marzo de 1970. Oficina de Planificación. Presidencia de la República de Costa Rica.

El Plan Nacional de Desarrollo 1974-1978, intenta hacer una formulación concreta de las aspiraciones de nuestra sociedad, y hace énfasis en que para llevar a cabo la estrategia y las metas propuestas se requerirá el apoyo de todos los sectores sociales. La materialización del Plan no depende del Gobierno de la República -señala el documento-, sino de todos los costarricenses. El Plan debe ser una empresa común, solidariamente asumida por la sociedad en su conjunto. Sin embargo el plan no presenta opciones ni mecanismos concretos de cómo lograr esa mayor participación popular en la formulación y ejecución de los planes nacionales de desarrollo.

Tanto el plan de mediano plazo 1969-1972 como el correspondiente a 1974-1978 no contemplaron la inclusión de Programas Específicos debidamente elaborados de manera que se permitiera en el corto plazo traducir los objetivos y metas de mediano plazo en realizaciones concretas. Esta fue otra de las causas que al parecer incidió en la desvinculación entre la acción y el plan.

Hace algún tiempo la Oficina de Planificación ha venido llevando a cabo diversos eventos <sup>6/</sup> con la participación de importantes profesionales técnicos y políticos del país, y con el propósito de obtener consenso sobre los diversos problemas nacionales y la proposición de las soluciones correspondientes. Lo que permitiera también la preparación de los planes de desarrollo de mediano plazo dentro de una visión del largo plazo que oriente la acción futura a seguir en cuanto a los problemas económicos y sociales del país se refiere. Ejemplo de ello es la inclusión en los trabajos de planificación de las perspectivas

---

<sup>6/</sup> Simposio "La Costa Rica del Año Dos Mil" Documentos. Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes. Departamento de Publicaciones, San José, Costa Rica 1977.

del desarrollo regional y urbano, recurriendo al enfoque espacial, esto es, a cómo se relaciona una sociedad con los recursos que encierra su territorio y cómo se establecen las relaciones de esa misma sociedad sobre dicho territorio. Se han realizado estudios globales con un enfoque espacial, que ofrece opciones alternativas de desarrollo para Costa Rica en los próximos 20 años, partiendo del análisis de los suelos y de sus formas de uso, tecnología aplicada, basándose en estudios hechos sobre su potencial y finalmente en consideraciones sobre la población esperada para esos años. Existe al parecer consenso acerca de que el futuro del país debe basarse sobre el recurso que mejor conocemos, la tierra, lo que nos obliga a buscar formas más adecuadas de utilizarlo. Este y otros problemas como el de la educación nacional han sido objeto de estudio y análisis dentro de una visión de largo plazo, que oriente la formulación y ejecución de los planes de desarrollo futuros del país.

## II. EL ENFOQUE ACTUAL

La planificación de largo, mediano y corto plazo no tiene sentido en tanto no se comprende que son partes o etapas de un mismo proceso.

El "Plan de Largo Plazo" a nuestro entender, debe ser el marco de referencia que oriente las acciones y los esfuerzos del desarrollo económico y social del país en un período no menor de 20 años. Debe reflejar una evaluación de las perspectivas del desarrollo del país en el largo plazo, para orientar entre otras cosas, las decisiones en materia de inversión tanto del Sector Público como del Sector Privado. Se estiman de muy poca utilidad las proyecciones de largo plazo que sobre el consumo, la inversión, las exportaciones y otras importantes variables de la economía se hagan; pero se cree firmemente que para tener una visión o perspectiva de largo alcance se debe tener también un conocimiento completo de todos los recursos y potencialidades del país, para

enfrentarse a la solución de los problemas que se hayan identificado como prioritarios y darles solución adecuada en el largo plazo.

Sobre la base de estas orientaciones de largo plazo deben formularse tanto, la estrategia de desarrollo económico y social como las previsiones de la economía y de la actividad gubernamental para el mediano plazo. Se han identificado programas específicos de mediano plazo que formarán parte del Plan Nacional de Desarrollo 1979-1982, con el grado de detalle necesario para desagregarlos posteriormente en proyectos y acciones concretas cuya realización se haría efectiva en el corto plazo.

A los ya tradicionales programas como el agropecuario, el industrial, el de educación, salud y vivienda, se han incorporado otros como el de recursos naturales renovables, el de la reforma administrativa, el de la promoción humana y el de ciencias y tecnología, que señalan que el enfoque actual está orientado fundamentalmente a un aprovechamiento cada vez mayor de los recursos humanos y naturales del país, y a un mejoramiento integral del individuo que lo capacite para participar y tomar decisiones adecuadamente en la identificación, solución y ejecución de los problemas del desarrollo nacional. En el enfoque actual resulta de vital importancia la participación activa de toda la población de manera que las metas propuestas y los medios para alcanzarlas sean definidas por consenso general y con la participación de todos.

Otro aspecto de gran importancia dentro del "enfoque actual" es el que se refiere a la vinculación de los planes y programas de desarrollo nacional de largo y mediano plazo, con los objetivos generales de la integración económica centroamericana. Para tales efectos conviene identificar ámbitos, programas