

# EN TORNO A DOS ESTUDIOS SOBRE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA EN COSTA RICA

Carlos Manuel Castillo \*

(Costa Rica, C. A.)

En los últimos meses han salido a la luz pública dos estudios sobre el problema de la planificación en Costa Rica. El primero, del licenciado Rodrigo Facio, apareció en septiembre de 1959 en el N° 4 de la Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica, pp. 5-79, bajo el título *Planificación económica en régimen democrático: doctrina, experiencias extranjeras y algunas ideas para establecerla en Costa Rica*. El segundo, *Planificación operativa o caos nacional*, es del licenciado Wilburg Jiménez Castro, y se terminó de imprimir en enero del presente año en la Sección de Publicaciones de la Dirección General de Estadística y Censos.

Son ellos dos de las primeras expresiones más o menos sistemáticas de un problema que ha venido inquietando a unos cuantos costarricenses durante los últimos años. Ambos constituyen lectura obligada para todo ciudadano que se preocupe por el futuro nacional, y deberían ser estudiados con detenimiento por todos los que contribuyen a formar la opinión pública. Las circunstancias por las que atraviesa Costa Rica en la actualidad están planteando la necesidad de una solución, cada vez con caracteres de mayor urgencia, y es seguro que el país tendrá que tomar una decisión sobre la materia en un futuro no muy lejano.

El estudio del licenciado Facio es quizá más amplio en sus alcances, tanto desde el punto de vista de los fines de la planificación, como de las raíces políticas específicamente costarricenses del problema. El trabajo del licenciado Jiménez Castro tiene un campo de acción quizá más reducido, centrándose y analizando con mayor profundidad los aspectos operativos, los medios y procedimientos de la planificación. Sin embargo, los dos tocan los mismos problemas generales —planificación, capitalismo y democracia, necesidad de la planificación—, y aun cuando se diferencian en las propuestas finales, ambos se complementan básicamente en el análisis de los diversos aspectos estudiados.

## *Planificación, capitalismo y democracia*

Tanto el licenciado Facio como el licenciado Jiménez Castro han considerado conveniente aclarar, en primer lugar, cómo la planificación es

\* En estos comentarios se expresan ideas personales. No debe inferirse que ellas reflejan el punto de vista oficial de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas, en la cual el autor presta sus servicios.

enteramente compatible con la libertad política y económica y con el sistema democrático. Para ello, ambos autores se colocan de lleno en medio de las corrientes modernas del pensamiento, y apoyan su tesis con abundantes citas de numerosas autoridades, del mundo occidental, en la materia.

El licenciado Facio desarrolla su análisis desde el punto de vista de la filosofía política, iniciándolo con una referencia a la famosa controversia que en 1945 produjo el libro de Friedrich A. Hayek, *The Road to Serfdom* (University of Chicago Press, Chicago, 1944), y que dio lugar a los alegatos en favor de la planificación democrática de Barbara Wootton, por una parte, en *Freedom under Plannig* (The University of North Carolina Press, 1945) y de Herman Finer, por otra, en *Road to Reaction* (Little, Brown and Co., Boston, 1945). Por su parte, el licenciado Jiménez después de coincidir en un todo con las ideas expuestas por el licenciado Facio, fundamenta su posición en la teoría norteamericana contemporánea sobre la existencia de lo político y lo administrativo como esferas independientes de acción, en la cual lo administrativo siempre se subordina a la decisión política, no importa los fines que en dicha decisión se determinen.

Se llega así a la conclusión de que "si bien pudo darse incompatibilidad doctrinaria, pura, entre planificación y capitalismo clásico, ella no puede producirse entre planificación y capitalismo intervenido de nuestros días" (Facio, R., *op. cit.*, p. 11) y de que "Se ha abierto camino, dentro del pensamiento político y económico contemporáneo, la idea de que la planificación, más allá de las posturas dogmáticas y radicales, es algo que puede estudiarse y adoptarse por cualquier nación, independientemente también de cual sea su organización política" (*ibid.*, p. 25). Paralelamente, el licenciado Jiménez Castro concluye afirmando que "usando medios democráticos de gobierno" la planificación no implica una renunciación a los credos más liberales, entre los cuales podrían contarse inclusive con los partidarios del 'dejar hacer' o de aquellos que tienen un enfoque manchesteriano de la labor pública" (*op. cit.*, p. 9). Cabe aquí hacer algunas observaciones adicionales, para lo cual conviene distinguir entre el problema de capitalismo y planificación y capitalismo y democracia política.

En realidad, la controversia sobre la compatibilidad o incompatibilidad con que básicamente se relacionan el capitalismo y la planificación o, lo que es lo mismo, el capitalismo y la intervención estatal en la vida económica, ha sido prácticamente superada tanto desde el punto de vista doctrinario como de la experiencia histórica, como lo demuestran las experiencias contemporáneas de Puerto Rico, los países escandinavos y la India. Y es que si bien es posible diferenciar conceptualmente entre el capitalismo de nuestros días y capitalismo clásico, como ejemplos de intervención y de no intervención, respectivamente, lo cierto es que como

fenómeno histórico el capitalismo siempre ha sido un sistema intervenido. Sólo que en las primeras etapas el tipo de intervención fue distinto al de las fases posteriores de su desarrollo. A este respecto, en su libro más reciente, publicado con el título *The Coming Political Breakthrough* (Harper & Brothers Publishers, Nueva York, 1959, pp. 45-52), el distinguido político norteamericano señor Chester Bowles se ha encargado de demostrar cómo los Estados Unidos, el país en donde el capitalismo ha alcanzado sus mejores y más avanzadas realizaciones, es quizá el ejemplo más elocuente en esta materia. Cuando se estudia con detenimiento cómo la corporación, modalidad fundamental de la organización capitalista de la economía, se desarrolló al amparo y no al margen de la acción estatal; cómo la red ferroviaria de ese país se construyó con el estímulo de miles de millones de dólares otorgados a las compañías respectivas en forma de donaciones públicas de sustanciales segmentos de los recursos del suelo y del subsuelo; cómo el desarrollo industrial se produjo en condiciones de una importante protección arancelaria, incluyendo además los servicios de la marina norteamericana para buscar activamente la apertura de los mercados extranjeros, y cómo el formidable desarrollo de la agricultura en épocas más recientes se ha logrado en condiciones de elevadísimos subsidios; cuando se estudia todo esto, es inevitable concluir que la no intervención sólo pudo existir en la teoría, en una situación mítica basada en el supuesto de la inexistencia del Estado.

La verdadera controversia entre capitalismo y planificación se establece hoy en día en términos de la probabilidad de que en situaciones determinadas ambos puedan contribuir a un proceso rápido de crecimiento del ingreso y a una adecuada estructura de distribución del mismo. Uno de los elementos que están haciendo falta en Costa Rica para asegurar un rápido aumento del ingreso es el reconocimiento explícito de la necesidad de establecer una adecuada y armoniosa relación entre el Estado y la empresa privada, de modo que ambos realicen conjuntamente los objetivos del desarrollo nacional. Si bien es cierto que con alguna frecuencia los sectores privados confunden los intereses de grupo con el interés nacional, y así tratan de obtener beneficios y privilegios injustificados, también lo es que en otros sectores la sola mención de la posibilidad de otorgar estímulos a la empresa privada es sinónimo casi hasta de traición a los intereses generales de la comunidad.

Pocas cosas pueden ser más perjudiciales a los verdaderos intereses del país. Si como es obvio, el crecimiento económico de Costa Rica tendrá que apoyarse fundamentalmente en sectores agrícolas e industriales privados dinámicos y vigorosos, es indispensable mencionar que el desarrollo de tales sectores requerirá de estímulos e incentivos poderosos que sólo el Estado puede otorgar. Este problema ha sido certeramente señalado por el licenciado Facio en el estudio que se comenta, cuando afirma

que de no reconocerse jurídica y socialmente el papel decisivo de la empresa privada en las tareas del desarrollo, "estaremos abriendo una posibilidad de acción que podría llegar a ser insuficientemente aprovechada, al tiempo que hemos declarado cerrada, por políticamente inaceptable, la del manejo autoritario de los medios de producción. Y entonces podremos estar condenándonos, sin quererlo, a un completo estancamiento económico" (*op. cit.*, p. 45).

De otro lado, también está haciendo falta en Costa Rica el criterio de que para lograr una adecuada distribución del ingreso el desarrollo económico deberá venir acompañado de una política social de alcances cada vez más amplios. Ha cobrado fuerza durante los últimos años la idea de que no sólo puede sino que debe concebirse del esfuerzo distributivo como una etapa posterior al aumento de la productividad, idea errónea que ignora la necesidad de la redistribución como uno de los requisitos para lograr el mismo crecimiento del ingreso que se busca con la política de desarrollo. Por el contrario, en la segunda mitad del siglo xx, y superadas las teorías clásicas sobre la llamada "ley de hierro de los salarios" y las marxistas sobre la creciente explotación del proletariado y la aparición de un ejército desocupado a causa de la pretendida tasa decreciente de utilidades, es evidente que el desarrollo económico es perfectamente factible en condiciones de un efectivo mejoramiento de la clase trabajadora, habiéndose llegado a la conclusión de que es deber del Estado velar porque los frutos de dicho desarrollo sean equitativamente distribuidos entre todas las clases de la sociedad.

En cuanto se refiere a la relación entre la planificación y la democracia política, queda claro en los estudios que se comentan que para darle vigencia a aquélla no es necesario sacrificar a ésta, ni que la primera conduce necesariamente al eclipse de la segunda. De otro lado es evidente, a la luz de la experiencia histórica, que la dictadura tradicional latinoamericana ha podido florecer sin que para ello se haya tenido que recurrir a esfuerzo alguno de planificación. Es más, un análisis aun superficial de dicho sistema de organización política revelaría que la dictadura tradicional es por naturaleza incompatible con la planificación, aunque fuera solamente por tratarse de un sistema extraño a las inquietudes y propósitos del crecimiento económico.

Contrariamente, podría afirmarse que la continuada vigencia de la democracia costarricense dependerá en gran medida de una adecuada planificación del desarrollo de los recursos que son indispensables para tal fin. En efecto, en el estudio del licenciado Jiménez Castro se demuestra que tanto el sistema educativo como los programas de bienestar social, sobre los cuales se asienta esencialmente nuestra libertad política, se verían seriamente comprometidos durante los próximos años, si desde ahora no se ejerciera un esfuerzo juicioso y previsor de planificación, que permitiera

tomar las medidas indispensables para satisfacer las necesidades correspondientes.

En realidad el problema de las interrelaciones entre planificación y democracia política sólo puede resolverse en función, no de la planificación en sí misma, sino de los fines a los que se la subordine. Es indudable que si dicho esfuerzo se pone al servicio de los intereses de una clase social o de un grupo de interés político, económico o militar, el resultado será un eclipse de la libertad política. Pero si la planificación se lleva a cabo para asegurar la misma posibilidad de que el desarrollo económico continúe a ritmos relativamente rápidos, y para propiciar el mejoramiento integral del nivel de vida de todas las capas de la población, dicho esfuerzo se traducirá más bien en una libertad política más completa y de mayor significación real. Cuál de las dos posibilidades será la que se realice en casos particulares dependerá en gran parte de la forma en que los mecanismos que se utilicen se subordinen a los centros de decisión que en cada país son responsables ante la opinión pública. Esta idea es muy importante y, como se verá más adelante, debería estar a la base de cualesquiera propuestas que se presenten y adopten en Costa Rica.

### *Necesidad de la planificación*

En los estudios de referencia, el análisis de la necesidad de la planificación en Costa Rica se enfoca desde ángulos distintos, pero complementarios. En el trabajo del licenciado Jiménez Castro la justificación fundamental se establece en relación con la enorme magnitud del déficit fiscal en que habría que incurrir durante la próxima década para cumplir con las obligaciones del sector público, y con la consiguiente necesidad de programar juiciosamente y de utilizar racionalmente los recursos disponibles (*op. cit.*, cap. II, especialmente pp. 24-27). En el ensayo del licenciado Facio el razonamiento gira a un nivel general, en torno a la necesidad de la planificación para promover el desarrollo económico del país, superando las limitaciones del crecimiento hacia afuera —a base exclusivamente del sector exportador— y reduciendo la disparidad, hoy por hoy de creciente magnitud, que separa al mundo subdesarrollado de los países más avanzados (*op. cit.*, pp. 13-16 y 32-35).

Véase cómo ambos enfoques se complementan en el caso costarricense. Las proyecciones elaboradas por el licenciado Jiménez Castro dan una idea muy clara de la naturaleza de la situación, y se basan en extrapolaciones de las tendencias recientes registradas por los ingresos fiscales y en estimaciones de necesidades derivadas básicamente del crecimiento demográfico previsto. Sin embargo, es muy probable que en ellas se subestime la verdadera magnitud del problema. Porque la extrapolación de los ingresos fiscales lleva implícito el supuesto de que el país continuará

creciendo a los ritmos experimentados durante la primera década de postguerra, siendo que, como lo apunta el licenciado Facio, no es posible prever que en el futuro la economía continúe comportándose dinámicamente en un proceso de crecimiento hacia afuera. Concretamente, en el *Estudio del sector externo de la economía costarricense*, realizado por la Universidad de Costa Rica, se demuestra la imposibilidad de mantener un ritmo de desarrollo hasta 1966, parecido al registrado entre 1944 y 1954, en razón de las limitadas posibilidades de crecimiento de las exportaciones tradicionales.

Véase por otra parte cómo el problema no es de probabilidad futura, sino que, como lo evidencian los esfuerzos que se han venido desplegando en materia fiscal durante los últimos meses, es un problema que ya tiene planteado el país en forma urgente e inmediata. Es claro que su solución no radica en reducir el alcance o en posponer programas que el Estado adelanta y que son importantes para promover el crecimiento nacional. También es claro que la sola planificación operativa que preconiza el licenciado Jiménez Castro no sería suficiente para resolver el problema. Si bien es cierto que la racional utilización de una cantidad dada de recursos permitiría al Estado atender una mayor proporción de las necesidades existentes, también lo es que conforme a las perspectivas que hoy pueden preverse, la proporción de necesidades no cubiertas sería cada vez más elevada.

Es evidente, pues, la necesidad de complementar el esfuerzo de planificación operativa con un esfuerzo de planificación económica, para programar debidamente la diversificación de la actividad productiva a base de nuevas líneas de exportación y de un vigoroso proceso de sustitución de importaciones de alimentos y de otros bienes de consumo que bien podrían producirse en el país. No hay que olvidar que la planificación resulta indispensable porque el tiempo de que se dispone es limitado y porque sólo así podría lograrse una utilización racional de los recursos disponibles, evitando duplicaciones, desperdicios y estrangulamientos inconvenientes.

### *Problemas de la planificación en Costa Rica*

Una vez examinados los problemas de compatibilidad entre planificación, operativa y económica en Costa Rica, los licenciados Jiménez Castro y Facio continúan por caminos diferentes en sus respectivos trabajos. Por una parte, en el estudio del licenciado Jiménez Castro se hace una presentación más detallada de lo que es la planificación, así como de los medios de que se sirve y, especialmente, de cómo el presupuesto, concebido como un programa de acción, es un instrumento esencial en este proceso. Por otra parte, en el estudio del licenciado Facio se enuncian dieciocho puntos de importancia sobre lo que debería ser la planificación en Costa Rica, se

repara la historia del intervencionismo estatal en el país, destacándose la importancia que ha venido adquiriendo el régimen autonómico, y señalándose las principales dependencias públicas cuyas labores se relacionan directamente con el problema en estudio. Al final, ambos plantean propuestas concretas sobre la forma en que podría organizarse el esfuerzo tendiente a la planificación operativa y económica.

Antes de analizar las mencionadas propuestas, es interesante referirse a algunas de las características del sistema costarricense actual, cuya existencia seguramente determinará en buena medida lo que puede o lo que no puede hacerse en materia de planificación. A este respecto, hay dos hechos íntimamente vinculados que son fundamentales. En primer lugar, la influencia formal cada vez más reducida del Presidente de la República en la dirección de los asuntos nacionales, a partir de la promulgación del actual régimen constitucional en 1949. En segundo lugar, el crecimiento que paralelamente ha venido registrando el sistema de instituciones autónomas. El resultado de estas dos tendencias ha sido una notable ampliación de la esfera de actividades estatales y una acusada dispersión del poder que adicionalmente se ha creado para tales fines.

Es cierto que el cuadro institucional así establecido ha permitido al Estado costarricense hacerse cargo de las nuevas responsabilidades que impone el desarrollo del país. Al mismo tiempo se ha evitado que los medios de acción correspondientes pudieran emplearse en detrimento de la continuada vigencia del sistema democrático en que tradicionalmente se ha desarrollado la vida de la comunidad nacional.

Pero con igual certidumbre puede afirmarse que el proceso ha tenido por lo menos dos consecuencias negativas. De un lado ha surgido un serio problema de falta de coordinación de las actividades que llevan a cabo el gobierno central y las diversas instituciones autónomas, a resultas de lo cual ha sido imposible mantener el necesario equilibrio que debe existir entre todas ellas, imposibilidad que ha repercutido desfavorablemente sobre programas tan importantes como son los de obras públicas y los de educación. De otro lado, con el establecimiento de las mencionadas instituciones autónomas se ha venido creando una serie de nuevos centros de poder cuyos titulares, por la forma en que tales instituciones deben operar, no son directamente responsables ni ante la opinión pública, ni ante sus organismos representativos políticamente constituidos. Al final de cuentas la situación es que los únicos que siguen siendo responsables directamente son el Presidente de la República y los miembros de su gabinete, responsabilidad de la que no pueden dar cuenta en forma completa por carecer de la necesaria influencia positiva en la dirección de los asuntos confiados a las instituciones autónomas.

Esta situación es inconveniente para el país, y no debería continuarse como en la actualidad, si es que el sector público ha de desempeñar debi-

damente el papel que le corresponde como promotor del desarrollo nacional. Para ello es esencial el establecimiento de una estrecha vinculación entre las actividades, planes y programas del gobierno central y los de las entidades autónomas, teniendo en cuenta que, en definitiva, tanto aquél como éstas son parte del instrumental de que se sirve el Estado para lograr un conjunto de finalidades que son realmente indivisibles. Y como en este orden de ideas resulta tan fácil en Costa Rica despertar suspicacias sobre el alcance de las propuestas que se hacen, hay que apresurarse a agregar que no se trata aquí de abrir la puerta a posibles arbitrariedades del Ejecutivo, sino de resolver el problema en forma que gobierno central e instituciones autónomas puedan funcionar de un modo armónico, reforzándose recíprocamente para el mejor logro de sus respectivos objetivos.

Es evidente, sin embargo, que el factor limitante en este terreno está constituido en la actualidad por la relativa falta de participación del gobierno central en la formulación de la política sustantiva que han de seguir las instituciones autónomas. Resulta, pues, indispensable asignar al Ejecutivo la función coordinadora, y restituirle el papel rector de los asuntos nacionales que sólo a él corresponden. En tales circunstancias, quizá podría pensarse en preservar efectivamente las virtudes del régimen autonómico mediante la promulgación de un estatuto similar al del Servicio Civil, que asegurara estabilidad al personal de las instituciones autónomas, y la modificación de los procedimientos vigentes para el nombramiento de los miembros no *ex officio* de sus juntas directivas en forma que el Consejo de Gobierno los eligiera con base en ternas que en cada caso presentaran las mismas juntas directivas. Parece posible afirmar, sin exageración, que dentro de las orientaciones que se han venido siguiendo en Costa Rica durante los últimos lustros, lo que cuenta para el interés nacional no es que el Ejecutivo mantenga su derecho tradicional de nombrar y despedir a los funcionarios públicos en forma arbitraria, sino que su voz y su influencia tengan una participación razonable en la determinación de los destinos del país.

Otro hecho de vital importancia para el estudio del problema de la planificación, así como para otros muchos asuntos que afectan a la comunidad costarricense, es la fundamental división de las fuerzas políticas que la integran. Es incontrovertible que hoy en día Costa Rica es un país políticamente escindido. Y aun cuando dicha escisión se define en buena medida en torno a las más robustas personalidades políticas, es lo cierto que en ella adquieren gran relieve serias diferencias sobre la orientación futura que debería seguirse en materias económicas y sociales.

Quizá sea éste el origen del comentario que hace el licenciado Facio en su estudio, en el sentido de que "el liderato nacional que, en determinadas condiciones políticas, podría imponer esa racionalidad valiéndose de un gran movimiento ideológico de signo preciso y ancho apoyo popular,



perfectamente podría ser sustituido en condiciones distintas, por un honorable y claro arreglo inter-partidista alrededor de ciertos objetivos económicos nacionales básicos y un programa de planificación enderezado a conseguirlos" (*op. cit.*, p. 39). Faltaría determinar con cierta precisión qué clase de arreglo es factible desde el punto de vista de los intereses políticos en juego, y si tal arreglo sería adecuado para el tratamiento de los problemas que se trata de resolver mediante la planificación. Ha de reconocerse que la planificación no es un fin en sí mismo, y que el relativo éxito que tenga estará inevitablemente ligado a la política que concretamente se trate de llevar a la práctica por su medio. Así por ejemplo, y para no mencionar más que algunos de los puntos en los que parece más probable que surja la controversia interpartidista, un arreglo como el previsto por el licenciado Facio sería insuficiente si no incluyera acuerdos claros y positivos sobre el requisito de sustituir importaciones mediante el desarrollo industrial, la necesidad de participar activa e inteligentemente en los esfuerzos de integración multinacional que caracterizan a la economía internacional de nuestros días, la conveniencia de una política definida en materia de inversiones extranjeras, y el reconocimiento de que un vigoroso desarrollo económico no sólo puede sino que debe buscarse con una política social dinámica y efectiva.

Un aspecto adicional que debe considerarse en cualquier planteamiento del problema de la planificación, es el que se refiere a la relación que deben guardar los procesos y mecanismos de esta última con la constelación de grupos de interés político o grupos de presión que operan dentro del sistema nacional. Es éste un asunto de la mayor importancia, ya que durante la última década dichos grupos se han multiplicado en Costa Rica, habiendo desplegado un alto grado de actividad y adquirido, como consecuencia de la misma, una acusada influencia en el manejo de los asuntos públicos.

La proliferación de los grupos de interés político es, sin duda, una natural consecuencia de la relativa diversificación experimentada por las actividades todas del sistema social. Hoy en día puede observarse cómo junto a los grupos locales, cafetaleros y comerciales que tradicionalmente han girado en torno a los fenómenos del regionalismo político y del desarrollo de los sectores exportador e importador, coexisten organizaciones sindicales, industriales y ganaderas, cuyos intereses giran en torno a las actividades que han venido imprimiendo nuevo dinamismo al sistema económico.

La intensa actividad desplegada por todos estos grupos de presión durante los últimos años se relaciona íntimamente con el hecho de que el sistema costarricense, desde hace casi dos décadas, dejó de ser un sistema estático, y entró en una fase de transformaciones fundamentales que entrañan, real o potencialmente, alteraciones igualmente importantes en la estructura de los intereses político-económico. No otro es el significado,

por ejemplo, de la codificación de las relaciones obrero-patronales, de la política de salarios, de las regulaciones cambiarias y arancelarias y de la legislación de fomento industrial.

En cierto sentido, la acusada influencia que los grupos de presión han venido adquiriendo en el manejo de los asuntos públicos lógicamente se explica por la característica esencialmente democrática del sistema costarricense, y por la misma fragmentación del poder político que, como se apuntó anteriormente, se ha venido localizando en una serie de centros especializados dispersos. Asimismo es clara la tendencia que en sus actividades ha venido siguiendo el Estado, en el sentido de otorgar una formal participación a los grupos de interés político en el cuadro institucional que ha venido formando en el desempeño de sus nuevas responsabilidades.

Todos estos hechos deberían tenerse muy en cuenta, pues ellos constituyen la materia de que está formada buena parte de la realidad política nacional. Y aun cuando en el estudio del licenciado Jiménez Castro queda la impresión —que a veces confirma la experiencia—, de que los grupos de interés político representan algo así como la antítesis del interés general (*op. cit.*, pp. 7-40 y 59), es lo cierto que de su existencia depende en mucho el sistema democrático, y que sin ellos sería difícil identificar en qué y en dónde radica dicho interés general. Lo anterior entraña claramente la necesidad de que los grupos de interés político sean debidamente consultados pero, como se verá más adelante, de ninguna manera significa que ellos deban prevalecer por sobre el interés de la comunidad, ni tomar las decisiones en nombre de la misma.

### *Organización de la planificación en Costa Rica*

Las ideas que se acaban de expresar son de interés para una concepción adecuada de la forma en que podría organizarse un esfuerzo costarricense de planificación y para un análisis correcto de las propuestas que se formulen sobre la materia. A este respecto, conviene comentar, aunque sea parcial y brevemente, las propuestas contenidas en los estudios a que se ha venido haciendo referencia.

A grandes rasgos, la propuesta planteada en el estudio del licenciado Jiménez Castro consiste en el establecimiento de una oficina de planificación, como parte de la estructura administrativa de la Presidencia de la República. Estaría integrada por un pequeño núcleo de personal técnico, y dependería directamente del Ministro de la Presidencia. Considerando lo complejo del problema general, y la conveniencia de proceder por etapas, la oficina de planificación sólo se encargaría de coordinar e integrar los programas del gobierno central, sin abarcar inicialmente los aspectos relativos a la coordinación de dichas actividades con los programas de las instituciones autónomas.

Por su parte, y siempre a grandes rasgos, la propuesta que se hace en el estudio del licenciado Facio consiste en el establecimiento de una junta de planificación integrada por los ministros de Economía y Hacienda y Trabajo y Previsión Social, por dos representantes nombrados por las cámaras patronales y por los presidentes o gerentes del Banco Central y del Consejo Nacional de Producción, este último reorganizado para cumplir en forma completa las tareas de fomento de la producción agrícola, y para promover en forma creciente la política de industrialización nacional. Al igual que en la propuesta anterior, la junta contaría con una secretaría integrada por un corto número de expertos, pero a diferencia de aquélla, no queda claro el lugar de su ubicación, si en la Presidencia de la República, si en alguno de los ministerios, o como organismo separado y dependiente de modo directo de la propia junta. También a diferencia de la propuesta anterior, las actividades de la junta incluirían la coordinación de las actividades de las instituciones autónomas.

Ambos autores coinciden en fijar un papel importante a la Universidad Nacional, en lo que se refiere a los estudios básicos de mediano y largo plazo que servirían para formular los lineamientos generales de la política de desarrollo. Asimismo, en los dos casos se asigna al organismo de planificación una importante labor de asesoramiento a la oficina del presupuesto, y de participación en la elaboración de este instrumento.

Parecería que la idea de una junta es más adecuada que la de un simple organismo técnico dedicado a estas tareas. Esto por la complejidad inherente a la planificación y, especialmente, por los problemas prácticos y políticos relacionados con el establecimiento de la orientación a seguir, y con la asignación, ejecución y supervisión de funciones por parte de diversos organismos. Además, es evidente que dicha junta debería comprender dentro de sus funciones la coordinación de las actividades de las instituciones autónomas.

Es cierto, como se afirma en el estudio del licenciado Jiménez Castro, que en materia de planificación convendría avanzar por etapas, a fin de facilitar los trabajos que en un principio haya que hacer, y de consolidar en forma gradual los logros que se vayan obteniendo. Pero también es cierto que si el esfuerzo inicial tuviera alcances demasiado modestos, ese mismo hecho podría repercutir desfavorablemente sobre el relativo éxito de tal esfuerzo. Y si se tiene en cuenta la elevada proporción de los ingresos públicos que hoy día absorben las entidades autónomas, resulta claro que la coordinación de sus programas con los del gobierno central debería incluirse en el mínimo de objetivos que desde el principio habría de imponerse a las tareas de planificación.

Congruente con la tesis general sustentada en estos comentarios, cabría considerar la posibilidad de integrar la junta de planificación en forma distinta a la sugerida en el estudio del licenciado Facio, a fin de que en

su composición participaran exclusivamente personeros políticamente responsables ante la opinión pública, apoyados, claro está, por sus propios cuadros técnicos y por los que existen en la administración central y en las instituciones descentralizadas. En vez del Presidente o Gerente del Consejo Nacional de Producción y de los representantes nombrados por las cámaras patronales, convendría incluir a los ministros de Agricultura e Industrias y de Obras Públicas, fortaleciendo apreciablemente la influencia y esfera de acción del primero, en lo que específicamente se refiere a los aspectos de orientación y planeamiento. De la regla general quedaría exceptuado el Banco Central, cuyo Presidente o Gerente, por la trascendencia general que tiene la política monetaria y cambiaria, debería formar parte de la junta.

De este modo, la participación de las instituciones descentralizadas consistiría en la formulación inicial de los programas correspondientes a las actividades encomendadas a cada una de ellas, y a su discusión y ajuste posterior en consulta y bajo la coordinación del organismo de planificación. Por lo demás, las decisiones finales, no sobre los detalles de cada proyecto en particular, sino sobre la posición relativa de cada actividad en el esfuerzo de conjunto, quedarían en manos de la misma junta, preservándose la autonomía administrativa y ejecutiva mediante el estatuto y los procedimientos de integración de las juntas directivas que se indicaron con anterioridad, además de los otros mecanismos ya establecidos.

De otro lado, y ampliando lo dicho anteriormente sobre la importancia de los grupos de interés político en el sistema democrático costarricense, si bien el buen éxito de cualquier esfuerzo de planificación dependería en gran medida de las consultas que se hicieran y del apoyo que le brindarían los sectores privados, no sería conveniente, ni desde el punto de vista público ni del particular, que las entidades organizadas de dichos sectores tuvieran una responsabilidad directa y formal en las decisiones que fuera indispensable adoptar.

Recogiendo la idea expresada en el estudio del licenciado Jiménez Castro, convendría considerar la posibilidad de que la junta de planificación funcionara bajo la presidencia y dirección inmediatas del Presidente de la República, y de que su secretaría formara parte de la estructura administrativa de la oficina de esta última. En cuanto a lo primero, la participación del Presidente seguramente resultaría necesaria por varias razones. En primer lugar, debe tenerse en cuenta que el esfuerzo de orientación y coordinación de las actividades todas del sector público, no solamente por tratarse de una tarea nueva, sino por su misma naturaleza, requerirá para tener buen éxito de todo el apoyo e impulso que solamente podría imprimirle la fuerza política y el prestigio que se conjugan en el centro tradicional del poder que es la Presidencia. En segundo lugar, la única manera de lograr acuerdo sobre alternativas que siempre competirán por los escasos

recursos disponibles, y sobre las que siempre habrá legítimas divergencias entre los titulares de los diversos ramos, evitando al mismo tiempo la emergencia de super ministros o de los llamados “zares económicos” es que el Presidente de la República se haga cargo de la dirección de esta actividad.

Los anteriores comentarios se han referido a tres aspectos que se consideran importantes —tipo de organismo, integración y ubicación del mismo—, para organizar un esfuerzo costarricense de planificación. Es evidente que un análisis completo del problema debería incluir muchos otros aspectos, tales como relaciones de dicho organismo con las oficinas técnicas de numerosas instituciones oficiales, procedimientos para la adopción de planes coordinados y necesidad de contar con entidades subsidiarias de planeamiento local. Sin embargo, dados los requisitos y naturaleza de un comentario como éste, tales aspectos no podrían considerarse, y tendrán necesariamente que dejarse para posterior oportunidad.