OSCAR ARIAS

NUEVOS RUMBOS PARA EL DESARROLLO COSTARRICENSE

338.97286
A696n.

NUEVOS RUMBOS PARA EL DESARROLLO COSTARRICENSE

Oscar Arias Sánchez

Nuevos rumbos para el desarrollo costarricense

A Margarita, con amor.

"La consigna de hoy, para nosotros todos, sólo puede ser ésta: sin ceder nada en el plano de la justicia, nada abandonar en el de la libertad."

Albert Camus.

PRESENTACION

Presentar una obra de Oscar Arias Sánchez es tarea fácil y difícil a la vez. Fácil, por cuanto se trata de hacer una presentación de quien en realidad no la necesita. En efecto, sus obras anteriores, GRUPOS DE PRESION EN COSTA RICA y ¿QUIEN GOBIERNA EN COSTA RICA?, así como su trayectoria en la. función pública, han hecho del autor persona conocida. Difícil, ya que el autor se encuentra en plena etapa formad va. Lo que en ésta se produce no es ni el engreído manifiesto juvenil, hijo del celo mesiánico, ni tampoco el testamento propio del ocaso de la vida activa. Dicha etapa se caracteriza por la necesidad de comunicar el pensamiento y por un claro sentido de lo provisional y transitorio de las ideas.

Varios rasgos de la obra NUEVOS RUMBOS PARA EL DESARROLLO COSTARRICENSE deben apuntarse.

1. El autor muestra una y otra vez, claro propósito de no encasillarse en los límites convencionales de las diferentes disciplinas que él aborda; es decir; por lo puramente económico o lo estrictamente polideo o social. Desea el autor más bien presentar las estrechas vinculaciones y las interacciones entre los diferentes aspectos que inciden en los problemas nacionales. De ahí resulta una búsqueda en pos de un enfoque interdisciplinario. Esto acarrea peligros y ofrece posibilidades. Lo primero se origina en que "quien mucho abarca poco aprieta", ya que efectivamente los temas no pueden ahondarse en vista de la gran complejidad que adquiere el análisis. Lo segundo, por cuanto facilita la percepción más completa de los puntos que se estudian.

2. El autor, consistente con su metodología, aborda el problema de la consecución simultánea de varios objetivos, sin mucho titubeo. Así considera conveniente y necesario alcanzar de manera simultánea: desarrollo y democracia, libertad y autoridad, interés particular y necesidades colectivas. ¿Cómo compaginar estos diversos objetivos? ¿Cómo asegurar el debido equilibrio entre ellos? El autor no sucumbe ante el prurito del perfeccionismo. Con serenidad acepta que en su obra quedan aún preguntas abiertas, ya sea porque requieren mayor estudio, mejores elementos de juicio o simplemente porque no tienen respuestas ciertas.

3. La obra se caracteriza por no hacer una clara distinción entre lo "posible" y lo "deseable". Esto se debe a una decisión deliberada del autor. Esta diferenciación, tan importante en el razonamiento abstracto, se dificulta cuando se trata de recomendaciones para la acción. La acción crea una situación muy cambiante y variable, en la cual se modifica constantemente lo que es posible y lo que no lo es y por ende, la diferencia entre lo "posible" y lo "deseable".

4. Insiste el autor en la necesidad de tener siempre presente aquella afirmación popular de "no dormirse en los laureles". Los logros significativos, las metas importantes alcanzadas por los costarricenses, pueden malograrse. El progreso exige un esfuerzo deliberado, consciente, de todos los días, no sólo para poder avanzar hacia nuevos hitos, sino para no retroceder y perder los logros ya alcanzados. Se trata de una tarea sin fin, de una labor permanente. Es una voz de alerta del autor para que los viejos no vivan del ayer y los jóvenes no vivan del mañana, sino que ambos comprendan y acepten que es hoy cuando se construye el futuro.

5. El desarrollo socio-político y económico, el progreso cultural y técnico, se conciben en la obra no como fines sino como medios. Pero medios ¿para qué? Para hacer más digno y llevadero el peregrinaje de todos los hombres. Satisfacer necesidades y deseos de todos los días, ampliar las posibilidades del presente y las opciones del futuro, multiplicar los puntos de vista y las opiniones sobre los

problemas que el hombre siempre se ha planteado. Todo ello es lo que se busca. El desarrollo y el progreso tienen sentido entonces en tanto que ayuden a todos los miembros de la comunidad a avanzar en esta dirección; de lo contrario serían vana ilusión o engaño premeditado.

Dos aspectos adicionales deben mencionarse:

a) En la obra se encuentran/ideas sobre importantes temas de a vida nacional que no han sido aún aceptadas por diversas agrupaciones políticas, incluida aquella a la que el autor pertenece. El acepta así el riesgo de indisponer a no pocas personas, para reafirmar la libre expresión del pensamiento.

b) El autor pone en evidencia, al publicar esta obra, cómo siempre es posible hacer un poco más, si existe decisión y voluntad. En efecto, a pesar de sus múltiples ocupaciones pudo escribir el libro que ahora ve la luz pública; a pesar de ¡a colaboración que recibió, el esfuerzo es suyo.

Estos dos puntos —la importancia de expresar lo que se piensa y la posibilidad de hacer siempre un poco más— son un mensaje para todos los lectores, pero sobre todo para los jóvenes.

En conclusión, puede decirse que la obra NUEVOS RUMBOS PARA EL DESARROLLO COSTARRICENSE, de Oscar Arias Sánchez, no es ni un intento de hacer una interpretación filosófica sobre la evolución histórica reciente del país, ni la elaboración detallada de medidas concretas y de sus posibles efectos. La obra es un llamado a la acción en diversos ámbitos: el político, el social, el económico, con el propósito específico de propiciar un futuro mejor para toda la comunidad. Como tal, será de gran utilidad para estudiantes, profesionales y políticos interesados en los problemas nacionales.

Eduardo Lizano Fait

Junio, 1979

PREAMBULO

Luego del estudio que realicé en torno al desarrollo político costarricense, cuyos resultados se incluyen en mi libro *"¿Quién Gobierna en Costa Rica?",* me pareció de sumo interés incursionar en el análisis de la experiencia nacional de las últimas tres décadas en el campo del desarrollo socioeconómico.

Enormes dificultades hube de vencer para realizar mi propósito, en particular por la escasez, y a veces la ausencia total, de datos estadísticos en los cuales basar mis apreciaciones. Sin embargo, tuve acceso a las informaciones en poder de la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica (OFIPLAN) y del Banco Central de Costa Rica, cuando serví los cargos de Ministro en aquélla y de miembro de la Junta Directiva en éste, durante el período que va de 1971 a 1977. A ambos organismos se debe la mayoría de las estadísticas que sustentan este estudio.

En el ejercicio de la función pública, me correspondió participar en los esfuerzos del país para reducir en lo posible el pacto de la crisis provocada por la inflación y la recesión que afectaron al mundo hacia mediados de 1973 y durante todo el año 1974. Creo que, a pesar del éxito alcanzado con las medidas adoptadas durante el período de la crisis, si se desea evitar situaciones similares en lo futuro, el país debe modificar en muchos aspectos su estrategia de desarrollo. Convencido de ello, estimé necesario conocer más a fondo la experiencia de otras naciones latinoamericanas en la aplicación de políticas no tradicionales y hasta cierto punto poco ortodoxas. En compañía de Sylvia Saborío, Luis Liberman y Olivier Castro, realicé en 1975 un viaje a Colombia,

a fin de discutir con mi amigo el Dr. Rodrigo Botero, a la sazón Ministro de Hacienda de ese país suramericano, las medidas económicas adoptadas por las autoridades colombianas.

Para ubicar en una perspectiva más amplia el caso de Costa Rica, como medio de explicar las causas de sus problemas económicos, sociales, culturales y aun políticos, comienzo en este libro por describir la situación del mundo en nuestros días, tanto en lo concerniente a las relaciones entre los ricos y los pobres —individuos y naciones— como a las características de las crisis actuales y el problema de la energía, la inopia de alimentos, la contaminación del ambiente, la explosión demográfica, la falta de materias primas, la pobreza de grandes sectores de la humanidad y el deterioro de los valores espirituales.

No obstante los innegables avances del desarrollo costarricense, todavía queda mucho por hacer, pues aún persisten grupos de la sociedad que no participan, en la medida de lo deseable, del progreso alcanzado ni de sus beneficios, mientras otros sectores se muestran cada vez más reacios a compartir sus privilegios o asumen una posición de indiferencia ante el infortunio de los más desvalidos.

El país ha alcanzado su significativo progreso dentro del marco de una democracia ejemplar y en un clima de amplias libertades, y esto es motivo de legítimo orgullo. Por eso, a partir del análisis de lo acaecido en el pasado, se explican en este trabajo los alcances de las diversas políticas económicas y sociales en cuanto a sus capacidad para preservar, y aun fortalecer, el régimen democrático. De ahí que una de las preocupaciones centrales del libro apunte hacia la búsqueda de fórmulas que conciben el aumento de la riqueza nacional con la preservación de la democracia, la libertad con la autoridad, el interés particular con las demandas sociales.

Particular énfasis se da en este ensayo al análisis de las políticas seguidas en el trascurso de los años, sobre todo en el último cuarto de siglo, con la idea de denunciar las limitaciones de esas políticas, así como de sugerir posibles cambios. En el fondo, se trata de la importancia de armonizar la estrategia de desarrollo con metas como

el fortalecimiento del individuo frente al Estado, el reparto equitativo de la riqueza, el incremento de la producción y la productividad, la igualdad de oportunidades y la erradicación de la pobreza extrema, entre las más importante. También se proponen *algunas* medidas para corregir las desviaciones que se han presentado durante el período que aquí se analiza, tanto como para evitar reformaciones de la estructura institucional y de la económica.

Convencido de la necesidad de describir, con algún detalle, la génesis de la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, incluido un corto resumen de las vicisitudes del proceso de planificación en Costa Rica, a la vez que relato algunas de mis experiencias como titular de la cartera de Planificación Nacional durante dos administraciones, la de don José Figueres y la de don Daniel Oduber.

Las ideas aquí expuestas no son necesariamente originales. Muchas son el producto de mi experiencia en el ejercicio de la función pública y de la opinión que he podido formarme acerca de los problemas del desarrollo nacional. No pocas de esas ideas fueron acogidas durante mis visitas a las comunidades del país, así como en las innumerables reuniones que en el transcurso de estos años sostuve con líderes comunales y sindicales, con profesionales, empresarios y políticos. Varios planteamientos se basan en la experiencia de otros países, dentro y fuera del continente americano, y se proponen destacar los éxitos y las limitaciones de las distintas estrategias de desarrollo, en cuanto puedan ser útiles para Costa Rica.

Finalmente, nada me satisfaría más que mi trabajo sea útil para otras naciones del continente, de características similares a las nuestras. Mi interés ha sido contribuir en alguna medida a los esfuerzos por eliminar injusticias económicas, sociales y políticas entre los hombres, sobre todo en nuestra América.

OSCAR ARIAS SANCHEZ

San Joaquín de Flores, Heredia, agosto de 1978.

RECONOCIMIENTOS

Mi sincero agradecimiento para la licenciada Hilda Pepita Echandi, quien me suministró informes, datos y opiniones de gran ayuda para la preparación del trabajo en sus primeras etapas.

Mi eterna gratitud a la licenciada Sylvia Saborío, por su inestimable cooperación. Ella preparó un extenso borrador de trabajo, en el cual recogió las más importantes ideas examinadas durante el viaje que realizamos a Colombia. Su labor abarcó significativas reflexiones en torno a la política seguida por nuestro Banco Central, así como en lo referente a la experiencia costarricense en materia de desarrollo agropecuario, industrial y del sector público en los últimos veinticinco años y, en general, el papel del Estado en el proceso económico. La decidida ayuda de Sylvia Saborío fue vital en la sistematización del trabajo.

Los doctores Luis Liberman, Eduardo Lizano, Alfonso Carro y el Licenciado Rodolfo Solano, tuvieron la gentileza de revisar el trabajo final y hacer oportunas y valiosas observaciones. Al licenciado Otto Kikut debo muchos de los datos estadísticos incluidos en la obra, así como sus inteligentes opiniones sobre los conceptos vertidos a lo largo del texto; con él discutí los planteamientos despectivos y de él recibí muy útiles comentarios para mejorarlos. Los licenciados Guido Fernández, Bernal Jiménez y Raúl Hess me prestaron su invaluable concurso en la revisión de varios capítulos de este ensayo. El profesor Isaac Felipe Azofeifa revisó los aspectos gramaticales del texto. A todos ellos mi agradecimiento.

La participación del Licenciado Jorge Emilio Regidor en este trabajo fue decisiva y así deseo destacarlo de manera especial. Jorge me acompañó durante muchos años en la Oficina de Planificación Nacional y fue uno de mis principales colaboradores. Esta obra se debe en mucho a su decidido empeño y a su amplia capacidad para ordenar el plan general del ensayo y mejorar la redacción del texto. Su paciente labor de muchos días y su entusiasmo fueron determinantes para verla concluida.

Para la señorita María Cecilia Dobles guardo profundos sentimientos de gratitud. Ella llevó toda la carga de trascribir las diversas versiones del estudio hasta concluir el texto definitivo.

OSCAR ARIAS SANCHEZ

Capítulo I

EL MUNDO DE NUESTROS DIAS

El fenómeno económico del último cuarto de siglo no tiene precedentes en la historia de la humanidad. Así lo ponen en evidencia índices como el ingreso por habitante de los países subdesarrollados, que creció a una tasa anual promedio superior al 3% o como el hecho de que más de la mitad de la población adulta haya recibido los beneficios de la alfabetización, en contraste con un tercio de los habitantes en 1950.

La población de los países del Tercer Mundo aumentó en forma acelerada gracias a la reducción de las tasas de mortalidad, antes que a la elevacion hecho significativo: durante dicho lapso, el número de habitantes de los países subdesarrollados se acrecentó en una cantidad superior a la población actual de los países ricos. Esto plantea la duda de si, en el caso de no haber sido tan rápido el crecimiento demográfico, el nivel de vida de los habitantes de las naciones en desarrollo hubiese sido aun mayor que el actual.

A pesar de tan notables avances, el progreso parece lento para un buen número de países, cuyo desaliento crece conforme se afuman las esperanzas de reducir la distancia que separa sus expectativas de las posibilidades de lograr sus metas. No ha sido posible acortar la diferencia de ingresos por habitante que existe entre las naciones ricas y las pobres. Tal pretensión no fue factible en estos últimos veinticinco años y no lo es hoy, aun cuando algunos países lograron acortar las diferencias. Así, si las tasas de crecimiento futuro se mantuvieran como hasta ahora, la brecha de ingresos seguiría ampliándose, pues ambos grupos de países han tenido un

crecimiento similar, por habitante, a partir de mediados de siglo. Aun cuando los países subdesarrollados lograran duplicar su tasa de crecimiento por habitante, en tanto los industrializados se estancaran en la que tuvieron años atrás, sería necesario que transcurrieran casi cien años para equiparar los ingresos de unos y otros.

Ciertamente, el aumento de las desigualdades entre las naciones del mundo pone de relieve las posibilidades que tienen los países ricos para ayudar a los más pobres en el aspecto financiero; pero también significa que empeñarse en cerrar la brecha de ingresos, como objetivo fundamental del desarrollo futuro, sólo conduce a mayores frustraciones. De tal modo que para lo que resta del siglo XX la meta ha de ser la reducción de las diferencias existentes en cuanto a satisfacción de necesidades básicas en materia de salud, nutrición, educación y cultura, agua potable, vivienda y, en general, la creación de las condiciones indispensables para que los hombres vivan más dignamente.

Otro de los aspectos que se critican al desarrollo de los últimos años es su falta de capacidad para erradicar la pobreza en las sociedades del mundo en desarrollo. Si. bien el objetivo de cerrar la brecha de ingresos entre pobres y ricos es en cierto modo ilusorio, la reducción de la pobreza aparece como una meta más realista. A la luz de la experiencia acumulada en los cinco lustros anteriores, resulta falsa la pretensión de que el crecimiento económico reduce de modo automático la pobreza; no es necesariamente cierto que sus beneficios lleguen fácilmente a los estratos más rezagados de la sociedad contemporánea.

El crecimiento económico es condición necesaria, pero no suficiente, para el desarrollo de la sociedad: para ayudar a los pobres éste debe llegar a ellos. Con frecuencia, el pobre se halla en circunstancias que le impiden contribuir al crecimiento económico nacional o participar de sus beneficios. El peón del agro, el pequeño agricultor que sólo posee media hectárea de tierra, la madre de muchbs hijos que ha sido abandonada, el trabajador desempleado del tugurio, parecen estar marginados del proceso de desarrollo.

Los próximos años suponen enfrentarse a un desafío todavía más grande que los conocidos hasta ahora: por un lado, será necesario realizar ingentes esfuerzos para acelerar el crecimiento económico y, por otro, habrá que reorientar ese crecimiento, con miras a alcanzar un desarrollo más justo.

Para los países en vías de desarrollo las expectativas de crecimiento son halagüeñas, si continúan sus esfuerzos para movilizar más intensa y ampliamente sus recursos nativos, y si se acelera la recuperación de las naciones industrializadas al par que éstas evitan de un mayor proteccionismo. Pero estas posibilidades no serán reales mientras no se tomen medidas que propendan, no sólo a movilizar un mayor volumen de recursos internos, sino también a acrecentar la eficacia de su utilización y a intensificar los incentivos para promover las exportaciones. De todos modos, por muy importantes que tales medidas sean, resultarían insuficientes, si al mismo tiempo no mejoran las perspectivas del comercio mundial y se facilita el acceso a los mercados internacionales de capital. Debe tenerse plena conciencia, sin embargo, de que las naciones industrializadas no suprimirán en plazo perentorio todas las barreras comerciales, como tampoco será posible que los países subdesarrollados aumenten en forma significativa su producción exportable. En efecto no son muy firmes las esperanzas de un mayor acceso de los países pobres a los recursos financieros: todo parece indicar que la ayuda crecida por las naciones industrializadas no aumentará en la cuantía necesaria para aliviar la excesiva carga de un servicio de la deuda externa que les reduce a aquéllos el volumen de recursos de que disponen para su desarrollo, fondos que son, de por sí, insuficientes para ello.

Hoy no sólo es posible, sino que, además, resulta imperativo atenuar si no eliminar del todo, la miseria que padecen muchos seres humanos. Esta no es, desde luego, una tarea fácil, puesto que, para aumentar los recursos destinados a la satisfacción de las necesidades básicas, es indispensable cambiar actitudes, modificar estructuras y perfeccionar procesos, tanto en los países desarrollados como en los

que no lo son, lo cual puede entrar en conflicto con los intereses personales de una minoría privilegiada que posee el poder económico y la influencia política más determinantes.

Gobernar es escoger; planificar es definir prioridades. La prioridad insoslayable de los tiempos que corren es atacar los orígenes de la pobreza, ayudar a los pobres a ser más productivos y así, hacer posible que se conviertan en parte integrante y activa de proceso de desarrollo; y es, asimismo, urgente reorientar el crecimiento y los servicios del Estado hacia la satisfacción de las necesidades humanas básicas. Para ello, será necesario que se modifique la estructura del poder, a fin de que se redistribuya en forma más equitativa.

1. Las crisis y los pobres

Ciertamente, las crisis no son fenómenos nuevos en la historia de la humanidad, como tampoco lo es la permanente lucha del hombre por superar sus problemas. Sin embargo, razones de variada índole hacen suponer que en la época actual los peligros son mucho más graves y que los obstáculos no podrán superarse con la misma facilidad y prontitud que en otras ocasiones.

Las de hoy no son crisis pasajeras: la complejidad y la extensión de las dificultades que plantea el problema de la energía, la escasez de alimentos, la contaminación ambiental, el explosivo crecimiento demográfico y la falta de materias primas, no son aspectos para los cuales puedan hallarse vías de solución en el corto plazo. Algunas de ellas, como el problema energético y el deterioro del *habitat,* tienen su origen en el grado de dominación que el hombre ha llegado a ejercer sobre la naturaleza y, sobre todo, en su falta de conciencia sobre la necesidad de preservar los recursos naturales; otras, como la escasez de alimentos, se deben a la falta capacidad del hombre para controlar o prever los fenómenos de a propia naturaleza.

Muchos de los análisis acerca de las perspectivas de la humanidad para el largo plazo concuerdan en lo sombrío que se presenta el panorama, no sólo por la magnitud de las crisis actuales, sino también por la rapidez con que se suceden y por su índole distinta en relación con las del pasado. Parece que el mundo se encuentra hoy ante una de las más difíciles encrucijadas de la historia. El trance actual significa, ni más ni menos, que será necesario resolver ciertos problemas básicos de ámbito mundial, en que están en juego no ya solamente el desarrollo material y el perfeccionamiento espiritual de la humanidad, sino su misma supervivencia. Por una parte, se presentan situaciones de grave desequilibrio entre ricos y pobres —tanto naciones como individuos— y, por otra, se da una pugna entre el hombre y su entorno. En la base de esos problemas yace la más injusta de las situaciones: la pobreza.

La historia de la humanidad enseña que los pobres y los débiles han sido los explotados de todas las épocas, a menos que logren organizarse para hacer valer sus derechos. El orden económico mundial de hoy no es la excepción. El orbe vive inmerso en un sistema enfermo, que está urgido de reformas profundas y no de paliativos, puesto que la crisis es estructural y no se trata de un desajuste pasajero del desarrollo.

En efecto, el sistema económico internacional y sus estructuras, creados hace unas tres décadas, se inclinan injustamente en favor de los países desarrollados y se fundamentan casi siempre en la perpetuación de viejos lazos de dependencia económica y cultural entre naciones pobres y naciones ricas. El hecho de que un importante número de las naciones subdesarrolladas no hubiera alcanzado para esa época su independencia política, derivó en la escasa representación de los intereses del Tercer Mundo en las estructuras económicas. De ahí que, por ejemplo, las naciones ricas hayan llegado a controlar la creación y la distribución de la liquidez internacional, cuya regulación obedece a la defensa de sus propios intereses y objetivos nacionales, con prescindencia casi total de consideraciones de índole mundial. Igual sucede con el comercio,

que está bajo el dominio de las naciones industrializadas, tanto en lo relativo a la producción de bienes como en lo tocante a su transporte y distribución, con el agravante de que los países pobres reciben tan sólo una pequeña parte del precio final pagado por los consumidores de los países ricos.

Los países del Tercer Mundo no tienen influencia decisiva en los foros de discusión, a pesar de que son la mayoría numérica en esos foros, y los países ricos rara vez les consultan sus decisiones. En dos palabras, a las naciones pobres, con ser la mayoría, no les está permitido sentarse como iguales en las mesas de negociación. Es triste constatar que el dominio de las naciones ricas se impone no por la fuerza de sus ideas y de su causa, sino por los considerables recursos financieros que poseen y por el control que ejercen, incluso, sobre los medios de comunicación de masas.

La inflación golpea con mayor severidad a los pobres que a los ricos. La mayoría de los integrantes del Tercer Mundo se ha visto, así, afectada por los elevados aumentos de los precios de productos cuya importación les es imprescindible, como bienes manufacturados, materias primas, alimentos y fertilizantes. A los países no productores de petróleo les ha sido especialmente difícil encarar el incremento sin precedentes del precio de ese producto; en cambio, no ha sido posible mantener altos los de los principales productos de exportación de las naciones subdesarrolladas, a pesar de los múltiples esfuerzos que han hecho en ese sentido.

Este panorama pone de relieve que las perspectivas para los países pobres son ahora más difíciles que antes. Para estas naciones, para los millones de seres humanos que ya padecían privaciones, la situación significa hambre, enfermedad y frustración.

Ahora bien, ¿es posible hallar solución a todos estos problemas y establecer un orden internacional justo? La respuesta es afirmativa, pero está condicionada por la necesidad de un cambio radical de actitud. Las crisis actuales se diferencian de algunas del pasado, precisamente, en que se les puede hacer frente. Si bien las soluciones son difíciles, no hay duda de que pueden encontrarse. En ellas ha de

privar la acción interdisciplinaria porque no se trata de dificultades exclusivamente económicas, tecnológicas, culturales, o políticas. En muchos casos, las soluciones no son necesariamente de carácter nacional, sino de ámbito regional o mundial. Así, por ejemplo, si un país logra disminuir su tasa de crecimiento demográfico y en la región a que pertenece no sucede lo mismo, pronto comenzará a sufrir en su territorio las presiones de la población excesiva del área geográfica circunvecina. Algo similar sucede con la inflación y con la recesión: la apertura de la economía nacional, en el caso de Costa Rica, demanda que las soluciones a estos problemas se den en el plano internacional.

Una solución justa hace imperativo, en primer lugar, que las naciones desarrolladas cobren plena conciencia de la gravedad de los problemas y, por otro lado, que desarrollen una nueva ética, basada en la solidaridad internacional. Será necesario que los países ricos comprendan el significado exacto de la urgencia de crear un nuevo orden económico. Para ello, habrá que revisar en forma profunda las actuales estructuras institucionales del mundo, que discriminan de modo sistemático contra las sociedades subdesarrolladas y les niegan la igualdad de oportunidades a que tienen derecho.

Es posible conciliar, sobre bases de equidad, los intereses de las naciones ricas con los de las naciones pobres, mediante el diálogo ordenado y sincero, que propenda a modificar la situación y fundamentarla en la creatividad social y no en viejos o nuevos patrones de dependencia. El nuevo orden deberá establecerse sobre una visión de la interdependencia futura y no en una imagen caduca de las relaciones internacionales.

2. El **hombre contra su habitat**

La interferencia del hombre en los procesos de la naturaleza ha adquirido, sobre todo en los últimos años, proporciones de gravedad. En aras de su propia comodidad actual y en nombre del progreso, la

humanidad puede, gracias a los sofisticados medios de que dispone, degradar para lo futuro la calidad de la especie. Esta oposición, cada vez más seria, entre el hombre y su *habitat,* parece tener su fundamento en la errónea presunción de que los recursos naturales son inagotables.

Sin embargo, las crisis que esa actitud ha ocasionado son objeto de amplios estudios y discusiones. Se habla hoy de la crisis de población, de la provocada por la escasez de alimentos, del problema de contaminación ambiental, de la inopia de materias primas y de la crisis de energía. Para superarlas de manera eficaz, será necesario no sólo comprender su origen, su naturaleza y sus relaciones, sino tambié'n estar conscientes de que la humanidad habrá de enfrentarse a la prueba quizá más difícil de su historia: la necesidad de cambiar en forma radical las relaciones entre el hombre y la naturaleza.

En el caso de Costa Rica, para los próximos años se presentarán grandes demandas sobre el uso de los recursos naturales, no obstante que parece existir equilibrio para un buen número de años entre la extensión territorial y el crecimiento de la población. Sin embargo, ello no significa que se pueda abandonar toda previsión; será necesario, en todo caso, conciliar las posibilidades nacionales con los requerimientos internos y las circunstancias del mundo entero.

Hace falta definir la estrategia para el uso de los recursos físicos, de manera que puedan aprovecharse racionalmente las ventajas comparativas del país en este campo, sobre la base de un uso cuidadoso —y hasta frugal— de tales recursos. La crisis no ha sido en esta nación tan grave como en otros lugares, y de ahí la actitud despreocupada con que se ha tratado el asunto. Ha faltado conciencia acerca de las limitaciones y previsión para el futuro, tanto como comprensión de las dificultades que probablemente afrontarán las nuevas generaciones.

Aun cuando existen normas jurídicas para regular el uso de los recursos físicos (minas, flora, fauna, aguas y otros), no hay una

política general que oriente en forma consistente y clara la utilización de los recursos naturales y propicie su aprovechamiento racional, en concordancia con las necesidades del desarrollo socio-económico. La dispersión de leyes sobre la materia, su reducido ámbito de aplicación y la ausencia de medios suficientes para hacer efectivo su cumplimiento, hacen inevitable la acción desordenada de la sociedad sobre el medio ambiente y el desperdicio de importantes factores para promover el bienestar.

Será necesario, en consecuencia, definir una política amplia de recursos naturales y crear la estructura institucional necesaria —coherente y coordinada— para la administración de tales recursos y para controlar su uso racional, tanto por parte del sector público como de la iniciativa privada.

3. El significado de la pobreza

A través de los años, la palabra *pobreza* ha perdido poder para expresar la realidad que el término encierra. Esto es cierto por lo menos para quienes no han conocido la pobreza en su forma más abyecta e ignoran que más del cuarenta por ciento de la población de los países subdesarrollados la vive. En efecto, cerca de novecientos millones de seres humanos cuentan con un ingreso que no supera los setenta y cinco dólares al año; padecen hambre y son presa de las enfermedades y la desesperación. Son éstos los que viven en la pobreza absoluta, en condiciones de privación que desafían todo intento de definir racionalmente la dignidad humana.

La pobreza absoluta significa analfabetismo, desnutrición, enfermedades, carencia de vivienda, alta tasa de mortalidad y reducida esperanza de vida, que impiden a quienes las sufren realizar el potencial genético que nace con ellos. Es, de hecho, una vida al margen de la existencia. Pero también existen los casos de la llamada pobreza relativa, en aquellas personas cuyos ingresos están, si bien por encima del nivel de pobreza absoluta, muy por debajo del

promedio nacional. Este grupo social también permanece al margen del progreso.

En ambos casos será necesario crear vías eficaces para terminar con la situación inicua que afecta a tantos seres humanos. No será suficiente con políticas orientadas a reducir, mediante la redistribución directa de la riqueza, las disparidades de ingresos; habrá que impulsar la productividad de los grupos de pocos recursos, para integrarlos de manera decisiva al proceso de desarrollo. Tanto en las zonas rurales como en las ciudades existe un enorme potencial, sin aprovechar en una alta proporción, para aminorar la pobreza absoluta y la pobreza relativa y aumentar el crecimiento económico mediante la prestación de ayuda directa a los grupos menos favorecidos, a fin de que aumenten su capacidad productiva.

En cuanto concierne a las zonas rurales, que es en donde se ubican los mayores focos de pobreza absoluta, es necesario establecer políticas coordinadas, de alcance nacional, que se influyan mutuamente, puesto que los obstáculos que aquí existen son difíciles de superar y, por ello, corregir las condiciones deplorables de muchos de los campesinos resulta una tarea harto complicada. En efecto, los países subdesarrollados —y Costa Rica no es la excepción— carecen de tecnologías apropiadas para desarrollar en forma óptima las zonas campesinas; muchas de las políticas que se aplican, en materia de precios y subvenciones, tienden, más bien, a desalentar la producción adicional de alimentos, pues su alcance no va más allá de la simple subsistencia de las familias, mientras el sector público se inclina a favorecer a los productores en gran escala, más prósperos, en detrimento (consciente o inconscientemente) de los pequeños agricultores. Además, el proceso de transición de una agricultura tradicional de supervivencia a otra de rentabilidad comercial es costoso, tanto en términos técnicos como en su aspecto social, particularmente por el desconocimiento que se tiene de las actitudes de los pobres y de los factores que motivan su comportamiento.

El problema qle la pobreza en las ciudades es uno de los más agudos a que se ven abocados los países en desarrollo. La miseria de

grandes masas de la población urbana está a la vista; no hay que hacer grandes esfuerzos de observación para palparla directamente. El fenómeno tiene como causa más importante el explosivo crecimiento demográfico, que en las ciudades por lo general duplica la tasa promedio del país, y se agudiza por el hecho de que cerca de la mitad de ese aumento proviene de las migraciones del campo hacia las urbes.

Si los gobiernos tuvieran la capacidad suficiente para evitar de algún modo los inconvenientes que dichos movimientos migratorios acarrean, el aumento de la población de las urbes no sería crucial; pero sucede que las políticas gubernamentales y los recursos del país son insuficientes para solucionar el deplorable estado de vida de los pobres de las ciudades y acabar con el cuadro de miseria extrema, la precaria condición de ingresos y los problemas de desnutrición, salud y vivienda que padece un significativo sector de la población urbana. Mientras no se encuentre la forma de aumentar la capacidad de las urbes para absorber a nuevos grupos de ingresos bajos y propiciar el aumento de su productividad, mediante oportunidades de empleo más amplias, no será posible atacar en su raíz las causas del pauperismo.

4. Crisis de valores espirituales

Los enormes problemas de la pobreza, el desequilibrio entre ricos y pobres y las desviaciones de la relación hombre-habitat, producen crecientes sentimientos de frustración y provocan violencia social. La sociedad está sumida en una honda crisis de valores espirituales, que atenta contra la estabilidad de sus propias instituciones básicas: la familia, la iglesia, la empresa, las asociaciones gremiales, los partidos políticos; en fin, contra la paz y la convivencia armoniosa.

En Costa Rica, a pesar de su estabilidad social y política, se han presentado brotes de violencia de algunos grupos, brotes que son síntomas de peligro y que amenazan al orden jurídico nacional:

invasión de predios rurales, huelgas y otros amagos de subversión que amenazan con convertirse en fórmulas para lograr la satisfacción de las demandas, si no se toman medidas para evitarlo.

El egoísmo de ciertas clases sociales y su indiferencia frente a la situación de necesidad de algunos de sus connacionales, atenta contra el clima de armonía y justicia que postulan los más caros principios de la sociedad costarricense. No son los pobres, la población que se ha mantenido al margen del desarrollo, quienes han protagonizado la incipiente violencia que se manifiesta en el cierre de algunas calles y caminos y en la paralización de algunas fábricas y servicios públicos. No es la iracundia derivada de un estado de necesidad, que impide a los individuos diferir para un mañana incierto lo que les es indispensable hoy, sino, por el contrario, la intemperancia de quienes ya disfrutan de los beneficios del desarrollo y cuyo egoísmo no les permite diferir el consumo superfluo.

Será necesario un cambio de actitud de quienes sólo piensan en sus privilegios y son incapaces de ceder siquiera una parte de ellos; de otra manera, la nación podría caer, tarde o temprano, en el abismo y el caos en que se sumieron otros países latinoamericanos, antes paradigmas de democracia y hoy presa de regímenes autocráticos.

Capítulo II

EL DESARROLLO DE COSTA RICA

La economía costarricense ha sido concebida, desde los primeros años de la vida independiente del país, dentro del marco de una economía de mercado y ha recibido, con el trascurso del tiempo, influencias de doctrinas sociales posteriores. Su evolución se ha orientado, cada vez más, hacia la búsqueda de una mayor igualdad, sobre la base de que la democracia sólo puede sobrevivir y fortalecerse en la medida en que se repartan entre el mayor número de personas la riqueza y los beneficios. Ciertamente, todavía no se nan solucionado muchos de los problemas que impiden la realización de estos ideales; sin embargo, los logros obtenidos hasta ahora son sorprendentes, aun cuando las vías escogidas para llegar a ellos no han sido siempre las más acertadas y se han producido consecuencias indeseables en varios aspectos.

Como toda nación, Costa Rica ha intensificado sus relaciones internacionales, sobre todo a partir del momento en que, pasados ya los primeros años de independencia política, sus gobernantes decidieron sacarla del ostracismo en que se hallaba sumida durante la Colonia. Aparte de las limitaciones internas (su reducida extensión territorial, sus escasos y a veces inexplotados recursos físicos y su poco desarrollada tecnología), el país tropieza con el condicionamiento que supone la conducta de otras naciones más desarrolladas con las cuales comercia. Padece, como toda sociedad en vías de desarrollo, los males propios de una economía dependiente; pero ha logrado, hasta ahora, preservar el régimen político de libertades irrestrictas, de paz y de confraternidad que con tanto esmero cultivaron sus antepasados.

Con frecuencia, los mismos costarricenses no se percatan del significado que tienen para el país los logros alcanzados. Esto ha contribuido, en cierto modo, a que tales éxitos se consideren poco menos que fenómenos naturales, casi espontáneos, en los que las fuerzas políticas y sociales tienen insensible influencia. Se olvida, a veces, la situación de otros países, en donde no sólo son precarias las condiciones económicas, sino que también los regímenes políticos limitan las libertades y los derechos de los individuos.

Los errores en que ha incurrido el país llaman hoy a una rectificación que consolide la democracia política y la acreciente, enriqueciéndola con más democracia económica. Costa Rica se enfrenta a la necesidad de crear una nueva voluntad política capaz de mantener y fortalecer su democracia y de propiciar un efectivo cambio de las actitudes de sus grupos sociales, de manera que se logre redimir de la miseria y de la frustración a quienes se han visto privados hasta hoy de los beneficios del desarrollo nacional.

1. La planificación y el desarrollo

Como proceso sistemático para influir en la economía de los países y en su desarrollo económico, la planificación es un fenómeno de este siglo. En Costa Rica, al igual que en el resto del mundo y particularmente de Latinoamérica, la planificación es prácticamente nueva, pero esto no ha sido óbice para que en el medio costarricer se comprenda su importancia.

La controversia acerca del papel que le corresponde al Estado en la sociedad data de muchos siglos. No existe una sociedad en la que el Estado no haya tenido un papel importante que cumplir, bien sea en regular la producción, bien en establecer normas para distribuirla. En fecha reciente se ha pretendido identificar la tarea de planificar con el socialismo, a la vez que se intenta hacer del socialismo un sinónimo de estatismo.

Dentro de las diversas posiciones de lo que hoy se conoce como socialismo democrático, el papel del Estado varía mucho de un país a otro. Por otra parte, un *laisser-faire* puro no existe. Quienes defienden esta posición no niegan la necesidad del Estado, aunque sueñan con un Estado sumamente pasivo. Ahora bien, quienes se proclaman con vehemencia defensores de un sistema económico de competencia pura son, a veces, los que más la temen a la competencia. Este es el caso de Costa Rica, en donde el miedo a la competencia parece ser, en los últimos años, una de las más arraigadas actitudes, no sólo entre los empresarios, sino también entre los profesionales, los obreros e, incluso, los líderes políticos. El empresario que se dice liberal, reniega en forma constante de la creciente intervención del Estado, pero con harta frecuencia se cobija bajo su sombra protectora, para estar a salvo de la misma competencia que pregona. Para este empresario la norma válida parece ser aquella que postula la privatización de las ganancias y la socialización de las pérdidas. E igual sucede con el trabajador que, para no competir por un puesto, busca el padrinazgo que le permita rehuir el concurso y obtenerlo sin tener que probar sus aptitudes. Algunos líderes políticos, por su parte, insisten en no "abrir" el partido hacia las mayorías: hablan mucho de la democracia, pero no la practican, porque creen más en grupos cerrados y en la ley de hierro de las oligarquías.

La antinomia entre capitalismo y planificación pudo haber existido en el siglo XIX, cuando imperaba el capitalismo de corte clásico; pero, pasados los años, hoy no puede existir esa contradicción, puesto que el sistema capitalista ha venido aceptando cada vez más una mayor intervención estatal. Nuestro mundo actual no es el de Adam Smith, ni el de Carlos Marx. La necesidad de la planificación ha trascendido, en nuestra época, los dogmatismos económicos y es aceptada como una práctica útil, cualquiera que sea la organización económica de la sociedad.

El surgimiento de la planificación

Se le debe a la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL) el que, al menos entre los grupos de intelectuales del

continente, se haya creado conciencia acerca de la necesidad de la planificación para el desarrollo de América Latina. En efecto, los estudios que desde los primeros años de su funcionamiento produjo la CEPAL, relativos a la realidad económica de algunos países del hemisferio, despertaron el interés de los tecnócratas y de los políticos, quienes comenzaron a aceptar la planificación como instrumento eficaz para resolver muchos de los problemas de las sociedades latinoamericanas. Los gobiernos encontraron en los diagnósticos y en las proyecciones económicas de la Comisión una importante ayuda para superar los obstáculos del desarrollo de sus países.

La planificación ha sido, con todo, difícil de aceptar para los gobiernos centroamericanos. Sólo por la necesidad de coronar con éxito los intentos de integración económica, que apenas si había comenzado en el istmo, y gracias a la inspiración y la fuerza catalizadora de la CEPAL, fue que surgió el proceso planificador en Centroamérica. Así, se firma en Nicaragua, en diciembre de 1960 el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, al cual concurren cuatro de los países istmeños, pues Costa Rica no se adhirió al tratado sino tres años después. Comprometidos con la integración y esperanzados en su éxito, los gobiernos aceptan, aun cuando sin mucho entusiasmo, crear oficinas de planificación. El establecimiento de tales oficinas se ve urgido, de igual manera, quizá con mayor fuerza, por otro factor externo: la presión ejercida por las recomendaciones de la Alianza para el Progreso, cuyo convenio, suscrito en agosto de 1961, condiciona la ayuda financiera y técnica de sus programas a que las naciones signatarias elaboren programas de desarrollo.

Otra presión externa es la creación del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP), en 1963, con el propósito de evaluar todos los años las estrategias de desarrollo seguidas por los gobiernos latinoamericanos y coordinar la asistencia financiera de sus programas.

Por su parte, la naciente "expertocracia" de los años cincuenta y principios de la década de 1960 se convierte en un elemento

adicional de influencia para presionar por la creación de oficinas de planificación. A la par de los dirigentes políticos surge una nueva élite de técnicos que siempre se consideró "por encima de la política": profesionales graduados en universidades norteamericanas y europeas, o egresados de los cursos ofrecidos por la CEPAL en Santiago de Chile. Hasta 1960, solamente 19 de los 112 graduados del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) eran centroamericanos, pero ya en la década de los sesenta más de 70 naturales de Centroamérica salieron del Instituto para trabajar en sus respectivos países.

Con excepción de El Salvador y Costa Rica, las demás naciones del istmo establecieron sus oficinas de planificación durante la década de 1950. El Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica (CONAPLAN) se creó en El Salvador mediante decreto legislativo No. 59 de 17 de mayo de 1962 y la Oficina de Planificación en Costa Rica, con la promulgación de la Ley de Planificación, No. 3087 de 31 de enero de 1963.

Génesis de la Oficina de Planificación en Costa Rica

Durante el gobierno de don José Figueres Ferrer (1953-1958), algunos miembros del Partido Liberación Nacional se pronunciaron en favor de la creación de una oficina de planificación nacional. Su iniciativa encontró, sin embargo, resistencia tanto entre los miembros de su propio partido como fuera de éste. Quienes se opusieron a la ¡dea, secundados por la prensa del país, basaban su resistencia en que, según su criterio, planificación era sinónimo de socialismo y de intervencionismo estatal. A pesar de ello, algunos organismos e instituciones del Estado dieron los primeros pasos en el campo de la planificación. Así, por ejemplo, en 1950 el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) preparó un Plan General de Electrificación Nacional; en 1954 se creó el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), con el propósito de que se dedicara a estudiar el problema de la vivienda y de planear el desarrollo urbano; en 1955 se concertó entre la Universidad de Costa Rica, los ministerios de

Economía y Hacienda, Agricultura, Ganadería e Industrias, y de Obras Públicas, el INVU y el ICE, un acuerdo para establecer un "Proyecto de Investigaciones del Desarrollo Económico de Costa Rica" (1); en 1956 el Ministerio de Agricultura y Ganadería estableció una oficina de coordinación y planeamiento; y en 1960 el Ministerio de Obras Públicas preparó el primer Plan Vial.

Por otro lado, en algunos medios intelectuales, sobre todo en círculos universitarios, comienzan a escribirse artículos y ensayos teóricos acerca de las posibilidades de implantar la planificación económica dentro de un sistema liberal, tanto en el aspecto político como en el económico. Entre estos destaca el opúsculo "Planificación Económica en Régimen Democrático", del Lic. Rodrigo Facio, publicado en setiembre de 1959. En este ensayo, el autor afirma, luego de varias interesantes consideraciones de tipo teórico, que el concepto de planificación trasciende los dogmatismos económico-sociales y se ha convertido en un elemento de real aplicación para alcanzar los objetivos de bienestar social de los países, independientemente de los rasgos propios de su organización económica. El Lic. Facio encuentra que no existe incompatibilidad entre la planificación y el capitalismo actual, pues la planificación tiene como objetivo racionalizar el funcionamiento de la economía y es, por ende, complementaria del sistema capitalista.

En el enfoque de Facio con respecto a la necesidad de implantar la planificación en el país, como proceso sistemático, se vislumbra una revisión del concepto de autonomía institucional, la cual había defendido durante las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente de 1949, que aprobó la nueva carta política de Costa Rica. En efecto, ahora prohija la sujeción de los entes autónomos a las directrices de la Oficina de Planificación Nacional, lo cual supone, desde luego, pérdida de autonomía en algún sentido.

Al igual que Facio, algunos otros costarricenses, en particular miembros del Partido Liberación Nacional, se dan a la tarea de escribir en favor de la creación de un sistema de planificación nacional. Entre ellos se cita al Lic. José Manuel Salazar Navarrete

("La planificación en Costa Rica y fuera de ella") y al Lic. Wilburg Jiménez Castro ("Planificación operativa o caos nacional", libro publicado en 1960).

Todas estas ideas y la discusión que se produjo en torno a ellas no desembocaron, sin embargo, en la creación de una oficina de planificación nacional durante el primer gobierno de don José Figueres. Fue necesario esperar a que trascurriera el período presidencial del Lic. Mario Echandi Jiménez (1958-1962) y regresara al poder el Partido Liberación Nacional para que, durante la gestión de don Francisco J. Oríich Bolmarcich (1962-1966), se dictara la Ley de Planificación. Se crea, así, la Oficina de Planificación "como una dependencia directamente subordinada al Presidente de la República". Cabe hacer aquí la observación de que, hasta ese momento, sólo en Haití y en Costa Rica no se contaba con un instrumento jurídico de esta clase.

La estructura de esta primera Oficina de Planificación y las normas que sobre el particular establece la ley que le dio origen, reflejan los temores que había en el país acerca de la influencia de la tarea de planificación y sus implicaciones desde el punto de vista del intervencionismo estatal. De ese modo, los objetivos señalados por la ley resultaron sumamente vagos y generales, mientras se reglamentaba en extremo la organización interna de la Oficina, citando expresamente que tendría siete departamentos (Planes de Largo y Mediano Plazo, Planes Anuales, Coordinación y Secretaría, Evaluación de Proyectos, Financiación, Productividad y Eficiencia Administrativa, y Control de Programas). En este aspecto, la ley costarricense era muy similar a las del resto de Centroamérica, todavía vigentes. El personal de la Oficina de Planificación fue, en sus inicios, de 37 funcionarios y su presupuesto de cerca de $180.000.

Es importante poner de relieve que, desde su creación, la Oficina tuvo la responsabilidad de preparar los proyectos de presupuesto nacional, por medio de su Departamento de Planes Anuales. Esto puso en sus manos un instrumento de suma

importancia para planificar el desarrollo, cosa que no sucedió con otras leyes similares en el resto de Latinoamérica.

Primeros pasos

A pesar de las aprensiones de ciertos sectores, el trabajo de la Oficina de Planificación fue, desde el principio, fructífero. La importancia de los planes de desarrollo y el ambiente favorable que existía, tanto en el ámbito nacional como en el internacional, acerca de esta labor, así como la seriedad con que se dio a sus tareas, le valieron el respeto de los ministerios de gobierno y de las entidades públicas. Comenzó a cobrar prestigio e influencia desde el inicio mismo de su funcionamiento, bajo la dirección del Lic. Bernal Jiménez Monge.

La administración del Presidente Orlich tenía plena conciencia de la necesidad de contar con planes de desarrollo, aun cuando sólo fuera para que el país obtuviera el crédito externo que necesitaba para aliviar las dificultades económicas de la nación, sobre todo a raíz de los desastres ocasionados por las erupciones del volcán Irazú, las cuales se iniciaron, como se recuerda, el 19 de marzo de 1963, día en que llegó a Costa Rica el recordado mandatario estadounidense John F. Kennedy.

En efecto, las dificultades económicas que sobrevinieron a partir de 1963, luego de las lluvias de ceniza volcánica y de la destrucción que ésta y las inundaciones provocaron, fueron el gran acicate para que se emprendiera en el país la planificación sistemática. Los técnicos, que en parte había preparado el ILPES en Santiago de Chile, estaban deseosos de poner en práctica sus conocimientos en la elaboración de planes de desarrollo. Aun cuando la Ley de Planificación establecía el carácter voluntario de la planificación para las instituciones autónomas, casi todas se sumaron al proceso desde el primer momento, con excepción del Banco Central de Costa Rica, el cual se mostró un poco escrupuloso de su

autonomía, conforme al estricto concepto que de ella tiene desde que la institución se fundó en 1950. Empero, el Banco Central colaboró decididamente en los aspectos técnicos para los cuales se le solicitó ayuda, con base en acuerdos a que se llegó con él para delimitar los campos en que actuarían ambas instituciones: al instituto emisor le correspondería la recopilación de series estadísticas históricas, mientras todas las proyecciones concernirían a OFIPLAN.

Una de las primeras labores a que se abocó la Oficina de Planificación fue producir un plan de desarrollo para Costa Rica. Con la ayuda de la Misión Conjunta de Programación (Banco Interamericano de Desarrollo-Organización de los Estados Americanos-Organización de las Naciones Unidas), se preparó el "Plan de Desarrollo Económico y Social de Costa Rica 1965-1969", bajo la guía del entonces director de la Oficina de Planificación Ing. Rodolfo Silva.

Al cambiar el gobierno, OFIPLAN perdió mucho del ímpetu que había cobrado durante la administración anterior. Los dos directores que tuvo durante el período presidencial del Prof. José Joaquín Trejos Fernández (1966-1970) nunca estuvieron convencidos de la importancia y de la necesidad de la planificación, a pesar de lo cual, bajo la dirección del Dr. Miguel Angel Rodríguez se preparó un documento denominado "Previsiones del desarrollo económico y social de Costa Rica y planes del sector público para 1969-1972", en el cual se señalaban las obligaciones del sector público para ese lapso, así como las orientaciones básicas para el comportamiento de la iniciativa privada.

Posteriormente, en la nueva administración de don José Figueres (1970-1974), se preparó, bajo la dirección del autor de este ensayo, el "Plan Nacional de Desarrollo 1974-1978", trabajo que no hubiera sido posible sin la ayuda brindada por la Misión del ILPES, que tan útil y oportuna resultó entonces. Este nuevo plan de desarrollo se hizo dentro de ios términos de la primera Ley de Planificación, todavía vigente por esa época.

De suma importancia es tener presente que, tanto la preparación de este plan nacional de desarrollo como su edición, son anteriores a la crisis económica mundial que comenzó a sentirse con gran intensidad en las economías de los países a finales de 1973. Los problemas de la inflación y la recesión falsearon las previsiones numéricas del plan, aun cuando sus metas cualitativas siguieron teniendo vigencia y siguen siendo la orientación fundamental de la actividad socioeconómica del país: si bien se deformaron las magnitudes, los objetivos permanecieron invariados en lo sustancial. Al asumir la Presidencia de la República el Lic. Daniel Oduber Quirós (1974-1978), la situación económica de Costa Rica era una de las más difíciles a que se ha enfrentado gobierno alguno. De ahí que el Presidente Oduber se propusiera, como cuestión prioritaria tomar medidas para aminorar en lo posible los efectos de la crisis sobre todo para los estratos de menos recursos. Así, solicitó a la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica (creada por una nueva ley que se promulgó en los inicios de su gestión gubernamental) la preparación de un nuevo plan nacional de desarrollo, de cuyas características se hablará seguidamente, antes de explicar los alcances de la nueva legislación que rige el proceso de planificación nacional.

Uno de los intereses centrales del trabajo fue que el plan respondiera, en la medida de lo posible, al consenso mayoritario de la sociedad, y por esa razón los funcionarios de OFIPLAN y el propio Ministro, de nuevo el autor de este ensayo, se dieron a la tarea de hacer contacto directo con las comunidades del territorio nacional, con entidades públicas y privadas, con trabajadores, profesionales, empresarios, líderes comunales y gobiernos locales (municipalidades), a fin de recabar su criterio no sólo en cuanto a las dificultades que impiden el desarrollo, sino también sus causas, las metas fijadas y los medios posibles para alcanzarlas. Aparte, pues, de las investigaciones estadísticas y de otra índole que realizó la Oficina, la información recogida mediante el contacto directo con la población resultó de gran utilidad para preparar el nuevo plan. Esta

nueva actitud de trabajo responde a! convencimiento de que la planificación sólo puede darse en la medida en que no sea impuesta de arriba hacia bajo, sino desde las bases hacia la cúspide, de modo que sean los propios pueblos los que establezcan las prioridades correspondientes. Responde, también, a uno de los principales objetivos señalados por la nueva Ley de Planificación Nacional, en el sentido de que debe propiciarse una participación cada vez mayor de los ciudadanos en la solución de los problemas económicos y sociales.

La labor de estudio, análisis de informaciones y preparación del plan, que demandó unos diez meses de trabajo intenso y en la cual se contó con la ayuda del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), resultó muy fructífera. En junio de 1977, la Oficina de Planificación Nacional entregó para su debate público la versión preliminar del Plan Nacional de Desarrollo 1978-1982, bajo el título de "Metas de Progreso". El documento fue distribuido entre los integrantes de los Poderes Legislativo y Judicial, las universidades, colegios y escuelas, sindicatos de trabajadores, asociaciones de empresarios, intelectuales, profesionales, políticos y funcionarios públicos en todo el país, a fin de conocer sus observaciones, necesarias para perfeccionar la versión definitiva del plan.

La nueva ley de planificación

La posibilidad de un sistema de planificación para todo el sector público se dio a raíz de la reforma que se introdujo en el artículo 188 de la Constitución Política mediante la Ley No. 4123 de 30 de mayo de 1968, conforme a la cual las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa, si bien están ahora sujetas a la ley en materia de gobierno (antes de la reforma, el texto constitucional confería a dichas instituciones independencia en materia de gobierno y administración).

Seis años después, a finales del gobierno del señor Figueres Ferrer, se preparó un proyecto que venía a modificar

sustancial mente la Ley de Planificación promulgada en enero de 1963. De ese modo, la Asamblea Legislativa dictó el 26 de abril de 1974 la nueva ley de Planificación Nacional, No. 5525, que fue sancionada por el Poder Ejecutivo el 2 de mayo siguiente.

El nuevo instrumento jurídico ha venido a crear una estructura mucho más coherente y unitaria para todo el proceso de planificación. Estableció el Sistema Nacional de Planificación y definió sus órganos, colocando a la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica de la Presidencia de la República a la cabeza del sistema y bajo su comando a las unidades u oficinas de planificación de los ministerios, las instituciones descentralizadas y las entidades públicas locales y regionales, a la vez que creó otros mecanismos de coordinación y asesoramiento, como consejos asesores, comités interinstitucionales y comisiones consultivas.

Le asignó la ley nuevas y más importantes tareas a OFIPLAN, y la dotó de facultades que antes no poseía, entre las que destacan las siguientes:

a) Velar para que los programas de inversión pública del Gobierno y de las instituciones descentralizadas y demás organismos de derecho público sean compatibles con las previsiones y el orden de prioridades establecidos en los planes nacionales de desarrollo. Para el caso, tales entidades están obligadas a obtener la aprobación de la Oficina de Planificación antes de someter sus presupuestos a la Contraloría General de la República.

b) Autorizar a los ministerios y a las entidades autónomas y semiautónomas para iniciar gestiones encaminadas a obtener crédito externo.

c) Tomar la iniciativa en el establecimiento de oficinas sectoriales de planificación, de acuerdo con las necesidades correspondientes, cuando las instituciones trabajen en un mismo campo de actividad.

d) Aprobar los reglamentos que dicten las instituciones en materia de organización y orientación de las oficinas de planificación de los ministerios y las entidades autónomas.

e) Dictar las normas para el efectivo funcionamiento de las oficinas de planificación como partes integrantes del Sistema Nacional de Planificación y dentro de los lineamientos de política general del Plan Nacional de Desarrollo.

La responsabilidad principal de OFIPLAN es, con todo, elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, velar por su correcta ejecución y evaluarlo sistemáticamente. A estos efectos, la Presidencia de la República establece, según lo ordena la nueva ley, los lineamientos de política general del Plan, que debe sér presentado a estudio y aprobación de la Presidencia en forma de planes a corto, mediano y largo plazo.

Por primera vez desde su creación, OFIPLAN cuenta con recursos suficientes para realizar sus labores tendientes a preparar, ejecutar y evaluar el Plan Nacional de Desarrollo. En efecto, la Ley de Planificación Nacional vigente creó un fondo para esos fines, financiado con el aporte de los entes descentralizados y sobre la base de un porcentaje de sus presupuestos de gastos totales.

Es importante señalar, asimismo, que la necesidad de coordinar en forma efectiva las acciones del sector público en la tarea nacional de planificación se refleja en lo que establece la nueva ley, al crear un Consejo de Coordinación Interinstitucional, integrado por los personeros ejecutivos de más alta jerarquía de los entes descentralizados y por el Ministro de Planificación, que es su presidente.

Por último, debe ponerse de relieve el hecho de que la nueva ley otorga al Director de la Oficina el rango de Ministro de Gobierno, lo cual le da facultades para asistir al Consejo de Gobierno con voz y voto, aparte de asesorar al Presidente de la República en materias de su especialidad y, por encargo de éste, a cualquiera de los otros órganos de la administración pública.

Los frutos de la planificación

Aceptada ya en el país como herramienta útil para alcanzar un desarrollo más acelerado y más justo, la planificación debe analizarse a la luz del papel que ha desempeñado en Costa Rica desde que se estableció la Oficina de Planificación Nacional en 1963. Las vicisitudes por las que ha atravesado el proceso planificador son ricas en enseñanzas.

En primer lugar, debe señalarse que la influencia de planificación ha tenido altibajos, determinados por la mayor o menor intensidad del apoyo político que ha recibido de los gobiernos y, en especial, de quienes han ocupado la Presidencia de la República. Esto es así por cuanto, desde la promulgación de la primera ley, la Oficina de Planificación Nacional quedó subordinada al Presidente.

Quizá fue la administración de don Francisco J. Orlich la que más apoyo dio a la Oficina de Planificación Nacional. Este apoye vino después a menos durante los gobiernos de don José Joaquín Trejos y don José Figueres, para volver a tomar fuerza en el de don Daniel Oduber, sobre todo debido a la feliz circunstancia de que el período presidencial de este último se inauguró con la nueva Ley de Planificación Nacional. De esa manera, en estos últimos cuatro años la Oficina de Planificación ha ejercido un amplio liderazgo dentro del sector público, a pesar de que en la Casa Presidencial se estableció un grupo de asesores (Oficina de Coordinación de la Presidencia) cuyo trabajo entró, no pocas veces, en conflicto con las funciones que la Ley le asignó a OFIPLAN.

La experiencia de estos últimos quince años en materia de planificación nacional ha sido fructífera y ha dejado, como se dijo, abundantes enseñanzas. En efecto, el país ha aprendido que:

1) Hay mucho de cierto en la sentencia bíblica de que"los últimos serán los primeros". Costa Rica fue la última nación centroamericana en crear su Oficina de Planificación y, sin embargo, posee hoy la primera de Mesoamérica en cuanto se

refiere a fuerza política y trascendencia de las funciones que desempeña.

2) La planificación es difícil de implantar en un sistema político marcadamente liberal, como el de Costa Rica, por los problemas que supone formular y ejecutar planes de desarrollo con metas y objetivos concretos, y por ello su éxito depende de la necesaria coordinación de las entidades oficiales, de la unidad de esfuerzos y voluntades de los diversos sectores del país y de la amplia participación de todos los habitantes en la definición de tales metas y de los métodos para alcanzarlas.

3) La planificación debe ser flexible, en concordancia con la cambiante realidad humana. De ahí que los planes de desarrollo deben revisarse continuamente, a fin de adaptarlos a las circunstancias económicas, sociales y aun políticas del momento.

4) No se pueden tener demasiadas esperanzas, ni se deben crear exageradas expectativas en torno a la eficacia de ios planes de desarrollo. Muchas ilusiones suelen conducir a muchas frustraciones.

5) Debe siempre tenerse presente que es al político a quien corresponde determinar los objetivos de los planes de desarrollo, que él debe decidir lo que habrá de hacerse, lo que debe pretenderse, lo que puede anhelarse. Al planificador le corresponde definir cómo alcanzar esos objetivos, en caso de que sean posibles.

6) El cambio exigido por la sociedad costarricense, en todos los ordenes —social, económico y político—, no se produce en forma espontánea y automática, sino que demanda, para su realización, un esfuerzo consciente, deliberado y sistemático.

7) Dicho proceso de cambio supone una acción interdisciplinaria. Nada más lejos de la realidad que un enfoque meramente economicista del desarrollo.

8) La miseria no podrá erradicarse nunca de la sociedad costarricense, si se deja a los mecanismos automáticos del mercado plena libertad de acción: es perfectamente posible un alto grado de desarrollo global a la par de una pauperización creciente de ciertos grupos sociales.

9) Como humanos que son, los gobernantes y los planificadores se equivocan con facilidad, y por eso las medidas recomendadas y las que se ponen en práctica deben ser, necesariamente, flexibles y susceptibles de ajustes. Un plan de desarrollo no es algo inviolable o inconmovible: con frecuencia son los planificadores los que se equivocan, y por eso es necesario poseer la honestidad y la determinación suficientes para rectificar cuando las circunstancias así lo exigen.

Rango constitucional para ei Sistema de Planificación

Toda esta experiencia apunta hacia una cuestión crucial: la posibilidad de que el Sistema Nacional de Planificación sea elevado a norma constitucional. En efecto, conviene a los intereses de la sociedad costarricense y a la continuidad del proceso de planificación —probada ya su eficacia como orientador del desarrollo— que sea la Constitución Política de la República la que preceptúe el carácter vinculante de la planificación económica y social para todo el sector público.

Podría establecerse un mecanismo jurídico para que el Poder Ejecutivo, como responsable de la preparación y ejecución del plan nacional de desarrollo, quede obligado a enviarlo a la Asamblea Legislativa para su discusión y no necesariamente para que sea aprobado por ésta. En esa forma, se promovería en la Asamblea un

amplio debate, de suyo útil para los ciudadanos y para el Poder Ejecutivo. Ese debate estimularía, por otra parte, el interés de los planificadores en su trabajo, puesto que sus sugerencias acerca de la estrategia de desarrollo nacional serían ampliamente examinadas.

2. Los sectores productivos

Aun cuando Costa Rica no ha podido superar todavía muchos de los problemas económicos y sociales propios de su condición de país subdesarrollado, es evidente que ha podido lograr grandes avances durante ios últimos veinticinco años, que colocan al país en situación de privilegio con respecto a muchas naciones latinoamericanas.

El panorama de hoy es muy distinto de lo que fue hace cinco lustros, no sólo en el campo económico, sino también en sus aspectos sociales, culturales y políticos. En el orden económico, el país ha logrado mantener, durante este lapso, una tasa de crecimiento del 6 por ciento anual como promedio, y ha realizado la hazaña poco común de mantener un elevado y sostenido ritmo de crecimiento del producto sin afectar peligrosamente la estabilidad de los precios.

Hasta 1973, no se presentaron variaciones abruptas en el nivel de precios (nunca más del 6,5 por ciento anual), y la tasa de desempleo abierto se mantuvo baja. Sin embargo, el extraordinario auge de la economía mundial, que se inició en los años sesenta, condujo a presiones inflacionarias y desajustes financieros, que en 1971 ocasionaron la devaluación del dólar americano y en 1973 un iiravamiento de la crisis con motivo del inusitado aumento de los precos del petróleo crudo. La crisis se sintió en forma intensa y rápidamente sobre la economía de Costa Rica, dada su apertura hacia el exterior. Deese modo, el precio promedio de las exportaciones se elevó en un 42 por ciento durante 1974, lo cual provocó una sensible disminución del poder de compra de las exportaciones y un alza en el déficit de la balanza comercial

costarricense, al mismo tiempo que propició un extraordinario aumento de los precios internos.

Las autoridades nacionales se aprestaron a tomar medidas tendientes a reducir al mínimo posible los efectos negativos de la crisis sobre la economía del país y, en especial, a evitar que sectores más débiles —sobre todo los habitantes de las zonas rurales los pequeños y medianos productores— experimentaran pérdidas sustanciales en su poder de compra. Particular énfasis se puso en estimular las exportaciones de productos no tradicionales a mercados nuevos, así como el turismo, y simultáneamente se restringieron las importaciones de bienes de consumo, en especial los suntuarios o no indispensables. Por otra parte, y a fin de evitar que el déficit fiscal incidiera negativamente sobre el nivel interno de precios, se procuró ordenar las finanzas del Gobierno. La política de salarios fue cautelosa y basada en el interés de acortar las diferencias de ingresos entre los asalariados. Se realizó también un intenso esfuerzo para universalizar los seguros sociales y para mejorar las condiciones de vida de los estratos de ingresos más bajos, por medio de programas especiales, como el de Asignaciones Familiares.

Ahora bien, estas medidas condujeron a un aumento de la deuda del país con el extranjero y, consecuentemente, el servicio de la deuda aumentó en proporción considerable. La situación de las finanzas gubernamentales se agudizó, por lo cual el Gobierno tuvo que recurrir al crédito bancario y a la colocación de títulos-valores en las sociedades financieras privadas.

En 1976, la situación económica mundial había mejorado pues la inflación cedió, la actividad de la economía comenzó a recuperarse y los mercados de capital empezaron un proceso de estabilización. A esto se unió, para fortuna de Costa Rica, un incremento sustancial de los precios del café, lo cual favoreció la posición del país. Además, los sectores productivos experimentan un satisfactorio progreso, sobre todo en el campo agropecuario y el industrial.

No obstante los éxitos obtenidos durante estos veinticinco años, en el último quinquenio ha aflorado una serie de dificultades

que antes sólo se presentaban en forma esporádica y aislada, lo cual plantea la necesidad de reflexionar acerca de si la economía costarricense podrá seguir en lo futuro dentro de las orientaciones de crecimiento con estabilidad, que hasta ahora la han caracterizado.

Rasgos de la estructura de producción

Tales dificultades se manifiestan principalmente en dos campos —el fiscal y el externo—, ambos de enorme importancia para la economía. A pesar de su aparente singularidad, los problemas fiscal y de endeudamiento externo son meros reflejos de ciertos defectos de tipo estructural que gravitan sobre todo el aparato económico: la *fragmentación* y la *concentración* de la estructura productiva.

En efecto, el aparato productivo nacional no forma una unidad orgánica e integrada, sino, más bien, un conjunto de partes poco relacionadas entre sí. Varios indicadores ponen de relieve este fenómeno de la fragmentación, tales como las marcadas diferencias de productividad existentes entre una y otra rama de la actividad económica, tanto dentro de un mismo sector como entre distintas empresas y regiones; o como la multiplicidad de tecnologías, que van ~esde los métodos más rudimentarios y primitivos hasta los más modernos y sofisticados; o como sucede con las dispares oportunidades que se les presentan a los productores para obtener capital o lanquistar mercados; o bien como la relativamente baja movilidad intersectorial e interregional de recursos, o la escasa integración vertical y horizontal de la producción, entre otros.

Por su parte, el fenómeno de la *concentración* presenta varias dimensiones: la falta de diversificación del aparato productivo en cuanto a la gama de productos que genera; el reducido número de los mercados que suple y el de los que se abastece; la concentración geográfica de la actividad económica; la estructura oligopólica de los mercados internos; y la relativa concentración de la propiedad de los medios de producción.

Estas características, por lo demás propias del síndrome básico del subdesarrollo, hacen a la economía costarricense particularmente

vulnerable, reducen su capacidad para responder a los cambios y le impiden satisfacer, con la celeridad deseable, las demandas de la población.

El sector público y el sector externo han actuado como válvulas de escape a los desajustes a que está expuesto ei sistema económico. Esto explica por qué es justamente en estos dos ámbitos en donde han repercutido con toda intensidad las dificultades que ha afrontado el país durante los últimos años. Si bien el ritmo de crecimiento del producto alcanzado por la economía fue posible gracias a un sostenido esfuerzo de capitalización, tanto público como privado, el precio que hubo de pagar el sector estatal por ello fue muy alto. Esto es especialmente cierto en cuanto atañe al sector industrial en los últimos veinte años. Por otro lado, no se logró elevar la tasa de ahorro interno para financiar la inversión, por lo que fue necesario recurrir con creciente intensidad a la captación de recursos externos y a la expansión del crédito local para financiar la brecha de recursos.

El proceso inflacionario que afectó al país en años recientes se explica por fenómenos de origen exógeno, como la elevación de los precios del petróleo, de las materias primas y de algunos alimentos básicos. Pero también es cierto que la magnitud de su impacto sobre la economía resultó mayor que la atribuible sólo a esos factores. La razón es obvia: el desequilibrio crónico existente en los sectores público y externo, de proporciones ya inquietantes, producto del deseo de inducir un crecimiento económico quizá superior a las posibilidades del país, se tradujo en un aumento de los precios, que se convirtieron en la forma de racionar la demanda al volumen de bienes y servicios efectivamente disponibles.

Crecimiento demográfico y empleo

Uno de los factores que más han condicionado el desarrollo del país durante los últimos veinticinco años ha sido, sin duda, el crecimiento de la población, cuya tasa fue, en la década de 1950 y

principios de 1960, del 4 por ciento aproximadamente. Esta elevada tasa de expansión se debe tanto a una tasa alta de natalidad (4,8 por ciento para el período) como a la disminución de la mortalidad, que se redujo en forma sustancial, del 12 por mil en 1950 al 5 por mil en 1975. Simultáneamente, en dicho lapso la esperanza de vida de los costarricenses aumentó de 57 a 70 años.

En la actualidad la tasa de crecimiento demográfico es del 2,4 por ciento, lo cual supone que, de mantenerse, la población del país se estabilizará en unos 6 ó 7 millones en el año 2060. Con la tasa de crecimiento registrada a partir de 1950, el número de habitantes sería de 16 millones en la segunda mitad del próximo siglo.

La estructura de la población es, asimismo, importante no sólo desde el punto de vista económico, sino también social. La rápida expansión demográfica generó una estructura en la que predominan los individuos jóvenes (el 50 por ciento son menores de 15 años), que se ha traducido en fuertes demandas sobre el sector público, particularmente en lo relativo a la provisión de servicios de educación y de salud; y ha derivado, por otra parte, en una baja de la población económicamente activa, no obstante la creciente participa-ción de las mujeres en la fuerza laboral.

Aparte de su rasgo explosivo, el crecimiento de la población se caracteriza por su concentración geográfica: más de la mitad de los dos millones de habitantes del país reside en el Valle Central (2), y el 80 por ciento de éstos en el pequeño sector comprendido entre la ciudad de Cartago y la Ciudad de Alajuela (el área metropolitana del futuro). Este crítico proceso de urbanización tiene su origen sobre todo en el hecho de que el sector agropecuario ha expulsado importantes contingentes de mano de obra, lo cual ha contribuido a agudizar la pobreza, la marginalidad, el hacinamiento y la delincuen-cia en los centros urbanos, dada.su incapacidad para absorber a dicha población y darle empleo.

Es notable el esfuerzo que, sobre todo en los últimos años, realizan los gobiernos del país por dotar a las áreas rurales de la infraestructura necesaria para su desarrollo, con el propósito de

infundirles mayor dinamismo y de mejorar las condiciones de vida de la población campesina. Es obvio que, dada la baja densidad de la población en estas zonas, el costo de este esfuerzo, medido en términos de cada habitante, resulta elevado.

Sin duda, será ditícil lograr cambios significativos en en esos aspectos, si no se modifica en forma profunda el régimen de tenencia de las tierras y se cambian los patrones de producción, en los cuales destaca en la actualidad la excesiva mecanización agrícola, puesto que ambos factores son los más influyentes en el uso (absorción o expulsión) de la mano de obra agropecuaria.

A fin de corregir el desequilibrio regional, recientemente se han tomado medidas para canalizar hacia las zonas rurales una proporción mayor de las inversiones públicas con el propósito de elevar el nivel de vida de sus habitantes y de aumentar las oportunidades de empleo de la población como medio de evitar los movimientos migratorios hacia las urbes.

La presión demográfica presenta problemas de dos tipos. Por un lado, se traduce en una creciente demanda de bienes y servicios, y por otro, en una creciente oferta potencial de recursos que, a fin de satisfacer tal demanda, deben aprovecharse racionalmente en el proceso productivo. En Costa Rica es absurdo hablar de exceso de población, pues el país cuenta con recursos naturales y tecnológicos que, si se les administra en forma hábil, son suficientes tanto para alimentar a todos los habitantes, como para tornar a la población desocupada en factor adicional de riqueza. Se trata, pues, de convertir a esa población en un activo útil: el país no debe subutilizar a esos costarricenses o condenarlos al desempleo.

En esas circunstancias, la política económica nacional ha de propender tanto al incremento de la producción y de la producti. vidad como a la utilización racional de los recursos humanos con que cuenta el país. En consecuencia, el aporte de las distintas actividades en beneficio de la sociedad debe valorarse, entre otras cosas, por su contribución al aumento de la fuerza de trabajo dentro del proceso productivo. Existen marcadas diferencias entre una y otra actividad,

en cuanto a sus posibilidades de absorber mano de obra, debido a factores técnicos difíciles de modificar a corto o mediano plazo. Empero, aun dentro de estas limitaciones generales de índole tecnológica, existen muchas opciones para combinar el trabajo con otros factores productivos, cuyo empleo depende de los estímulos que se otorguen a cada uno de los diversos recursos.

Así, por ejemplo, el sector agrícola — que tradicionalmente había sido una importante fuente de empleo— ha reducido en mucho su capacidad para absorber mano de obra, como consecuencia del progresivo agotamiento de las tierras labrantías, de la concentración de la propiedad y de la excesiva mecanización del agro, alentada por crédito fácil y subsidiado para la compra de bienes de capital. Esto sugiere que para lo futuro habrá de propiciarse una mejor distribución de la tierra. Supone también una cuidadosa política de capitalización del agro, a fin de evitar la mecanización de los procesos susceptibles de emplear mayores proporciones de mano de obra, y fomentar el uso intensivo de insumos como fertilizantes, semillas de alto rendimiento, sistemas de irrigación y drenaje, y otros similares, que elevan la productividad de la tierra por ser factores complementarios y no sustitutivos del empleo.

En el sector industrial, las posibilidades de absorción de mano de obra son más limitadas, a causa de las condiciones tecnológicas en que se desenvuelve la actividad manufacturera. De ahí que el sector fabril no sea, en Costa Rica, una fuente importante de ocupación, a pesar de lo mucho que aporta en la generación del producto. Sin embargo, estudios recientes indican que en este país el uso de la capacidad instalada es sumamente bajo, de modo que sería posible aumentar la ocupación de mano de obra en este sector en pocos años, con sólo utilizar en forma racional la capacidad instalada existente. Es obvio que, para lograrlo, se necesita que el sector empresarial sea más agresivo en sus acciones tendientes a penetrar mercados del exterior en los cuales colocar la producción adicional.

De los demás sectores productivos, probablemente el de la construcción sea el que mejores perspectivas ofrece en materia de

uso de mano de obra. Esta circunstancia, unida a los beneficios que comporta aumentar el acervo de capital fijo del país y a las ventajas sociales de orientar, al menos en parte, el proceso hacia la mejora cuantitativa y cualitativa de la vivienda popular, conduce a pensar que el sector de la construcción está llamado a desempeñar un papel trascendental en el proceso de desarrollo costarricense.

No obstante, dos factores condicionan el desenvolvimiento de la actividad de la construcción: el financiamiento y la capacitación de la mano de obra especializada en el ramo. De esa manera, el futuro del sector depende, en buena medida, del sistema financiero nacional y de las instituciones educativas del país.

El sector de servicios —y dentro de éste especialmente el sector público— es el que más dinamismo ha mostrado durante los últimos años en la absorción de mano de obra. Es normal que en una economía en expansión el sector terciario crezca aceleradamente, por cuanto muchos de estos servicios son actividades de apoyo para los sectores productivos. En el caso de Costa Rica, sin embargo, el patrón de crecimiento del sector terciario pone en evidencia que el sector público en general, y el Gobierno Central en particular, se han convertido en empleadores de última instancia para contrarrestar el desempleo abierto resultante de la limitada capacidad de los sectores productivos para absorber mano de obra, frente al crecimiento de la fuerza laboral del país.

Existe relación directa entre los salarios de los trabajadores, la productividad media del trabajo y la absorción de mano de obra. En los sectores de mayor productividad por trabajador se pagan salarios más altos, y en ellos la generación de empleo es más elevada a través de los años. Sin embargo, en las ramas de actividad en que el sector público es determinante parece haber un divorcio total entre la productividad de la mano de obra, los salarios pagados y el aumento de los niveles de empleo. En general, los salarios del sector público siguen de cerca a los del resto de la economía, pero el nivel de empleo tiende a crecer de manera más acelerada, mientras la productividad del trabajo no aumenta en forma sustancial. El

comportamiento del sector público parece, entonces, estar orientado hacia metas de empleo más que de productividad.

El esfuerzo del país para aumentar su acervo de capital puede considerarse muy satisfactorio, si se toma en cuenta que en la actualidad más del 25 por ciento del producto interno bruto se destina a inversión. Sin embargo, los errores cometidos en el uso de tecnologías inapropiadas, unidos a las deformaciones de los precios relativos de los factores de la producción, han sido un obstáculo para que ese esfuerzo de capitalización se traduzca en mayores oportunidades de empleo.

También han elevado el costo relativo de la mano de obra las políticas tendientes a abaratar los costos del capital por medio de tasas de interés subsidiadas y de franquicias a la importación de bienes de capital, así como la legislación existente en materia de salarios mínimos y de seguridad social. Es indudable que esta deformación de los precios relativos de ambos factores (capital y trabajo) ha propiciado en alguna medida la sustitución del uno por el otro, particularmente en cuanto atañe a la mano de obra no calificada, pues en los procesos en que ésta se emplea pueden utilizarse de modo más fácil medios mecánicos. Así, políticas cuyos objetivos eran mejorar el nivel de bienestar de un amplio sector de la población y coadyuvar en el rápido desenvolvimiento de la economía, han desembocado, más bien, en demandas de ahorro y de divisas, difíciles de satisfacer, y han condenado, a la vez, al desempleo a una importante proporción de los recursos humanos de la nación.

Para alcanzar las metas que se ha fijado el país en cuanto a una distribución más equitativa del ingreso y a un uso más racional de sus recursos, en los próximos años será necesario democratizar la propiedad de los medios de producción, eliminar las preferencias en favor del uso del capital, y ligar estrechamente los aumentos salariales a los aumentos de la productividad de la mano de obra.

A pesar de las dificultades ya señaladas, Costa Rica tiene capacidad suficiente para continuar creciendo a un ritmo parecido al

del pasado. Las previsiones indican que su economía puede crecer a más del 6,5 por ciento anual como promedio durante lo que falta de este siglo; pero, para ello, será necesario tomar en cuenta las limitaciones que suponen, en lo económico, los mercados externos, tanto en Sus aspectos comerciales como en lo financiero, así como las imperfecciones de la estructura productiva.

A. El sector agropecuario

El modelo agroexportador

La vulnerabilidad de la economía costarricense, originada en la dependencia que la ata con el exterior en materia de precios y mercados, es uno de los rasgos sobresalientes del sistema productivo. Tradicional mente, Costa Rica ha sido una nación exportadora de productos primarios. Hasta mediados de la presente centuria, el sector agrario daba empleo al 55 por ciento de la población económicamente activa, aportaba más del 40 por ciento al producto interno bruto y generaba cerca del 90 por ciento de las exportaciones totales de bienes. Existía, no obstante, el serio inconveniente de que el sector dependía de dos productos, cuyos precios en los mercados mundiales no eran estables y por ello exponían el país a constantes problemas económicos: el café y el banano.

Dadas estas circunstancias, se decidió acoger el modelo de sustitución de importanciones recomendado por la Comisión Económica para la América Latina (CEPAL), que preconizaba un desarrollo industrial acelerado como solución a la excesiva dependencia del exterior y como fórmula para acelerar el ritmo de crecimiento de la economía en los países subdesarrollados. De ese modo, las bases del modelo cepalino tomaron cuerpo con la creación del Mercado Común Centroamericano y el establecimiento de una política de cierto abandono del agro, en aras del desarrollo industrial.

En el proceso de industrialización, la historia nos enseña que el papel de la agricultura ha consistido, en lo esencial, en proporcionar

la materia prima, la mano de obra y las divisas necesarias para la expansión de la industria. En Costa Rica esto se dio al pie de la letra en forma simultánea con el deterioro de los términos de intercambio del sector agropecuario en relación con el resto de la economía.

La política de industrialización incidió en forma determinante sobre el sector agropecuario. En el curso de veinticinco años (de 1950 a 1975), la participación del sector en la generación del producto interno bruto se redujo a menos de la mitad; la absorción de mano de obra bajó del 55 por ciento de la población económicamente activa a cerca de una tercera parte; y su participación en las exportaciones totales descendió del 95 por ciento al 72 por ciento. Es, sin embargo, notable el hecho de que, a pesar de este cambio de la importancia relativa del agro dentro de la economía, su estructura de producción no ha variado perceptiblemente en los últimos cinco lustros, pues el café y el banano constituyen todavía alrededor del 70 por ciento del valor de la producción agrícola total.

Mientras que la estructura productiva agropecuaria no ha experimentado cambios importantes, las técnicas de producción han variado en forma sustantiva y muestran una evidente tendencia hacia la mecanización del agro. Este fenómeno ha producido el desplazamiento del uso de la tierra y de la mano de obra en el proceso de producción agrícola del país.

Según estudios de la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica (OFIPLAN), cualquiera que sea el uso que se les dé a las tierras agrícolas, la Costa Rica del año 2000 será mucho más urbana que la actual y el sector agropecuario perderá importancia como generador directo de empleo. El uso óptimo del suelo en ese año implica transformaciones muy profundas de todo el sistema productivo, legal e institucional del país, y particularmente la necesidad de reordenar el agro y establecer nuevos y más eficientes sistemas de comercialización.

El ya mencionado cambio en la combinación de recursos empleados en la producción agrícola obedece sobre todo a la tecnificación y mecanización del sector; la otra explicación de este

fenómeno (cambios en los cultivos) no es pertinente, toda vez que, como ya se apuntó, la estructura de producción agrícola no ha variado en forma significativa durante los últimos veinticinco años. Por otro lado, la mecanización indiscriminada del agro costarricense tiene su origen, en parte, en las políticas de subsidio al tipo de interés de los créditos y de tomento a la importación de bienes de capital, políticas que, aun cuando fueron diseñadas para favorecer a la industria, se extendieron al sector agropecuario.

Un análisis de la evolución de la actividad agropecuaria de los cinco lustros recientes, pone en evidencia que existía la necesidad de pasar del proceso de sustitución de importaciones de bienes de consumo final a otra etapa, para evitarle al país las consecuencias que supone depender únicamente de la exportación de productos primarios. Esta segunda etapa consiste en una política de diversificación de exportaciones, estrategia que no toparía con los obstáculos que frenan frecuentemente el proceso de sustitución de importaciones luego de su impulso inicial, tales como el tamaño del mercado y la escasez de materias primas, entre otros.

Diversificación de exportaciones

La política de diversificación de exportaciones estaría orientada hacia tres objetivos básicos: 1) ampliar la gama de productos primarios exportados; 2) diversificar los mercados a los cuales se destinan dichos productos; y 3) sustituir, en la medida de lo posible, la exportación de productos primarios por la de productos elaborados o semielaborados, con un valor agregado mayor. En este esquema la industrialización es imperativa, pero sobre la base de fortalecer al sector agropecuario. Costa Rica posee ventajas comparativas en el agro y la modernización de éste implica un aumento de esas ventajas. Es más, las posibilidades de un genuino proceso de industrialización para el país están íntimamente ligadas a las ventajas nacionales en el campo de la producción agropecuaria, y no deben inducirse artificialmente en otros ámbitos por medio de modifica-

ciones deliberadas de los precios relativos de los bienes ni de los recursos. La diversificación de las exportaciones, en cuanto a productos y mercados, no sólo significaría el aprovechamiento máximo de la producción agropecuaria, sino que, además, reduciría la vulnerabilidad externa de la economía.

Para lograr lo anterior es indispensable alcanzar una mayor productividad del sector agropecuario, la cual puede lograrse preferentemente por medio del empleo de técnicas que hagan posible el uso intensivo de mano de obra y que, a la vez, mejoren el uso de la tierra. Deben tomarse en cuenta las dificultades que existen para ampliar la “frontera agrícola", dado que casi todos los terrenos de vocación agropecuaria tienen propietario, mientras los que permanecen en manos del Estado (con excepción de los adquiridos por el Instituto de Tierras y Colonización), son más bien de aptitud forestal o de delicado equilibrio ecológico, y por ende inconvenientes para el desarrollo de la actividad agrícola. La agricultura de Costa Rica se ha desarrollado fundamentalmente en la Meseta Central, el Pacífico Seco (Guanacaste) y el Pacífico Sur, zonas estas dos últimas que constituyeron la válvula de escape para el crecimiento demográfico de la región central. Ahora será necesario “conquistar" el llamado “Trópico Húmedo", formado por las llanuras de Limón y Sarapiquí.

Gracias a la investigación se ha logrado desarrollar técnicas muy eficientes de producción, basadas en el uso de semillas seleccionadas y de fertilizantes, así como en la irrigación, que derivan en rendimiento óptimo de las tierras y que utilizan en forma intensiva mano de obra no calificada. Estas técnicas tienen la ventaja adicional de que, como no son importantes las economías de escala en relación con el empleo del factor tierra, pueden utilizarse en todo tipo de parcelas —grandes, medianas y pequeñas—, con lo cual no se castiga la eficiencia al distribuir en forma más equitativa la tierra.

Es urgente, entonces, evaluar la política de fomento de los sectores productivos, a la luz de que el potencial del agro es mucho más amplio de lo que corrientemente se piensa, y de que es preciso convertirlo en un sector más moderno y dinámico, capaz de

desempeñar el papel que le corresponde dentro de un proceso de desarrollo sostenido y equilibrado.

Impulso de la actividad agrícola

Un buen programa de impulso para el sector agropecuario incluye aspectos como la dignificación de la actividad agrícola y de la vida rural, con el propósito de que los campesinos permanezcan arraigados a la tierra. Es imprescindible que la agricultura se convierta en una actividad rentable y deje de ser un modo de producción meramente de subsistencia, a fin de que el productor obtenga ingresos suficientes para llevar una vida digna.

También es importante la integración del proceso productivo, por medio del establecimiento de la agroindustria y de la industria rural, de modo que haya un equilibrio entre el desarrollo agropecuario y el fabril. Especial utilidad tiene la asistencia técnica que ofrezca al productor diversas opciones tecnológicas y lo induzca a utilizarlas para mejorar la producción y la productividad. En igual forma, es necesario crear mayor conciencia acerca de la conservación de los recursos naturales, para evitar su deterioro y combatir la contaminación ambiental, la deforestación y el desperdicio.

Sin la investigación científica, que encare los problemas y provea las mejores soluciones, no es posible obtener avances significativos en el mejoramiento y la tecnificación del sector agropecuario. La extensión agrícola, cuyos propósitos son trasmitirle al productor la tecnología derivada de la investigación, instruirlo convenientemente en el uso de esa tecnología e inducirlo a que la adopte de manera sistemática, debe descentralizarse en forma efectiva, mediante la regionalización de sus servicios.

La asistencia técnica gratuita del Estado debe dirigirse exclusivamente a pequeños y medianos agricultores, dándoles prioridad a los que estén debidamente organizados en cooperativas y otro tipo de asociaciones. Los grandes empresarios siempre podrán contratar el servicio con empresas particulares especializadas en este campo.

Mediante la educación pueden lograrse cambios sustanciales en las actitudes de los productores y mejorarse su capacidad de organización.

La educación rural debe comenzar en la escuela primaria, con el establecimiento de programas que no sólo enseñen a los niños a leer y escribir, sino que les inculquen, también, los conceptos de la agricultura moderna y desarrollen en ellos una nueva conciencia agrícola.

En el nivel intermedio, la educación rural y la urbana podrían diferenciarse en mayor grado, puesto que corresponden a exigencias de medios distintos. La creación de los llamados "colegios agropecuarios" debe responder efectivamente a las necesidades de desarrollo de las diversas regiones del país y a las posibilidades de dotarlos de profesores especialistas en ese campo y de recursos suficientes para producir técnicos más calificados.

Las universidades también podrían participar en la capacitación de los agricultores, por medio de cursillos, seminarios y otras actividades semejantes. No es suficiente preparar ingenieros agrónomos, peritos agrícolas, topógrafos e ingenieros forestales. Habrá que reorientar los planes de estudio universitarios, y el mejoramiento general de las carreras, hasta culminar sus estudios, así como inculcar en el ánimo del estudiante una nueva actitud de servicio, de manera que la práctica de su profesión no se convierta en un fin en sí misma. De ese modo, el país contará con especialistas, generalistas y técnicos bien motivados e imbuidos de la necesidad de convertir en empresarios —grandes o pequeños— a todos los productores nacionales.

El seguro agrícola es otro instrumento poderoso para proteger al productor. En Costa Rica se estableció desde hace varios años el seguro de cosechas, que ha colocado al país entre los más adelantados en este aspecto. No obstante, es necesario extenderlo cada día a más zonas del país y a mayor número de cultivos y actividades. Para ello, es urgente zonificar el territorio nacional según sus áreas ecológicas, a fin de evitar pérdidas innecesarias al productor y a la institución aseguradora.

Para propiciar una mayor capitalización de las explotaciones agropecuarias, debe modificarse el régimen del impuesto territorial vigente en el país, que erróneamente castiga al agricultor deseoso de hacer producir su tierra, mientras premia al ineficiente, al establecer una base impositiva que se determina según avalúos periódicos realizados por la Dirección General de la Tributación Directa, en los cuales se contempla el valor de las mejoras de la propiedad (edificios, instalaciones, caminos, cultivos, etc.).(3).

Es de suma importancia orientar una parte sustancial de las inversiones públicas hacia el agro, por medio de programas que contemplen la construcción de caminos rurales, obras de regadío, viviendas e instalaciones para almacenamiento, y otros aspectos similares (4). Tradicionalmente la política de inversiones públicas del país se orientó hacia las zonas urbanas. Sin embargo, durante los últimos cuatro años las inversiones del Estado se dirigieron sobre todo a las zonas rurales, como respuesta a la necesidad de solucionar los grandes problemas sociales que significa la concentración de los habitantes en las zonas urbanas, pero también con el propósito de elevar el nivel de vida de las comunidades campesinas, a la vez que se perfeccionan los mecanismos para alcanzar una mayor producción y una más alta productividad.

Lograr mayor justicia distributiva en los beneficios del agro, supone el establecimiento de varias medidas importantes y de una decidida voluntad política. Entre otros, deben contemplarse de manera muy especial aspectos tan determinantes como los precios, los salarios y la política tributaria. En materia de precios, la política no debe utilizarse para castigar a los productores; pero tampoco para concederles subsidios excesivos mediante la fijación de precios muy por encima de los vigentes en el mercado internacional. A la hora de fijar los precios de sustentación de los productos agropecuarios, debe tenerse en mente que se tata de un instrumento para fomentar la producción, pero que no por ello debe perjudicar a los consumidores.

En cuanto concierne a salarios, convendría considerar la posibilidad de modificar el sistema de fijación establecido en el país,

que contempla salarios mínimos para muchas categorías ocupacionales por cada rama de actividad económica y que, como lo muestra la experiencia, resulta ser un mecanismo engorroso y de dudosa efectividad. Como de lo que se trata es de estimular la producción de bienes de consumo básico (sobre todo alimentos), en lo cual el monto del salario es de enorme importancia, ya que hace posible el consumo, lo aconsejable sería definir un "salario mínimo vital", a partir de los mismos criterios utilizados para determinar el salario mínimo en el resto de las ocupaciones. Este salario mínimo vital, evidentemente se modificaría según aumente la productividad media de la economía.

Bases de la nueva política agraria

La importancia del sector agropecuario para la economía del país es evidente, como lo es la necesidad de perfeccionarla. De ello tienen plena conciencia las autoridades del país y por eso se han preocupado por solucionar, en la medida de lo posible, los principales obstáculos que impiden un mayor volumen de producción y un mayor rendimiento del sector. Entre otras importantes iniciativas para lograrlo, se presentaron a la Asamblea Legislativa dos proyectos de ley: el de "Ordenamiento Agrario y Desarrollo Rural" y el de la creación del "Instituto de Recursos Naturales (INDERENA)".

Se pretende transformar la estructura social-agraria del país, sobre la base de mantener la tradición de pequeña propiedad, pero conviertiéndola en unidad económica de alta productividad. Los fundamentos doctrinarios de este planteamiento giran alrededor del principio de la función social de la tierra, sin soslayar el hecho de que el Estado debe garantizar la existencia y la legitimidad de la propiedad privada en armonía con dicho principio. Se desea, asimismo, evitar la concentración de la tierra productiva destinada a fines especulativos, determinar para cada región la mejor ocupación de los predios y estimular los cultivos de mayor productividad en

beneficio de los agricultores y del país, así como desalentar el uso de la tierra en cultivos ineficientes o productos no rentables. También se aspira a dotar de tierras a todo agricultor o grupo de agricultores que tengan capacidad para la agricultura y la ganadería y no las posean —o las tengan en cantidad insuficiente— para su desarrollo.

Otro aspecto de importancia se refiere al crédito y la asistencia social, los seguros contra riesgos de la producción y los mecanismos para la comercialización e industrialización de los productos agropecuarios, tanto para su venta en el país como en el exterior.

Es de singular necesidad la creación de una Procuraduría Agraria, para representar al Estado en los asuntos judiciales, administrativos, y causas penales y de policía, relacionados con problemas de propiedad o de posesión de terrenos rurales. Igualmente, debe promoverse la organización campesina, a fin de que los habitantes del agro participen efectivamente en el proceso de ordenamiento agrario, puedan tener auténtica representación en los centros de toma de decisiones relativas al desarrollo rural, adquieran conciencia de sus problemas y responsabilidades, reciban estímulo en sus sentimientos de solidaridad social, eleven su nivel de aspiraciones y su condición social, económica y cultural y, en fin, que los pequeños y medianos propietarios, los asalariados agrícolas, los arrendatarios, los aparceros, los colonos y los poseedores en precario, reciban los beneficios de los programas.

Finalmente, son de suma importancia la creación de la jurisdicción agraria y el establecimiento de tribunales especializados en esa materia, para dilucidar los juicios relativos al amplio y especializado campo del derecho agrario.

B. El sector industrial

El advenimiento de la industrialización

Uno de los acontecimientos más significativos en la vida económica del país durante los últimos veinticinco años, ha sido el

desarrollo del sector industrial, acaecido en la década de 1960, merced a los estímulos brindados por el sector estatal y gracias a la activa participación de la iniciativa privada.

El crecimiento del sector, sobre todo durante los últimos quince años, obedeció a varias acciones que se realizaron y en especial a: i) la creación del Mercado Común Centroamericano; ii) el establecimiento de sistemas de incentivos fiscales, crediticios y de protección arancelaria; y ¡ii) el elevado crecimiento de las exportaciones tradicionales, que permitió financiar la importación de maquinaria e insumos para la industria. En otras palabras, la estrategia de desarrollo industrial se basó en la expansión del mercado interno hasta completar el ámbito centroamericano; la transferencia de recursos del sector agropecuario al sector industrial (por el camino de un deterioro de los términos de intercambio de agro frente a la industria); el fmandamiento otorgado por el Sistema Bancario Nacional; la canalización hacia el sector industrial de una parte importante de las divisas generadas por el sector agropecuario; el apoyo estatal por medio de exoneraciones; y los estímulos por medio de tasas de interés subsidiadas y de un tipo de cambio sobrevaluado.

El sustento jurídico e institucional de esta política de desarrollo manufacturero está constituido por la Ley de Protección y Desarrollo Industrial, el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales al Desarrollo Industrial, el Arancel Externo Común, y la Ley de Fomento de las Exportaciones, por una parte; y la creación del Departamento de Promoción Industrial del Ministerio de Agricultura e Industrias (origen del actual Ministerio de Economía, Industria y Comercio), el Centro para la Promoción de las Exportaciones y las Inversiones y más recientemente la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA).

La participación del sector dentro del producto interno bruto aumentó del 13 por ciento 1950, al 20 por ciento en 1976. Su creciente importancia dentro de la economía nacional puede apreciarse mejor mediante el análisis de la composición, por origen,

de las exportaciones totales de bienes del país. Así, por ejemplo, los bienes de origen industrial no llegaban siquiera al 2 por ciento de las exportaciones en 1955, mientras que en 1977 ascendían al 39 por ciento y se destinaban en un 70 por ciento al resto de Centroamérica. Sin embargo, en términos de absorción de mano de obra, el aporte del sector industrial no es muy elevado: entre 1950 y 1977 la participación del sector en la generación de empleo aumentó del 11 por ciento al 16 por ciento (5).

Cambios de ¡a estructura productiva

Ahora bien, quince años de industrialización han producido cambios estructurales importantes, que en muchos casos provienen de deficiencias de los propios instrumentos de fomento industrial.

En cuanto concierne al arancel común, es posible que la protección haya sido no sólo excesiva (en innumerables casos brindaba incluso una protección nominal mayor que la existente antes de la creación del Mercado Común Centroamericano), sino también indiscriminada, al favorecer igualmente a industrias de alto potencial y a industrias de dudoso beneficio para el país. Además, el arancel favorecía la importación de bienes intermedios y de capital en perjuicio de la utilización de insumos y recursos locales, lo cual propició el establecimiento de plantas manufactureras que realizan sólo las etapas finales de los procesos, a pesar de tratarse de la fabricación de artículos cuyo componente de materia prima es significativo y existe localmente.

A las ya señaladas fallas de los instrumentos de industrialización, debe agregarse un problema de estrategia que se presentó en los primeros años del Mercado Común y que en alguna medida debilitó los beneficios de la integración económica centroamericana: la falta de coordinación entre el sistema de protección arancelaria y el de incentivos fiscales. A expensas del alto nivel de protección arancelaria de los primeros años del proceso de industrialización, muchas empresas extranjeras soslayaron las barreras de aduana

mediante el recurso de producir local mente lo que antes exportaban hacia la región. Como pasaron tantos años sin que se uniformaran los incentivos fiscales que cada país podría otorgar para el establecimiento de industrias nuevas, estas empresas foráneas promovieron la competencia entre las naciones del Istmo para obtener el máximo de incentivos, y en muchos casos lograron que las concesiones fueran mayores de lo que esperaban o necesitaban, por lo que su ubicación no necesariamente ha correspondido a las ventajas comparativas reales ofrecidas por cada país. El establecimiento de normas comunes en este campo llegó tarde, cuando buena parte de las industrias estaban ya instaladas.

En resumen, los efectos combinados de los incentivos fiscales, la sustitución de las barreras arancelarias individuales por el arancel común, y la política de tasas de interés y tipo de cambio, fueron los siguientes:

1) Elevadas tasas de rentabilidad para la industria, tanto por medio de reducciones de los costos de instalación y funcionamiento (disminución de los aforos sobre la importación de maquinaria e insumos industriales, tasas de interés y tipo de cambio artificialmente bajos), como mediante aumentos en los ingresos netos (ventas locales a precios superiores a los vigentes en los mercados internacionales y en alguna medida la exoneración del pago de impuesto sobre la renta).

2) Un importante énfasis en el uso de capital e insumos importados, lo cual derivó en que, una política cuyo propósito era precisamente sustituir las importaciones, paradójicamente aumentara, en vez de reducirla, la dependencia externa de la economía (6). Estas mismas razones han obligado a subsidiar industrias de poco valor agregado y en buena parte son responsables del alto índice de subutilización de la capacidad instalada del sector industrial (7). En este aspecto, una política prudente del Sistema Bancario Nacional sería financiar en mayor cuantía el capital de trabajo de las empresas industria-

les, a fin de que aumenten el uso de su capacidad instalada, y no sólo preocuparse por la contratación de los fondos externos para la compra de maquinaria. Por otra parte, sería conveniente modificar el sistema tributario, que hoy estimula en exceso la reinversión en bienes de capital, al exonerarla del impuesto sobre la renta.

3) Un elevado costo fiscal, no sólo por concepto de exoneraciones, sino también por la pérdida de ingresos debida a la desviación del comercio ocurrida a raíz del proceso de sustitución de importaciones.

Todas estas dificultades son, en buena parte, consecuencia del modelo de sustitución de importaciones que el país adoptó para modificar la estructura agroexportadora que había venido aplicándose antes de la década del sesenta. Costa Rica no fue, desde luego, la excepción entre los que apoyaron con entusiasmo, a partir de la década de 1950, la fórmula que postuló, como panacea para sanar las dificultades económicas de Latinoamérica, la idea de un proceso de industrialización fundamentado en la sustitución de importaciones, y por eso le dio el impulso necesario para que echara andar en nuestro país.

Ineficacia del modelo

Por diversos motivos, la eficacia del modelo, como fórmula permanente, comenzó a ponerse en duda tiempo después. Hoy se le atribuyen falta de efectividad para solucionar los problemas económicos e, incluso, algunos efectos contraproducentes. Estas opiniones se sustentan en razones de peso, que es necesario analizar. Por una parte, el proceso casi se ha agotado al concluir prácticamente la sustitución de bienes de consumo de fácil producción. Por otra parte, el reducido tamaño de los mercados locales y regionales, la proliferación de productos industriales y el escaso poder de

competencia frente a terceros mercados, afectaron severamente al sector industrial. La aplicación de este modelo tampoco aumentó significativamente las fuentes de empleo en la industria, que se pensaba absorbería una buena proporción de la mano de obra cesante.

Irónicamente, tras largos años de aplicar el modelo, las economías de las naciones latinoamericanas se tornaron más vulnerables que antes, en especial por los cambios experimentados en la composición de sus importaciones. Como en el resto de Latinoamérica, en Costa Rica la necesidad de las importaciones para apoyar el proceso industrial es tan evidente, que ha llegado a ser un axioma la afirmación de que, si no se importan materias primas, bienes intermedios y bienes de capital, muchas de las industrias del país perecerían. De ahí que se hayan presentado, como luego se verá, serias crisis de disponibilidad de divisas, ante la intensa demanda del sector para importar insumos.

Las limitaciones de! modelo de sustitución de importaciones no se concretan a la etapa de producción de bienes finales. La experiencia latinoamericana demuestra que el proceso se inicia, ciertamente, con la sustitución de importaciones de artículos terminados, los cuales comienzan a producirse localmente; después va extendiéndose hacia otros de menor grado de elaboración, con lo cual los precios de los bienes finales aumentan en forma progresiva, al sumárseles los costos de las etapas inferiores, si el nivel de protección así lo permitiera, o bien, perjudica a las actividades incapaces de absorber costos adicionales. De esta manera, la producción interna de bienes industriales se hace cada vez más onerosa, debido a que el país se ve obligado a entrar en nuevas etapas de sustitución de importaciones, en campos en que existen limitaciones por lo reducido del mercado nacional (y aun regional) en comparación con la cuantía de las inversiones necesarias para producir los artículos, así como por los requerimientos crecientes de tecnología (que no es capaz de crear internamente) e, incluso, la escasez de materias primas locales, en muchos casos.

En efecto, en cada nueva etapa de producción se presenta un incremento de los costos internos. Las materias primas y los bienes intermedios y de capital, que al principio se importaban a los precios de los mercados mundiales, empiezan a producirse en el país amparados a la protección gubernamental, pero a precios más elevados. Este fenómeno del alto precio de tales bienes tiene su explicación en que los impuestos, los márgenes de utilidad y otros gastos guardan cierta relación proporcional con el costo, de tal modo que el aumento se refleja en el precio de los artículos de la etapa siguiente, multiplicado por el factor que corresponde a esa relación proporcional. Esto sucede con cada nueva fase del proceso y, en consecuencia, los aumentos absolutos de los costos de la materia prima provocan, según sea el número de etapas que medien entre ésta y el artículo terminado, un precio cuya cuantía está afectada por el factor en referencia.

Por otra parte, las soluciones que el modelo de sustitución de importaciones depara en su primera fase (producción local de bienes finales) son sólo de carácter pasajero en cuanto atañe a la balanza de pagos. Por ende, constituyen una mera posposición del desequilibrio externo. El resultado de la expansión industrial es un incremento en la demanda de divisas, que obliga a aplicar la sustitución de importaciones al siguiente nivel de elaboración, con el cual sucede algo parecido; éste, a su vez, desplaza el problema hacia otras etapas de industrialización sucesivas, hasta llegar a los productos primarios. Así, la economía debe entrar, a fortiori, en un proceso intenso y amplio de sustitución de importaciones. A cada nueva expansión del sector, aumentan las necesidades de divisas y se agudizan las presiones, en circunstancias en que la escasa disponibilidad de reservas monetarias constituye una seria limitación para el crecimiento del propio sector demandante.

Nueva estrategia: promover las exportaciones

La experiencia acumulada por el país en los últimos tres lustros constituye un valioso aporte para decidir acerca de la

orientación que habrá de dársele a la nueva política para el sector industrial. Es necesario reflexionar acerca del problema de la pérdida de ingresos fiscales, como consecuencia de los incentivos tributarios que fue preciso otorgar a la industria; analizar las consecuencias del cambio en la distribución del ingreso, originadas por la industrialización; y revisar los aspectos de calidad y precio, en cuanto afectan a los consumidores.

También es necesario tomar en cuenta el hecho positivo de que el proceso industrial hizo surgir una nueva clase empresarial, dinámica y agresiva, así como un grupo de administradores, gerentes y técnicos, con que no contaba antes Costa Rica.

Hoy se piensa que para los países en desarrollo puede ser más conveniente abandonar el modelo de sustitución de importaciones y adoptar, en su lugar, una política de industrialización basada en el fomento de exportaciones de bienes industriales. Por una parte, está probado ya que la recomendación de la CEPAL no fue suficiente para corregir las deficiencias del antiguo patrón agroexportador de los países latinoamericanos. Por otra, la nueva estrategia sugerida tiene, entre otras, la ventaja de que mejora notablemente la eficiencia en la asignación de recursos, por cuanto obliga a los industriales a conquistar los mercados internacionales, con lo cual la economía del país puede vencer los problemas que supone el tamaño reducido del mercado local y del mercado regional. Además, conforme a la teoría tradicional del comercio exterior (8), se puede afirmar que, debido a sus ventajas comparativas, los países en desarrollo estarían en mejor posición de exportar artículos en cuya elaboración se utiliza intensivamente la mano de obra. Es importante tener presente, asimismo, que mediante la aplicación de la política de fomento de las exportaciones el costo de generar divisas es menor que el de ahorrarlas (como lo postula el modelo de sustitución de importaciones). Para el Gobierno, resulta menos onerosa la aplicación de una política promotora de exportaciones como la que se explicará más adelante, cuyos instrumentos están más a la vista, lo que permite controlar a tiempo las desviaciones que podrían producirse en un momento dado.

La experiencia de varios países

La evidencia empírica pone de manifiesto las posibilidades del modelo de promoción de exportaciones, así como sus ventajas sobre el de sustitución de importaciones, según uno y otro han sido aplicados en distintos lugares.

Países como Singapur, Taiwan y Corea del Sur, aunque de características distintas a las de Centroamérica, han demostrado que las naciones subdesarrolladas tienen posibilidades de adoptar una política de promoción de exportaciones, como segunda fase de la política de sustitución de importaciones, y que esta nueva estrategia de desarrollo puede ser fundamental para superar problemas de desocupación y de iniquidad en el reparto del ingreso.

Dichos países fueron eliminando paulatinamente las trabas a los artículos importados, hasta casi alcanzar, en la actualidad, un régimen de libre comercio. Desde hace muchos años (alrededor de 1960), decidieron adoptar una política de "outward looking", orientada hacia la exportación de artículos en cuyo proceso de fabricación interviene de modo intensivo la mano de obra. Corea del Sur y Taiwan contaban con mercados domésticos suficientemente amplios, debido a sus poblaciones numerosas, y podían permanecer en la etapa de sustitución de importaciones. Sin embargo, optaron por dar el gran paso hacia adelante en la modificación de sus políticas exportadoras, ayudados por una fuerza laboral bien educada (9). Al liberar el comercio, se abrió para ios industriales la oportunidad de adquirir insumos no sólo en el mercado nacional, sino también en eí exterior, puesto que los gravámenes a la importación fueron eliminados.

Corea del Sur es, quizá, la nación que más éxito ha tenido en promover sus exportaciones (10). Esto se debió, fundamentalmente, a la política de cambios sucesivos en el valor externo de la moneda, muy por encima de los aumentos relativos de los precios, así como a la reducción de impuestos indirectos, a una política de crédito subsidiado y a tarifas preferenciales para el uso de la electricidad, los ferrocarriles y otros servicios.

Algunas naciones latinoamericanas —Colombia, Argentina, México y Brasil— intensificaron la promoción de exportaciones luego de la amarga experiencia y de las dificultades a que las había conducido la política de sustitución de importaciones. En el inicio ofrecieron varios tipos de subsidios a los exportadores, aunque en términos generales evitaron las importaciones de insumos para producir manufacturas destinadas a la exportación cuando en los mercados domésticos existían sustitutos para esos insumos foráneos. En la década de 1960, se generalizaron los subsidios a las exportaciones, en la forma de exenciones tributarias, reducciones en el impuesto sobre la renta y crédito subsidiado. En un primer momento, el exportador no podía escoger entre insumos nacionales e insumos importados, y no fue sino hasta principios de 1970 cuando se introdujeron algunas excepciones, de modo que fue posible importar, libres de impuestos, determinados insumos, siempre que en el mercado local no se produjeran otros similares. Sin embargo, en estos países no se adoptó un trato igual para las manufacturas y los bienes primarios; siempre hubo —y hay todavía— discriminación en contra de los productos agropecuarios.

Chile fue, por su parte, el paradigma latinoamericano de la sustitución de importaciones. Su desarrollo industrial se caracterizó por la discriminación contra sus productos exportables.

Una comparación de los resultados de la estrategia seguida por países como Corea del Sur, Taiwan y Singapur con la adoptada por Chile, pone de manifiesto las notables diferencias existentes entre ambas políticas. Así, mientras de 1966 a 1973 la producción industrial de Chile no tuvo ningún crecimiento, la de Corea creció el 50 por ciento por año, la de Singapur el 42 por ciento y la de Taiwan el 47 por ciento. Por otro lado, en tanto Chile exportaba en 1973 sólo el 2,5 por ciento de su producción fabril, en Corea ese porcentaje alcanzó el 40 por ciento, en Singapur el 43 por ciento y en Taiwan el 50 por ciento (11).

En lo atingente al total de las exportaciones, tanto industriales como de productos primarios, comparadas con el producto

interno bruto, se observan también marcadas diferencias: en Chile, sólo representaban el 7,6 por ciento del PIB, mientras en Corea alcanzaron el 26 por ciento, en Singapur el 45 por ciento y en Taiwan el 48 por ciento.

También es dramática la disparidad de resultados en cuanto atañe al crecimiento del sector industrial. En el caso chileno, ese crecimiento fue, durante el período de 1966 a 1973, del 3,7 por ciento anual, en tanto el sector se expandía a una tasa del 21 por ciento en Corea, del 15 por ciento en Singapur y del 22 por ciento en Taiwan. En lo relativo al producto nacional bruto por habitante, la situación no es menos espectacular: su crecimiento anual fue en Chile, en ese mismo período, casi imperceptible (0,2 por ciento), cuando en Corea llegó al 8,8 por ciento, en Singapur al 10,9 por ciento y en Taiwan al 7,9 por ciento.

Ventajas comparativas de ambos modelos

Resulta evidente que la estrategia de promoción de exportaciones aventaja en mucho a la política de sustitución de importaciones. Entre sus ventajas, destaca la posibilidad de mejorar la asignación de los recursos, por cuanto impulsa el establecimiento de industrias intensivas en mano de obra, y aumenta la utilización de la capacidad instalada, aspecto de enorme importancia en el caso de Costa Rica, en donde constituye un serio problema la baja utilización de la maquinaria. Además hace posible el aprovechamiento de las economías de escala y estimula un mayor desarrollo de la tecnología.

Importa poner de relieve que es precisamente en los países que han propiciado una vigorosa política de promoción de exportaciones, en donde se ha logrado disminuir a su más bajo nivel el desempleo, a la vez que se han obtenido sustanciales aumentos en el salarie real de los trabajadores del sector fabril (12).

Podría suponerse que el éxito de los citados países asiáticos se debe a una muy alta inversión extranjera y a que las empresas

foráneas (y en especial las multinacionales) están orientadas, más que las empresas locales, hacia la exportación de sus productos. Pero éste no es el caso en Singapur, Corea y Taiwan, en los cuales la proporción de firmas extranjeras es menor que en los países que forman el Mercado Común Centroamericano.

La experiencia mundial demuestra que los incentivos a las exportaciones son la principal razón del acelerado incremento de las ventas externas en los países que han adoptado la política de "crecimiento hacia afuera", y prueba, asimismo, que esa expansión es la causa principal del rápido desarrollo de su economía.

Como lo evidencian los casos de Corea, Taiwan y Singapur, la política de promoción de exportaciones trae beneficios sustanciales en cuanto se refiere al empleo, al reducir las tasas de desocupación a niveles más bajos que las de países en donde todavía se aplica el modelo de sustitución de importaciones. Esto es de suma importancia puesto que un menor desempleo implica una mejor distribución del ingreso; y esto, de nuevo, es lo que sucede en dichos países, en los cuales el ingreso nacional está mejor distribuido que en Centroamérica.

Reorientadón de la política Industrial en Costa Rica

La política nacional de industrialización debe reorientarse en sentido diametralmente opuesto: fomentar las exportaciones de bienes industriales, alentar el establecimiento de industrias intermedias y agroindustrias, y favorecer en todo momento el uso de mano de obra local. Dentro de este nuevo esquema, habrán de considerarse también las posibilidades de inducir un proceso de desconcentración geográfica de la industria, sobre todo para abrir nuevas oportunidades de empleo en zonas fuera de la Meseta Central (1 3). Asimismo, es preciso ponderar cuidadosamente el papel de la pequeña industria y de la artesanía dentro del sector. Paralelamente a la concentración geográfica se ha producido también una concentración de estas últimas en pocas manos, lo cual es grave, por tratarse de dos de las actividades que le han dado a la democracia costarricense su

principal característica: la de ser un sistema de pequeños propietarios. En estas circunstancias, la democracia está amenazada, por lo que es necesario fortalecer a los pequeños productores. Siempre debe tenerse presente que las pequeñas industrias y las artesanías aumentan en forma significativa las oportunidades de empleo, por cuanto demandan más mano de obra por unidad producida.

Todo lo anterior supone modificar sustancialmente la estrategia seguida hasta ahora, conforme a las ideas que se exponen a continuación, y significa, de igual manera, un cambio de actitud en la voluntad política para lograrlo.

Primero, debe suprimirse en forma paulatina el sistema proteccionista existente en la actualidad, que en ningún momento se concibió como algo permanente, sino temporal. Si esa protección se ha convertido en algo permanente, ello se debe a las presiones ejercidas por algunas fuerzas económicas que han obligado a los gobiernos centroamericanos a darles carácter indefinido a los instrumentos de protección arancelaria. La adecuación de los niveles proteccionistas y de incentivos fiscales a las necesidades reales de la industria, permitirá reducir el costo fiscal del proceso. Desde luego, habrá que ajustarse a un cronograma para suprimir gradualmente los sistemas de promoción industrial, a fin de forzar a las empresas a actuar con la debida eficiencia en un plazo razonable. El Arancel de Aduanas Centroamericano y el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales deben modificarse, de modo que en lo futuro sólo se concedan incentivos a industrias con posibilidades de exportar a mercados fuera de la región, se reoriente el proceso de sustitución de importaciones, no se perjudique a los consumidores y se aumente la eficiencia de las empresas.

Todo cambio que se pretenda introducir en la política de promoción industrial, ha de hacerse de común acuerdo con el resto de los países centroamericanos y de manera uniforme para toda la región. - La -experiencia ha sido desafortunada, en particular porque las empresas extranjeras se han aprovechado de esa falta de uniformidad. Esto pone de relieve lo imperioso que resulta definir

cuanto antes una política de inversión extranjera para toda Centroamérica, que contemple normas claras acerca de la localización de las fábricas, así como el objetivo adicional de lograr un equilibrio en los beneficios que cada país deriva del proceso integracionista.

Buena parte de las empresas industriales está en manos de ciudadanos de otras naciones, y de ahí la necesidad de limitar la inversión extranjera a los campos en que el país y la región consideren útil promoverla por su aporte en términos de tecnología, capacidad empresarial y posibilidades de acceso a nuevos mercados. Mientras tanto, no deberían alentarse inversiones extranjeras en actividades en las que ya se tiene suficiente experiencia, e impedirlas en los sectores de importancia estratégica para el país, que deben estar en manos de nacionales. Es necesario hacer, asimismo, un esfuerzo por democratizar los medios de producción industrial, fortaleciendo algunos de los programas que ya existen en el país en este campo, como el Programa Nacional de Artesanía y Pequeña Industria y las cooperativas promovidas por el Instituto de Fomento Cooperativo, así como otros que se pretende establecer, como el de industrias rurales. Será inevitable que en los próximos años, junto con el esfuerzo por democratizar la propiedad de las industrias, el Estado y sus instituciones (sobre todo la Corporación Costarricense de Desarrollo —CODESA—), propicien la formación de empresas agroindustriales en diversas zonas del territorio, con el propósito de estimular el desarrollo de esas regiones.

En lo que concierne a la capacitación de los recursos humanos, debe señalarse que, a pesar del esfuerzo realizado por el país hasta ahora en ese campo, la mano de obra calificada resulta insuficiente y constituye, quizás, una de las principales limitaciones del desarrollo industrial. Es indispensable, entonces, una mayor coordinación de las labores que prestan en la materia varias instituciones gubernamentales, como el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), el Instituto Tecnológico de Costa Rica y el Ministerio de Educación Pública, a fin de aumentar y mejorar la preparación de trabajadores idóneos para el sector manufacturero.

En suma, la nueva política de industrialización deberá orientarse a corregir las deformaciones propias de la estrategia vigente en la actualidad y a introducir, más bien, incentivos para promover las exportaciones y para intensificar el uso de insumos y recursos nacionales. De igual manera, las instituciones de la integración centroamericana habrán de reformarse para que el proceso sea suficientemente flexible y efectivo.

C. El sector terciario

Durante los últimos veinticinco años, el sector terciario de la economía costarricense ha aumentado su participación dentro del producto interno bruto, de cerca del 45% en 1950 a aproximadamente el 60% en 1977 Sin embargo, entre los tres grupos que forman este sector se notan importantes diferencias en las tasas de participación (14).

Así, dentro del mismo sector terciario, los renglones de Gobierno General y de Servicios Básicos se han expandido a expensas del grupo de Comercio. Toda vez que las empresas estatales tienen una participación muy amplia dentro de los servicios básicos, el llamado "sector público" (que incluye tanto a las empresas estatales como al Gobierno General) ha elevado significativamente su participación en la generación del producto.

En términos de la absorción de mano de obra, la importancia relativa del sector terciario ha crecido en forma espectacular durante las últimas tres décadas: en 1950 empleaba a una cuarta parte de la población económicamente activa del país y ya en 1977 absorbía el 49% de la fuerza laboral ocupada.

Este hecho pone de relieve que la mano de obra del sector primario de la economía se ha desplazado sobre todo al sector terciario, afectando poco al sector secundario. El fenómeno, común a buen número de países en vías de desarrollo, es sintomático de la limitada capacidad de los sectores primario y secundario para

absorber mano de obra, así como de la tendencia del Estado a intervenir como empleador de última instancia, con el propósito de cerrar la brecha existente entre el aumento de la población económicamente activa y la expansión de las oportunidades de empleo en el resto de la economía.

En el caso de Costa Rica, es evidente que el deseo de los gobiernos, en el sentido de conceder más oportunidades de trabajo, ha sido muy importante y se refleja en el hecho de que el empleo casi se duplicó en el sector público en el último lustro, hasta alcanzar unos 130.000 empleados en la actualidad.

Ahora bien, este notable crecimiento de la fuerza laboral empleada por el sector público obedece a circunstancias que, en muchos casos, son propias del tipo de sociedad que ha formado el país durante su desarrollo histórico, tanto como a la voluntad expresa de los gobiernos en el campo de la política social. En efecto, aunque ya han comenzado a declinar las altas tasas de crecimiento demográfico que se dieron hace algunos años, el aumento de la población es el principal responsable del incremento del gasto público: hace apenas cinco lustros el país tenía unos 800.000 habitantes, y ya en 1977 esa cifra superaba ios 2.000.000, lo cual significa que, aun manteniendo los mismos servicios públicos que se prestaban en 1950, el gasto gubernamental se habría duplicado con creces para poder satisfacer las necesidades de la población rural.

También es causa de ese aumento del gasto público la misma estructura institucional adoptada por el país a partir de 1949, cuando se dictó la nueva Constitución Política de la República. El Estado se concibió sobre bases modernas, con capacidad para ntervenir de modo más amplio en las actividades económicas, sociales y culturales de la nación: nació a la vida del país el régimen de instituciones autónomas y semiautónomas, encargadas de realjzar diversas acciones para atender las complejas necesidades de la nueva sociedad costarricense.

Es lógico que en el transcurso de los años aparezcan nuevas necesidades y otras se intensifiquen. Tal es el caso, en Costa Rica, de

la participación de las mujeres en la vida económica, que antaño era muy reducida. Hoy, la mujer participa más en la actividad socioeconómica y, por ello, sus demandas de servicios en educación, salud y trabajo se han elevado de manera considerable.

No menos importante es el hecho de que los servicios del Gobierno Central y de las instituciones autónomas, para las comunidades rurales del país, se hayan ampliado, con el consiguiente aumento del gasto público, sobre todo si se toma en cuenta que resultan todavía más costosos en las zonas campesinas que en las urbanas. En la actualidad se presta, como nunca antes, especial atención a las políticas que propenden a la igualdad de oportunidades y de desarrollo entre unas y otras regiones, mediante programas de salud rural, caminos vecinales, electrificación, acueductos y nutrición.

Sin embargo, la promoción del sector rural no significa el abandono de las demandas originadas por el acelerado crecimiento de las ciudades, lo cual, obviamente, implica también aumentos en el gasto público. En igual forma es necesario proveer recursos destinados a mantener las obras realizadas: tal el caso de la conservación de carreteras, el mantenimiento de hospitales, centros de salud, escuelas y parques, y en general de todas las obras públicas.

Otros dos aspectos son importantes para explicare! incremento del gasto público en el país. Por una parte, la elevación de los costos como consecuencia de la crisis internacional acaecida en años recientes (15); y, por otra, el grado de cultura alcanzado por la población, que conduce al aumento de las demandas por más y mejores servicios, que pueden ser reclamados con mayores posibilidades de éxito, en virtud de la más eficiente organización de los grupos sociales en estos días.

El volumen adquirido por ciertos servicios parece rebasar la capacidad administrativa eficiente del Estado, en particular en los campos de la salud y la educación, y ciertamente el crecimiento desmedido del sector terciario puede traer consecuencias inconvenientes para la economía nacional, puesto que la productividad del sector, aparte de variada, tiende a ser muy baja.

3. Dependencia del exterior

Costa Rica es un país de reducida extensión territorial (50.900 Km2), de escasa población (aproximadamente 2.000.000 de habitan- :es) y de limitados recursos naturales, con frecuencia inexplotados o utilizados parcialmente o de manera antieconómica. El nivel cultural de los costarricenses, más elevado que el de las demás naciones centroamericanas y que el de muchas del resto de Latinoamérica, conduce a crecientes presiones sociales en demanda de mayores beneficios. Es un hecho que algunos grupos se impacientan ante la entitud del proceso de desarrollo y exigen condiciones de vida que r aparato productivo no está capacitado, al menos por ahora, para otorgarles. La adopción de patrones de consumo superiores a la capacidad económica nacional, típicos de sociedades más ricas, ha nducido a ciertos sectores a adoptar un estilo de vida reñido, en no pocos casos, con los sentimientos de solidaridad y de fraternidad. La propaganda, que debería servir sobre todo para informar a los consumidores acerca de las distintas opciones con relación a determinado producto, se ha especializado, en no pocas ocasiones y mediante las técnicas más modernas, en estimular el consumo de artículos no indispensables y muchas veces superfluos.

Todo este cuadro condiciona de manera significativa el panorama socioeconómico nacional y hace al país en extremo vulnerable y dependiente, no sólo en lo comercial y financiero, sino también en lo tecnológico y aun en lo cultural.

A. La dependencia comercial y financiera

El comercio exterior constituye el mecanismo por medio del cual se logra hacer compatible una estructura productiva eminentemente agrícola con un patrón de consumo interno en extremo sofisticado, en el cual predominan las manufacturas. Esto es así gracias a que el comercio exterior permite cambiar todo lo que se produce y no se

consume en cosas que se consumen y no se producen. He aquí por qué razón el intercambio comercial tiene tanta importancia para mantener el nivel de vida de los costarricenses.

En la actualidad, la importación por habitante en Costa Rica asciende a $650 al año, y el país importa, en total, el 28% de su oferta global. El contraste con la situación de veinticinco años atrás es asombroso: en aquella época ias importaciones per cápita ascendían a sólo $81 por año, y únicamente el 19%de la oferta global provenía del exterior. Esto significa que la dependencia que ata al país con el exterior no sólo es elevada, sino que va en aumento año con año.

El problema del acelerado crecimiento de las importaciones, aunque grave, no sería crítico si el país estuviera en capacidad de generar divisas fácilmente. Pero no es ése el caso. Por desgracia, el valor de las exportaciones de Costa Rica tan sólo creció 15 veces en los últimos veintinueve años, mientras el de sus importaciones se elevó 32 veces, con lo cual la brecha entre unas y otras tendió a ampliarse en forma considerable.

En realidad, más que el crecimiento relativo de las importaciones y de las exportaciones, lo que ha preocupado a las autoridades monetarias nacionales ha sido la forma cómo cubrir el déficit de la cuenta comercial por el efecto que ésta tiene sobre la balanza de pagos, dilema que ha tenido importancia capital dentro del problema económico de Costa Rica en los últimos cinco lustros. En efecto, durante ese lapso se han tomado numerosas medidas tendientes a contener las importaciones (16) (como medio de evitar el drenaje de las reservas monetarias internacionales y con ello eludir el problema del financiamiento, oneroso y de corto plazo, para dotar al país de las divisas necesarias para el pago de sus importaciones y la adquisición de servicios en el exterior), así como a estimular el ingreso de divisas por la vía del fomento de las exportaciones, la inversión extranjera y, más recientemente, el turismo.

El éxito de tales medidas ha sido más bien modesto, si se toma en cuenta que la brecha comercial continúa ensanchándose y el volumen del financiamiento externo crece en forma acelerada según pasan los años.

La posibilidad de acrecentar de manera significativa y a corto plazo el ingreso de divisas por concepto de exportaciones, tropieza con varios obstáculos: la concentración de las ventas externas en dos o tres productos agropecuarios no esenciales, destinados a un número reducido de mercados, y la posición marginal del país en los mercados internacionales, lo cual implica que se vende a precios estipulados por los compradores y se compra a precios fijados por los vendedores. En el mediano y en el largo plazo, las exportacionnes podrán expandirse en la medida en que se amplíe la gama de productos exportables y se conquisten nuevos mercados, lo cual demanda una alta dosis de eficiencia en los procesos productivos y en la comercialización de las mercancías.

No obstante, debe tenerse presente que el ingreso de divisas no depende únicamente del volumen de las exportaciones, sino también de sus precios, que son una variable más bien exógena, y la experiencia del país en materia de precios internacionales ha sido bastante amarga. Así, por ejemplo, cada unidad importada en 1977 le costó al país, en términos de exportaciones, el 22% más de lo que le costaba en 1957. Esta erosión del poder de compra de las exportaciones debe tomarse muy en cuenta a la hora de analizar el comportamiento del sector externo en los últimos años, por cuanto un deterioro de esa magnitud en los términos de intercambio resulta difícil de enjugar, incluso para una economía más desarrollada y menos vulnerable que la de Costa Rica.

En definitiva, mientras no haya mayor diversificación de los productos exportables y de los mercados, las perspectivas para aumentar en forma apreciable y sostenida las exportaciones del país, y SQlucionar o moderar el déficit de los términos de intercambio, resultan en verdad limitadas.

En busca de soluciones alternativas, durante los años recientes se adoptó con entusiasmo la política de promoción del turismo que, desde luego, tiene innegables ventajas. Desde el punto de vista económico, constituye un aporte muy importante para la balanza de pagos (llegó a ocupar en 1977 el cuarto lugar entre las actividades

generadoras de divisas, superado sólo por las exportaciones de café, de banano y de manufacturas), a más de que es una de las principales actividades generadoras de empleo, no sólo directo (hoteles, restaurantes), sino también indirecto, ya que demanda productos y servicios de otras actividades, como las industrias fabricantes de alimentos y bebidas, las actividades de transporte y las artesanías.

Sin duda alguna, las bellezas naturales del país tienen un importante potencial para el turismo; pero, aunque es éste un ingrediente necesario, no es suficiente para garantizar la viabilidad del modelo turístico. Para que llegue a constituir una fuente segura y duradera de divisas, el país debe estar en capacidad de ofrecer, además de su exuberante naturaleza, toda una red de infraestructura física y de servicios conexos. Este requisito hace del turismo un modelo particularmente vulnerable: sin infraestructura adecuada no se puede esperar mucho del turismo, y proporcionar esa infraestructura es muy riesgoso, en vista de que tendrían que emplearse en ella recursos escasos de la sociedad para atender una demanda potencial, en extremo voluble, que puede desaparecer de la noche a la mañana, ya que el turismo se rige por la moda internacional. La premura por generar divisas a corto plazo no debe cegarnos ante el hecho de que el modelo turístico no es menos vulnerable que el modelo agroexportador.

Los esfuerzos realizados últimamente por el Banco Central de Costa Rica, en el afán de fomentar las exportaciones, constituyen un primer paso en esta dirección. El objetivo central reside en diversificar los productos exportables y ampliar los mercados externos y, por ello, apunta hacia la atenuación del impacto que sobre la economía nacional tienen las fluctuaciones de los precios en los mercados internacionales.

Como antecedentes de esta nueva actitud de las autoridades nacionales, están los certificados de abono tributario (CAT) (17), la creación del Centro de Promoción de las Exportaciones y las Inversiones y, más recientemente, el establecimiento del Fondo de Promoción de Exportaciones en el Banco Central.

La incapacidad del país para generar divisas en la cuantía necesaria para financiar sus importaciones, lo ha conducido, como ya se ha visto, a la adopción de diversos esquemas tendientes a reducir el ritmo de expansión de las compras en el exterior. En este sentido, debe hacerse diferencia entre dos tipos de medidas, las que propenden a sustituir las importaciones y las que simplemente tienden a controlar su nivel y su tasa de crecimiento. Ya se explicaron las causas por las cuales el proceso de sustitución de importaciones no derivó en una menor dependencia externa y, más bien, la acentuó, y redujo en forma apreciable las posibilidades de controlar las importaciones sin afectar adversamente los volúmenes producción y empleo (18).

Controles cambiarlos y endeudamiento externo

Como nunca se materializó la esperada merma de las importaciones, ha sido necesario recurrir al control directo de las transacciones cambiarias, es decir, al abandono temporal del sistema de tipo de cambio único. Según se ha expuesto, estos períodos de crisis han sido recurrentes y, sin embargo, a juzgar por la evolución de la paridad de la moneda, la experiencia cambiaría del país ha sido ejemplar, si se la compara con la de las naciones del Tercer Mundo: el colón costarricense sólo se ha devaluado el 35% durante los últimos veinticinco años.

Esta aparente contradicción se desvanece si se toma en cuenta el fetichismo que rodea a la paridad de la moneda nacional y la cuantía del financiamiento externo que ha sido necesaria para sustentar y alimentar ese fetichismo. En 1977, por ejemplo, el 35 ciento de la inversión tototal del país se financió con ahorro externo (19). De éste, cerca del 20 por ciento corresponde a inversión directa extranjera y el resto a endeudamiento externo, tanto público como privado, y a otros movimientos de capital. Desde luego, como el financiamiento exterior es la contrapartida de la brecha comercial, aquél ha venido creciendo en forma acelerada

durante los últimos años. Ha habido, además, una transformación apreciable en la composición de esos recursos externos: en la década de 1960, una proporción ascendente de éstos estaba constituida por inversiones directas extranjeras, atraídas por las oportunidades que ofrecía el Mercado Común Centroamericano; pero, a partir de 1970, el endeudamiento externo propiamente dicho —sobre todo del sector público— ha ido adquiriendo creciente importancia dentro del financiamiento total. En efecto, en los últimos ocho años el endeudamiento público externo aumentó a una tasa anual del 27 por ciento. Actualmente, la deuda externa del país se eleva a cerca de $780 por habitante (20).

Debe añadirse que el endeudamiento exterior no sólo ha aumentado rápidamente, sino que los términos en que se ha contraído esa deuda son hoy más onerosos, pues cada vez las tasas de interés son más elevadas, los períodos de gracia más cortos y el plazo promedio de las obligaciones más reducido. Esto es consecuencia, en parte, de las convulsiones ocurridas en los mercados mundiales de capital durante los últimos años; pero quizá también obedece al hecho de que el alto ingreso per cápita de Costa Rica (en comparación con el de otras naciones subdesarrolladas), induce a los organismos internacionales de financiamiento a clasificarla en un nivel privilegiado y, por lo tanto, a catalogarla como un país que no necesita más recursos que otros de menor ingreso por habitante.

Aun cuando el endeudamiento externo no ha adquirido, con todo, proporciones tan altas como para temer de su volumen o de su influencia en el desarrollo económico, social, cultural y político de Costa Rica, la penosa alternativa que representa para corregir la brecha comercial, señala que es ya tiempo de someter ese endeudamiento a la política integral de desarrollo del país; en la medida en que aumente indiscriminadamente el servicio de la deuda externa, la nación comenzará a perder autonomía y será cada vez más dependiente de las condiciones que pretendan imponerle los organismos financieros internacionales: cuanto mayor sea la carga de la obligación financiera, más estrechas y difíciles serán las posibilidades

de conservar la autonomía para decidir las metas de progreso económico.

El papel del ahorro externo

Las experiencias, felices o fallidas, de otras latitudes y, en particular de América Latina, son ricas en enseñanzas útiles para decidir lo que el país debe hacer para la satisfacción de las necesidades de su crecimiento y dejas demandas de su población. Lo concerniente al financiamiento externo no es, en ese sentido, una excepción. Es importante determinar con claridad el papel que le corresponde al ahorro externo en ese desarrollo. Como primera premisa, la base del desarrollo del país ha de ser el ahorro interno; y el ahorro externo, en cualquiera de sus formas —préstamos de apoyo a la balanza de pagos, préstamos de desarrollo, e inversiones extranjeras directas— no debe ser sino un complemento del esfuerzo nacional. La aparente facilidad que induce a trasladar, no pocas veces, el esfuerzo interno hacia excedentes generados en el exterior, puede tener repercusiones ingratas sobre la autonomía del país en materia de desarrollo económico y social. El financiamiento externo no es la medicina que cura todos los males; constituye no un fin en sí mismo, sino una herramienta para coadyuvar en la solución de los problemas del desarrollo económico.

Resulta, por eso, imperativo encontrar formas novedosas y efectivas para lidiar con este problema tan crónico como elusivo. En buena parte, las medidas adoptadas hasta ahora han sido ineficaces por cuanto el diagnóstico de la situación ha sido equivocado: se insiste en ver las crisis cambiarías como resultado directo de causas inmediatas, en lugar de considerarlas como diversas manifestaciones de una causa común. Veinticinco años de crisis cambiarías recurrentes ponen en evidencia, más bien, que se trata de un problema estructural y no coyuntural. Las dificultades coyunturales agravan el problema estructural, pero no son el problema básico.

El pape! del ahorro interno

Un obstáculo serio para resolver la crisis es la dificultad que tiene el país para generar ahorro interno y canalizarlo hacia las actividades productivas. El espectacular crecimiento de las clases medias burocráticas en los últimos cinco lustros ha sido determinante desde el punto de vista del equilibrio social; pero no deja de ser, además, una importante dificultad para lograr una capitalización más acelerada, debido a que esos grupos tienen alta tendencia al consumo y poseen gran poder de negociación para obtener aumentos de salarios, ya que controlan el suministro de servicios vitales para el funcionamiento de la administración pública. El costarricense "de cuello blanco", relativamente independiente desde el punto de vista económico, aunque cultural mente dependiente de los estratos sociales superiores, a los cuales tiene como marco de referencia, se ha sumado a los grupos de ingresos más altos, así como a los profesionales liberales, en sus prácticas de consumo y ha contribuido a dificultar un traslado mayor del ingreso nacional a los más débiles. Con el crecimiento de los servicios, en especial estatales, no sólo se han fortalecido las clases medias burocráticas, sino que, infortunadamente, parece también haberse producido un relativo estancamiento de las clases productivas, cuya nota más señalada es su deseo de ahorrar y asumir riesgos como empresarios.

El desarrollo nacional depende de los costarricenses. Es urgente elevar la participación del ahorro interno en el desarrollo socioeconómico del país, y para ello es preciso fortalecer las instituciones financieras locales, crear nuevos sistemas de ahorro o hacer más atractivos los existentes, y emprender un programa de educación orientado a modificar los hábitos de consumo.

Las dificultades cambiarías no son, entonces, más que el reflejo de la incompatibilidad existente entre las estructuras productivas, por una parte, y el consumo, por otra, y subsistirán mientras no se adecúen dichas estructuras. Sin embargo, este problema adquiere una dimensión adicional por el hecho de que se ha decidido mantener la

paridad fija de la moneda, lo cual impide que el precio de la divisa actúe como racionador en el mercado de cambios y obliga, así, al Banco Central a administrar los desequilibrios cambiarios.

El mantenimiento de un tipo de cambio nominal fijo, mientras existan desequilibrios estructurales, lejos de resolver el problema lo agrava, al mantener artificialmente bajo el costo de las importaciones y artificialmente alto el de las exportaciones. Más adelante se argumentará en favor de la liberación del sistema de cambios. Por ahora, el análisis se concretará a explorar las posibilidades de inducir cambios en las estructuras de producción y en el consumo, al margen del sistema de cambios de que se trate.

La primera consideración que debe hacerse es que en un sistema democrático, como el que practica Costa Rica, resulta difícil inducir pautas de consumo determinadas. De ahí que todo cambio ha de ser provocado mediante modificaciones en las preferencias o en las posibilidades de los consumidores, o en ambas cosas a la vez. Un factor potencialmente importante es, en ese aspecto, la distribución del ingreso. Los grupos de ingresos más altos tienen, generalmente, patrones de consumo en los que predominan bienes importados y productos en cuya elaboración se emplean gran cantidad de bienes de capital, también importados. De otra parte, son estos grupos los que generan el grueso del ahorro interno. Por la redistribución del ingreso en favor de los estratos más bajos, acompañada de una política tendiente a estimular el ahorro (mediante tasas reales de interés más atractivas), podría disminuir el componente importado del consumo, sin perjudicar la generación de ahorro interno necesaria para financiar la formación de capital.

La inversión extranjera

Ya se ha hecho alusión, en este trabajo, a los esfuerzos realizados por el país para modificar su estructura de producción; particularmente, se han mencionado la política de sustitución de importaciones y las más recientes de promoción de exportaciones, de

impulso a ciertos programas agrícolas, y de fomento del turismo. Corresponde ahora referirse a la inversión extranjera.

Por lo general, se considera que la inversión directa extranjera desempeña un papel de singular importancia en los esquemas de transformación de las estructuras productivas, por cuanto este tipo de inversión no es un simple medio de financiamiento con recursos foráneos, sino que incluye un acervo tecnológico significativo, así como conocimientos nuevos para organizar los procesos de producción y distribución, además de aportar prácticas modernas de administración empresarial ("management"), las cuales se aprenden mejor en la fábrica que en el aula universitaria. Son, justamente, estos elementos, y no sólo la propiedad —nacional o extranjera— de los recursos, los que sindican a la inversión directa externa como algo diferente de la inversión local. En sus aspectos distintivos estriba su gran potencial como agente de cambio, pero también derivan de ella los principales inconvenientes que la empresa foránea representa para el país. Las diferencias más importantes entre la inversión local y la extranjera pueden agruparse en tres categorías: a) la tecnología empleada, b) las prácticas de financiamiento y de reinversión, y c) la toma de decisiones y la soberanía nacional.

La tecnología empleada

El factor tecnológico es uno de los principales aspectos de la inversión extranjera y se examinará ampliamente en el próximo capítulo. Por el momento, conviene decir que, en muchos casos, el acceso a determinadas tecnologías, no disponibles por otros medios, constituye uno de los móviles principales para acoger la inversión extranjera y, en este sentido, es importante tener presente que, más que adoptar la tecnología foránea, el país debe adaptarla a las particulares condiciones de la economía nacional.

Las prácticas de financiamiento y de reinversión

El análisis de la inversión extranjera, frente a la local, debe hacerse en forma cautelosa. A primera vista, pareciera que la diferencia de beneficios derivados de una y otra podría medirse

simplemente por la repatriación de utilidades a que da origen la inversión extranjera; empero, esta simple medida puede no reflejar de manera fiel ni la contribución ni el costo de la inversión foránea en comparación con la local. Si el inversionista extranjero tiene acceso a procesos tecnológicos, sistemas de organización, fuentes de financiamiento (21) y fuentes de materias primas distintos y mejores de aquellos a los cuales puede recurrir el inversionista local, entonces la inversión foránea no se podrá medir sólo en términos de repatriación de utilidades. Por otra parte, las mismas cifras sobre la cuantía de las utilidades repatriadas no son del todo confiables, debido a la existencia de varios medios para repatriar utilidades bajo un nombre distinto, tales como la sobrevaluación de importaciones, la venta de tecnología a precios artificialmente elevados, y el pago de "royalties" por montos superiores a su valor real.

La toma de decisiones y *la soberanía nacional*

Si bien es cierto que las decisiones de las empresas extranjeras radicadas en el país se toman en ámbito supranacional*, sobre todo cuando se trata de subsidiarias de compañías multinacionales, también lo es que, en una economía tan abierta como la costarricense, la cual importa gran parte de lo que consume y exporta gran parte de lo que produce, de hecho muchas de las decisiones importantes en materia económica proceden, de un modo u otro, del exterior. Así, la inversión extranjera puede agravar esta situación de dependencia, pero de ninguna manera podría argüirse que la crea. Por otro lado, es evidente que esta pérdida de soberanía en la toma de decisiones es más significativa en unos renglones que en otros: así, por ejemplo, las actividades de carácter estratégico o de singular importancia para el desenvolvimiento del país deben estar en manos de nacionales; para las restantes habrá de ponderarse si la inversión extranjera, en relación con su aporte de tecnología, el empleo que genera, el valor agregado que produce y la distribución de ingreso que estimula, justifica su costo, sobre todo tomando en cuenta si la misma actividad puede ser realizada por empresarios nacionales en

condiciones similares. Si ha de escogerse entre el capital local y el extranjero, debe decidirse por aquél; pero si la opción —como sucede con tanta frecuencia— es entre el uso de capital extranjero y el desaprovechamiento de recursos naturales renovables con que cuenta el país, la decisión ha de recaer en la inversión extranjera.

La falta de una política definida en materia de inversiones extranjeras ha impedido aprovechar en forma óptima los beneficios potenciales de esas inversiones. Por el contrario, la ausencia de esa política ha allanado el camino para que esos recursos se canalicen con frecuencia hacia actividades más bien perjudiciales para el país. Tal es el caso del acaparamiento de tierras con fines especulativos, o el de inversiones en actividades en donde el país ha logrado altos rendimientos, como la caficultura. En consecuencia, es de la mayor importancia adoptar una política de inversión extranjera que fije prioridades, delimite el ámbito de acción, dicte pautas de comportamiento y fomente formas alternativas de organización (tales como "joint ventures"), a fin de darle al país un papel preponderante en la toma de decisiones de las empresas foráneas.

Los criterios de racionalidad y justicia que se empleen para regular esta política, no deben ahuyentar a los inversionistas potenciales. Para ellos, una de las consideraciones básicas, que deciden su establecimiento en el país, es el conocimiento de reglas claras del juego, que les permitan planificar a mediano y largo plazo sus empresas. Al país le corresponde establecer estas reglas en concordancia con los objetivos inmediatos y mediatos de su política económica y social.

B. La dependencia tecnológica y cultural

Como se ha visto, la dependencia del país, con respecto del exterior, no es sólo de carácter comercial y financiero, sino también tecnológico y cultural. Costa Rica está obligada a servirse del extranjero tanto en materia de bienes, servicios, inversiones y

recursos financieros, como en materia de tecnologías para inducir su desarrollo económico. Esta dependencia externa se extiende incluso al ámbito cultural.

La historia de la humanidad nos enseña que quienes han poseído el poder son aquellos que han tenido bajo su control recursos cruciales para el proceso productivo: en la Edad Media, los poderosos eran los propietarios de la tierra; con la Revolución Industrial, el capital determinó la estructura de poder en la sociedad; y a fines de este siglo XX, el poder residirá cada vez más en quienes poseen la tecnología. Nunca, como hoy, es más cierto que el poder deriva del conocimiento.

Un somero examen de las condiciones que privan en los países ricos y en las naciones pobres, entre las potencias desarrolladas y las subdesarrolladas, será suficiente para comprobar quiénes son los dominadores y quienes los dominados, en todos los tiempos.

La tecnología moderna se desarrolla en los países industrializados, los cuales cuentan con abundante capital físico y humano, disfrutan de ingresos per cápita muy altos y patrones de consumo altamente sofisticados. La tecnología desarrollada en estos países se orienta a la producción de bienes de consumo para una población de un elevado poder de compra. De ahí que está lejos de ser ideal para un país en desarrollo como Costa Rica, en donde todos los recursos son escasos, quizá con la única excepción de la mano de obra no especializada. Y no lo es, tampoco, porque en esa tecnología uno de los principales ingredientes es su preocupación por la contaminación ambiental, que ya ha hecho crisis en las naciones industrializadas, mientras en los países en vías de desarrollo los objetivos tecnológicos son otros, por ahora, y quizá durante muchos años más.

La adopción de tecnologías foráneas acarrea algunos inconvenientes, no sólo en lo relativo a su aplicación a situaciones distintas de las que la generaron, sino también en lo que concierne a su costo y a los mecanismos de transferencia. Esto no significa poner en duda la importancia y la validez de la tecnología, como ingrediente básico del desarrollo de los pueblos y sus economías. Sin embargo, urge

reflexionar acerca de la necesidad de que el país pueda crear una tecnología propia, no simplemente adoptada, sino adaptada a sus particulares condiciones, tanto económicas como sociales, culturales y políticas.

Costa Rica posee hombres de talento innato, cuya capacidad debe aprovecharse para la formación científica y tecnológica. En este sentido, los programas de enseñanza deben perfeccionarse, introduciendo en ellos la investigación sistemática desde el momento en que los jóvenes ingresan a la enseñanza primaria. Es indispensable, si se desea contar con una tecnología propia, habituar a los estudiantes, desde la más temprana edad, a que reflexionen acerca de los conocimientos que se les brindan y a no aceptarlos, casi dogmáticamente, sino después de un proceso de crítica consciente. En otras palabras, es necesario estimular su espíritu creador, porque sólo así derivaremos de la educación los frutos que es justo esperar de ella.

El desarrollo científico

La tecnología no tiene solidez si no deriva del conocimiento científico: no es posible el avance tecnológico sin el desarrollo de la ciencia. Para estar en capacidad de apreciar las posibilidades de aplicación de la tecnología extranjera a Costa Rica, se requiere vigorizar el ambiente científico interno, de modo que la investigación sea la piedra angular para decidir sobre la utilidad de los conocimientos procedentes del exterior.

Tal vez las limitaciones presupuestarias hayan sido, hasta ahora, la causa de que en el país no se haya desarrollado como corresponde la investigación científica, y de que las universidades nacionales hayan estado más preocupadas por la formación docente, por la trasmisión de conocimientos, antes que por enriquecer las posibilidades creativas de los estudiantes. El sistema educativo nacional, de la primaria a la universidad, trasmite conocimientos, pero poco hace por enseñar a pensar y por estimular el espíritu creativo y la autenticidad de los educandos.

No se.crea, sin embargo, que la investigación científica debe er ejercicio privativo de las universidades. El hecho mismo de que :umple un destacado papel en el desarrollo socioeconómico de los Daíses, pone de manifiesto la necesidad de que trascienda el claustro universitario y se convierta en práctica común de todas las entidades públicas y privadas, como sucede en los países desarrollados. En esencia, el caso de Costa Rica está definido por un error de estrategia en la orientación de los recursos nacionales. Mientras en otros países es la iniciativa privada la que más recursos destina a la investigación (22), en Costa Rica ésta ha sido relegada prácticamente a las universidades y a algunos pocos entes públicos, como el CONICIT (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas) y el Ministerio de Agricultura y Ganadería.

La tecnología apropiada

La tendencia moderna apunta hacia la creación de tecnologías en las cuales interviene cada vez más el uso intensivo de capital y de mano de obra calificada. Por lo general, cuando se piensa en importar tecnología, se tiene en mente la más avanzada y no se considera la posibilidad de emplear otras ya superadas. El argumento que fundamenta esta decisión radica en que, desde luego, estas últimas son menos eficientes, desde el punto de vista de su rentabilidad, pero no toma en cuenta la cuestión crucial de que se trata de transferencia de tecnología de un país de determinada estructura de recursos y precios relativos de esos recursos, a otro cuya economía es, en este sentido, bien distinta, tanto en lo cualitativo como en lo cuantitativo. El que estas técnicas sean rentables desde el punto de vista privado, no significa que no lleven implícito un costo social importante, por cuanto esterilizan buena parte de los recursos productivos nacionales, condenándolos al desempleo, a la vez que provocan estrangulaciones al aumentar en forma exagerada los requisitos de capital en el proceso productivo.

Por otra parte, en no pocas ocasiones la tecnología importada carece de avances significativos, dado que constituye una simple

mecanización de procesos que podrían realizarse con igual eficacia mediante el empleo de más mano de obra. Tomar en cuenta esta circunstancia es de particular utilidad en el campo agrícola, en donde durante los últimos quince años, y a pesar del cuantioso aumento de la producción, el empleo de la mano de obra no ha aumentado siquiera al 1 por ciento anual.

En cuanto concierne a los mecanismos de transferencia y al costo que representa la importación de la tecnología, cabe hacer notar que su precio suele descender —y aun desaparecer— con el tiempo, a medida que se difunde libremente mediante publicaciones científicas y otros conductos de divulgación. Así, buena cantidad de importantes procesos tecnológicos podrían obtenerse más baratos, si no se demandaran en el momento mismo de su desarrollo. Otros, sin embargo, no llegan a liberarse nunca y deben adquirirse por otros medios, como licencias, patentes e inversión directa extranjera.

En síntesis, la selección de determinada tecnología está condicionada por dos tipos de factores: la disponibilidad y el conocimiento de las opciones tecnológicas, por una parte, y la rentabilidad de las diversas opciones. Por lo general, se desconoce la disponibilidad de distintas tecnologías, por lo que se tiende adquirir las técnicas más avanzadas, pues son éstas las que mayor interés tienen en vender las naciones industrializadas.

De lo aquí comentado se desprende la necesidad de enmarcar la política tecnológica nacional dentro de cánones que propicien el aprovechamiento óptimo de los recursos con que cuenta el país. Costa Rica debe formar un buen acervo de científicos en diversos campos, capaces de ejercer verdadero dominio sobre los suelos y de obtener de ellos los mejores frutos, sin afectar la conservación del medio ambiente. Esto daría base a una sólida industria nacional, que no sólo mejore las condiciones económicas del campo, sino también las condiciones sociales de la población. Se necesitan hombres bien preparados en el ámbito científico, de innegables condiciones humanas, académicas y técnicas, para propiciar el uso racional de los recursos naturales del país y promover un desarrollo más equilibrado

y más justo. En este sentido, el papel del Estado es preponderante: los programas de educación deben propender al mejoramiento de la enseñanza de la ciencia, como base del proceso de creación de una tecnología nacional adecuada a las condiciones de Costa Rica.

La dependencia tecnológica es sólo una de las manifestaciones de la dependencia cultural que ata al país a los centros de influencia del mundo. La sociedad costarricense no sólo imita los patrones de consumo de sociedades más ricas, sino que, además, se deja arrastrar por sus modas, por su lenguaje y por sus manifestaciones artísticas. Esta fuerte influencia cultural está determinada, en gran medida, tanto por los grandes avances de los medios de comunicación (la radio y la televisión sobre todo), como por los progresos de la propaganda, que se ha convertido en un instrumento cada vez más eficaz para condicionar la conducta social.

Al igual que la gran mayoría de los países del Tercer Mundo, Costa Rica ha adoptado los hábitos de consumo de las naciones industrializadas de Occidente, y hoy se ve imposibilitada de disminuir en forma drástica y en poco tiempo, dentro de su sistema sociopolítico, el nivel de consumo conspicuo de los estratos medios y altos de la sociedad.

La pretensión de crear para los países del Tercer Mundo una estrategia de desarrollo radicalmente distinta —como se ha puesto de moda en la literatura económica contemporánea—, basada en el reconocimiento de que la sociedad de consumo de las naciones industrializadas de Occidente no es viable ni deseable para países de escasos recursos naturales y económicos, en donde una enorme masa de habitantes vive en condiciones de extrema pobreza y cuya población se duplica cada veinte años, no es posible para los costarricenses, a menos que se cambien radicalmente sus valores. Y esto, dada la estructura educativa nacional, es tarea nada fácil. Pero ello no significa, sin embargo, que haya de abandonarse el empeño de reducir el consumo suntuario de una minoría privilegiada para poder, así, dedicar más recursos a la satisfacción de las necesidades básicas de toda la población.

Capítulo III

EL SECTOR PUBLICO COSTARRICENSE

El papel del Estado cambia conforme a los intentos de los pueblos por encontrar mejores formas y mecanismos más aptos para solucionar sus problemas y para obtener un mayor bienestar. Desde luego, las tareas que se le asignan al Estado varían de una sociedad a otra. En el caso de Costa Rica, la madurez política alcanzada ha determinado, sobre todo en los últimos veinticinco años, el hallazgo del grado de participación estatal que resulta más acorde con el desarrollo del país. La sociedad costarricense ha rechazado las posiciones extremas, tanto individualistas como estatistas, aun cuando esto no significa la existencia de un consenso general respecto a la forma como se concibe esa participación. De todos modos, en lo fundamental, se coincide en que el papel del Estado supone, por una parte, satisfacer los servicios que demanda la comunidad y, por otra, promover el desarrollo de las actividades productivas.

Los progresos alcanzados hasta ahora arrancan de la misma idiosincrasia de los costarricenses y han venido produciéndose desde el momento mismo en que la nación se independizó de España, en 1821. Entre sus características más señaladas, la sociedad del país se destaca por su alto grado de civilidad y por su acendrado apego a la paz y a la libertad. Aun cuando parezca un lugar común, es importante poner de relieve que Costa Rica es un país de más maestros que soldados, de más escuelas que cañones, de más libros que fusiles, y de más bibliotecas que cuarteles; y que estos sentimientos y ese modo de ser forman parte consustancial de la población desde muchas generaciones atrás. Son, por ello, la semilla

fecunda de los logros alcanzados hasta ahora y, sin duda, determinantes en la creación de la sociedad del futuro.

En las últimas décadas, se ha perfeccionado y fortalecido el régimen político de la nación, cuyas instituciones —en particular el sufragio universal— son cada vez mayor garantía de libertades y de democracia y dan al país una sólida base de estabilidad. Desde la promulgación de su actual Constitución Política, Costa Rica decidió proscribir el ejército como institución permanente y dedicar sus esfuerzos al impulso de la salud y la educación, así como a satisfacer otras necesidades de la sociedad. Se crearon instituciones para esos fines y se fortalecieron otras. Se otorgó al Poder Judicial la necesaria autonomía administrativa, mediante la autorización —expresa en a carta magna— de recursos financieros que aseguran su total independencia y la eficacia de su labor; y el Tribunal Supremo de Elecciones organismo encargado de los procesos electorales, funciona con a independencia necesaria para conducir y supervisar todos los asuntos relativos al sufragio.

Como ya se mencionó, al Estado concebido en la Constituciór Política de 1949 se le dotó de capacidad para intervenir de manera amplia en las actividades económicas, sociales y culturales del país, . por ello se creó un vigoroso régimen de instituciones descentralizadas del Poder Ejecutivo.

Esta estructura institucional y la orientación que se le ha dado al sector público se reflejan en su creciente participación en la generación del producto interno bruto. Pero también se reflejan en otros importantes órdenes de la vida nacional. Como se verá más adelante, gracias a la acción estatal se han ampliado los servicios de salud, de protección y de educación, y su ámbito se ha extendido incluso a campos en que la iniciativa privada —tan a menudo privada de iniciativa— no ha actuado por falta de decisión o de interés.

Simultáneamente, la acción del sector público ha derivado en un excesivo paternalismo estatal, que ha conducido a una cada vez más estrecha dependencia de los individuos. En lugar de darle énfasis a la organización de los distintos sectores sociales (sobre todo los

más desvalidos), el país ha optado por crear y alimentar un Estado benefactor. Así, en la mente de los costarricenses está fija la ¡dea de que el Estado debe resolver todos los problemas y de que las necesidades sólo pueden satisfacerse mediante la creación de entes gubernamentales. Mientras cada uno de los otros países centroamericanos creó un "garrison State", en Costa Rica la voluntad política propició el advenimiento de un "welfare State".

Las causas del crecimiento del sector público costarricense son varias, y las principales de ellas han sido ya expuestas, cuando se comentó lo concerniente al sector terciario de la economía (23); pero también se explican por la participación del Estado en la regulación y el impulso de la producción. Aparte de su papel de benefactor, el sector estatal se ha ocupado de estimular en gran medida a la empresa privada. Aun cuando los empresarios afirman lo contrario (aunque no piensan lo contrario), el Estado ha crecido en buena parte como respuesta a la necesidad de satisfacer las demandas del sector empresarial, como lo demuestran, por ejemplo, la ampliación de los servicios públicos de apoyo a la producción, la alta protección arancelaria recibida por la industria costarricense, y la política crediticia del Sistema Bancario Nacional, basada en tipos de interés subsidiados para los productores.

1. El Estado como propulsor del bienestar social

El análisis de la orientación que se ha seguido en el destino de los recursos, pone en evidencia que la actividad estatal ha estado dirigida de manera predominante a consolidar el "welfare State" de que antes se habló. Así, por ejemplo, el monto de los recursos destinados a la educación, a la salud y a la seguridad social, por una parte, y a obras de infraestructura, por otra, constituye una elevada proporción del total, y se refleja en los impresionantes logros alcanzados por el país en estos campos, aun cuando se reconoce que falta todavía mucho por hacer.

A. La educación

El sistema educativo creado a través de los años es, quizás, el mejor exponente de los logros obtenidos por el país. Con clara visión del futuro, los forjadores de la nación consideraron, como decía el maestro Ornar Dengo, que economizar en educación es economizar en civilización. Este esfuerzo histórico ha rendido abundantes frutos. Eri los últimos veinticinco años, el total de niños entre 6 y 12 años que asisten a la escuela primaria pasó del 74 por ciento al 94 por ciento, la población estudiantil cubierta por la enseñanza media se elevó del 4 por ciento al 45 por ciento, y el número de estudiantes de la educación superior, en edad universitaria, creció del 1,5 por ciento al 12,5 por ciento. En 1950 existían en el país sólo 33 colegios de segunda enseñanza y una universidad. Hoy existen 235 colegios y cinco centros de educación superior. Hace veinticinco años el número de estudiantes universitarios y normalistas era de 1.500, en tanto que hoy asciende a 40.000. No en vano la mitad de los empleados del Gobierno Central trabajan en el campo de la enseñanza. Pocos países en el mundo dedican una proporción tan elevada de sus presupuestos a la educación, como Costa Rica, en donde la tercera parte del gasto del gobierno se orienta en ese sentido y representa el 7 por ciento del producto interno bruto.

Esta preferencia en favor de la educación obedece al convencimiento de gobernantes y gobernados de que la enseñanza es factor decisivo para el desarrollo y contribuye a estimular la movilidad social. De ahí que se haya querido garantizar la igualdad de oportunidades educativas a una proporción cada vez más amplia de costarricenses.

Los valores de la educación

La educación costarricense se ha fundamentado, desde sus inicios, en los valores democráticos: ha sido una educación para la libertad, dentro de un conglomerado social que desde sus albores

respeta la voluntad de las mayorías sin detrimento de los intereses de las minorías. Hoy, tales principios siguen teniendo validez, como que son parte de la más preciada tradición del país, sólo que es necesario introducir algunas nuevas orientaciones para perfeccionar la eficacia del sistema educativo, comprometiendo a la educación con los recientes conceptos de justicia social y desarrollo económico equilibrado.

La educación no debe desentenderse de las circunstancias sociales en que ella misma se desarrolla y es evidente que, en la actualidad, la preocupación por el crecimiento económico constituye —en Costa Rica como en el mundo entero— el tema crucial. Entonces, ambas empresas han de ir de la mano: el sistema educativo debe capacitar a quienes tienen la responsabilidad del desarrollo económico, por cuanto para sobrevivir la propia educación necesita, a su vez, de los recursos que éste genera.

Por otra parte, como el sistema educativo y el tipo de educación de un país atañen a todos sus habitantes, han de compaginarse con las aspiraciones de la comunidad entera. La sociedad costarricense siente especial apego por los valores democráticos fundamentales —libertad, igualdad, justicia, respeto por los derechos humanos— y de ahí que la enseñanza deba propender al fortalecimiento de los derechos políticos básicos y a establecer una creciente justicia social, dentro del contexto de un desarrollo económico que propicie la igualdad de oportunidades, en especial para los grupos menos favorecidos, que son los de menor acceso a la educación, tienen ingresos más bajos y viven en precarias condiciones de salud, de vivienda y de alimentación.

Una empresa gigantesca

La educación es la más gigantesca empresa que hayan afrontado en común todos los costarricenses. Podría pensarse que, dacla la generosa cantidad de recursos destinados a esta empresa, sus más graves problemas estarían resueltos y que las presiones por más

recursos para la enseñanza serían mínimas o habrían cesado ya. Pero esto no es así. Año con año surgen en el territorio nacional nuevos planteles educativos (escuelas, colegios y centros regionales universitarios) y esto provoca nuevas y fuertes demandas de fondos para la educación.

Un dilema, de cuya resolución depende en gran medida el futuro del país, es el que plantean los problemas de la enseñanza frente a otros no menos importantes para el desarrollo equilibrado de la sociedad. La educación requiere, para su normal desenvolvimiento, un mínimo de recursos materiales indispensables para satisfacer sus necesidades en edificios, equipo, laboratorios, bibliotecas y campos deportivos. Pero en igual forma deben atenderse muchas otras actividades del país, como la medicina curativa y la preventiva (que requieren hospitales y equipo para cumplir a cabalidad su cometido), o como la familia (que ha menester, entre otras cosas, vivienda digna, salud y alimentación apropiada). Cuanto más elevados sean los recursos que se otorguen a la educación, más se los restará a otros sectores sociales. Con todo lo importante que es la enseñanza, no es posible perder de vista que el desarrollo de la sociedad no se agota en la educación.

Varias desviaciones de nuestro sistema educativo ponen de relieve la necesidad de introducirle cambios sustanciales, de manera que llene las aspiraciones de la sociedad costarricense actual y satisfaga los requerimientos de las generaciones futuras.

Uno de sus defectos es vivir todavía anclada a conceptos, actitudes y procedimientos obsoletos, a prácticas que tuvieron vigencia el siglo pasado, pero que resultan contraproducentes en las actuales circunstancias. La educación del país está aprisionada por un apara+o burocrático excesivamente centralizado y jerarquizado, en donde las tareas se convierten en rutina y en donde el personal administrativo, los docentes y los educandos son meros números, cuando, por el contrario, el proceso educativo debe ser vida, creatividad y originalidad de unos y otros.

La calidad de la enseñanza ha bajado de nivel, entre otras razones, porque la escuela se ha convertido en un fin en sí misma y

se ha aislado de las realidades y los requerimientos del desarrollo nacional. El valor de los individuos se mide por lo que consumen en términos de diplomas, grados académicos y escolaridad. Los educadores se concretan, en la mayoría de los casos, a cumplir estrictamente (y casi automáticamente) con ios programas, y a examinar y calificar a los alumnos. Se han perdido en gran medida el espíritu crítico y la creatividad del maestro y de los estudiantes.

En la planificación de la enseñanza ha faltado un poco de espíritu visionario para comprender la armonía que debe guardar con el desarrollo socioeconómico del país. No se ha considerado, por ejemplo, la necesidad de que la educación sea social mente productiva, esto es, que el aprendizaje se dé simultáneamente con el trabajo, de manera que, a la vez que adquieren conocimientos y destrezas, los alumnos generen recursos para mantenerse y para sufragar, al menos en parte, los gastos de su propia educación, y contribuyan así a la riqueza nacional.

La educación costarricense debe seguir siendo una educación para la libertad y para la democracia, y en este sentido habrá de predominar en ella la formación del espíritu crítico de los ciudadanos, como medio de perfeccionar las instituciones políticas y de impulsar el progreso social y económico del país. Para los años futuros los hombres de Costa Rica tendrán que enfrentarse a problemas cruciales del desarrollo y, para resolverlos, necesitarán poseer no sólo una alta dosis de conocimientos, sino también un espíritu creativo y una sólida calidad humana; tendrán que actuar con mayor independencia de criterio y afrontar sus propias decisiones, así como asumir la responsabilidad del fortalecimiento del régimen democrático de la nación. Esto es, sin duda alguna, un tremendo desafío para las generaciones actuales e implica, desde luego, un serio riesgo. Al fin y al cabo, mejorar el sistema de libertades de la democracia significa , como la democracia misma, un permanente riesgo.

Será necesario, por otra parte, revisar las deformaciones que ha sufrido últimamente el concepto de autonomía de la educación en

general y particularmente en cuanto concierne a la educación superior. Este es un concepto cuyos alcances han evolucionado desde que se promulgó la Constitución Política de 1949. Autonomía no es ni puede ser sinónimo de soberanía. En un sistema democrático, toda institución, ente u organismo público, debe estar sometido al control político de la sociedad y, como es evidente, los procedimientos, la. oportunidad y las normas mediante las cuales se ejerce ese control, difieren de una institución a otra. La autonomía de los centros de enseñanza superior no puede concebirse como un derecho a obtener de la sociedad todos los recursos financieros que soliciten. Por el contrario, la autonomía tiene que ver más con la manera como se administran los fondos que con el monto recibido.

Debe hacerse un esfuerzo considerable para ligar más estrechamente a la sociedad con las instituciones educativas. Los diversos grupos de la comunidad —la familia, las asociaciones de desarrollo comunal, los sindicatos de trabajadores, las cámaras patronales, las organizaciones campesinas, los empresarios, etc.— han de mantenerse unidos en forma permanente al quehacer de los centros de educación. La escuela debe descentralizarse: esta descentralización es necesaria para alcanzar mayor eficiencia y supone, por ende, dotar a los centros educativos de más poderes decisorios.

Mantener, como ha sido lo tradicional, el sistema de educación para grupos escolares, según sus edades, en determinados niveles del sistema educativo, supone que, una vez cumplida la etapa final, los individuos están capacitados para enfrentarse a los problemas que les plantea la vida. Esto no es necesariamente cierto. La educación debe ser permanente, en el sentido de que todos los egresados, no importa su nivel, han de seguir recibiendo instrucción, sobre todo si se considera la forma vertiginosa como se vuelven obsoletos los conocimientos en nuestra época, merced a las innovaciones científicas y tecnológicas.

Es especialmente importante revisar el tipo de educación que se ofrece en las zonas rurales. En muchos sentidos, la dependencia externa del país es, en el aspecto cultural, como se ha visto, mayor

que la dependencia económica. A lo largo de muchos años, las autoridades nacionales se han dedicado a imitar sistemas educativos que no son los más aptos para el grado de desarrollo de Costa Rica. Es un error trasplantar un modelo de educación de una sociedad en la cual sólo el 5 por ciento de los habitantes se dedica a la agricultura, a otra fundamentalmente agrícola. En Costa Rica es urgente distinguir entre los programas que han de impartirse en las zonas rurales y los que se aplicarán a las zonas urbanas, sin que esto signifique que deba haber diferencia en cuanto a la calidad de la enseñanza, ni que se obstaculice al estudiante la oportunidad de pasar de uno a otro tipo de programas, si desea cambiar la carrera escogida.

La educación técnica debe fortalecerse, porque constituye un requisito indispensable para que el país cuente con una fuerza laboral calificada, capaz de hacer realidad el modelo de producción "hacia afuera", que venga a sustituir al actual patrón de sustitución de importaciones. Desde luego, los cambios que será necesario introducir en los programas de educación técnica deben compaginarse' estrechamente con los planes nacionales de desarrollo. En este sentido, la participación coordinada de las entidades especializadas en este campo (el Instituto Tecnológico de Costa Rica, el Instituto Nacional de Aprendizaje y otras) será fundamental para lograr el éxito deseado. La educación técnica es particularmente útil para sustentar el proceso agroindustrial y con él la creación de empresas medianas y pequeñas en diversas zonas. Tiene, asimismo, íntima relación con el propósito de ligar el aprendizaje a la actividad productiva mientras se adquieren las destrezas. Sólo así se alcanzará una educación socialmente productiva.

Es necesario adaptar la educación a los requerimientos de empleo, mediante cambios sustanciales en los programas de enseñanza media y superior,.sin que ésta reduzca su calidad formativa. El impulso que se le ha dado en años recientes a la diversificación de la enseñanza media ha sido grande, pero todavía es insuficiente, y en el caso de la enseñanza universitaria poco se ha logrado en ese

aspecto (24). Mientras no se coordine eficazmente la enseñanza media con la superior y con las necesidades de empleo existentes en el país, se corre el peligro de frustrar a un importante sector de la juventud, por cuanto se le exigen hoy sacrificios, privaciones, esfuerzo y dedicación al estudio, sin la seguridad de un empleo mañana. En tanto no se diversifique la educación, adecuándola a las necesidades del desarrollo nacional, la enseñanza puede convertirse en un engaño para los estudiantes y para sus padres, pero no para el mercado de trabajo, contra cuya realidad habrán de topar ineludiblemente.

La democratización de la enseñanza ha de ser una de las principales metas en el desarrollo educativo del país. El sistema de educación nacional tiene, en cierto grado, carácter regresivo, al favorecer sobre todo a las poblaciones urbanas y a los grupos de ingresos medios y altos, situación que aún subsiste a pesar de los esfuerzos que se han hecho por evitarla. Con frecuencia se oyen voces que exigen la abolición de las escuelas y los colegios privados, con el argumento de que constituyen una de las principales fuentes de desigualdad social. El camino no parece ser, con todo, la supresión de la enseñanza particular, sino obligar a esas escuelas y colegios a ofrecer amplios programas de becas para alumnos de escasos recursos. El porcentaje de becados tendría que ser sustancial, ya que los efectos sociales y sicológicos derivados de la aplicación de esta idea en pequeña escala no son nada deseables, dado que los niños provenientes de hogares pobres se sentirían desubicados y alienados en un medio totalmente extraño, a la vez que los efectos sobre la estructura social serían mínimos.

La financiación de planes como el expresado debe basarse en la elevación de la matrícula y de las mensualidades de los alumnos provenientes de hogares acomodados y no en un subsidio estatal. Aquel sería un modo idóneo para lograr una real y efectiva traslación de recursos de los ricos hacia los pobres.

El papel del maestro

Se necesita construir un nuevo tipo de hombre, cuya fuerza derive más de sus fundamentos morales que de sus conocimientos

tecnológicos; suficientemente capaz para provocar cambios positivos; con una firme voluntad, una escala definida de valores y fortaleza para no ceder ante los engaños de la propaganda ni las presiones de los poderosos; un hombre con el suficiente coraje para reconocer sus errores y afrontarlos con hidalguía, dispuesto a trabajar en cooperación con sus semejantes y a solidarizarse con ellos. Un hombre, en suma, con amplio sentido de la justicia.

Para producir este nuevo tipo de ser humano se necesita contar con el maestro de sólida personalidad y preparación; con el educador de ideales superiores, cuya conducta concuerde con los principios que predica; un maestro cuya autoridad emane de su honestidad para reconocer sus debilidades y no para ocultarlas; con el arrojo que le permita imponerse a sí mismo lineamientos claros en lo moral y en lo disciplinario; un conductor de pueblos para quien el desarrollo de la personalidad de sus discípulos sea lo más importante, y cuyas lecciones sean estímulo para la libertad de acción, la amplitud de criterio, la democracia y la solidaridad; un guía que esté dispuesto a sacrificar su tiempo libre para ayudar a sus alumnos y conocerlos cada vez más de cerca y afianzar, día con día, los lazos que unen al hogar con la escuela; un servidor de la comunidad, cuyas labores no se reducen a las cuatro paredes del aula de clase.

Será necesario mantener para lo futuro la relativa independencia que los educadores costarricenses han alcanzado, así como mejorar sus condiciones de trabajo, facilitarles la práctica de su profesión, ampliar sus oportunidades de adiestramiento, y otorgarles condiciones económicas concordantes con el esfuerzo que realizan.

B. La salud y la seguridad social

Uno de los esfuerzos más notables en el campo del bienestar de la población lo constituye, en Costa Rica, la labor realizada en el sector de la salud y la seguridad social. Las estadísticas relativas a población cubierta por los regímenes de enfermedad y maternidad, y

de vejez, invalidez y muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social así lo revelan. Aun cuando no se pretende aquí presentar cifras exhaustivas sobre el particular, conviene poner de relieve algunas de ellas a fin de dar ¡dea de los impresionantes logros alcanzados, a la vez que destacar las tendencias negativas que muestra el crecimiento de tales servicios.

Ha sido preocupación del Estado costarricense, particularmente desde que se establecieron en la Constitución Política, en 1943, las llamadas garantías sociales, proveer a la población de servicios médicos, y de ahí que una de las metas gubernamentales señala con especial prioridad la universalización de esos servicios. Así, en 1948 se dictaron medidas económicas tendientes a consolidar la institución de los següros sociales, dotándola de los recursos necesarios para ampliar su ámbito de acción. En 1955 se extendió a la familia la cobertura del servicio médico, que hasta ese momento sólo protegía al trabajador cotizante. Ya en 1961 quedan cubiertos, desde el punto de vista jurídico , todos los habitantes del país, al modificarse la Constitución Política y establecerse el régimen universal para los servicios de enfermedad y maternidad. La programación de la universalización efectiva de la seguridad social se inició en 1970, con la creación de las rentas necesarias mediante la ruptura horizontal y vertical de los topes de cotización, el establecimiento de normas reglamentarias para la atención de los trabajadores independientes y de los indigentes, la realización del Plan Nacional de Salud, la Ley de Traspaso de Hospitales, la Ley General de Salud, la Ley Orgánica del Ministerio de Salud y la creación del régimen no contributivo de pensiones.

Cuatro realizaciones de suma importancia vienen a hacer efectiva la universalización de los servicios médicos en este último cuatrienio, durante el gobierno del Presidente Daniel Oduber Quirós. Se logra la integración de todos los hospitales del país a la Caja Costarricense de Seguro Social; se ejecuta un amplio programa de construcción de obras físicas, como infraestructura necesaria para atender a toda la población y capaz de garantizar los servicios hasta

fines de este siglo, en todo el territorio nacional; se mejora en forma efectiva la calidad de la medicina, al punto de que el país se coloca en lugar prominente dentro del contexto americano; y, finalmente, se realiza un gran esfuerzo por mejorar los recursos humanos de que dispone la institución.

Varios programas se han puesto en práctica para hacer llegar la medicina a todos los habitantes. Entre ellos, destacan los que realizan, conjuntamente, el Ministerio de Salud y la Caja Costarricense de Seguro Social, como el Programa de Salud Rural que, con la ayuda de los trabajadores no profesionales del citado ministerio, permite prestar servicios preventivo-curativos básicos a la población dispersa que vive en comunidades de menos de 2.000 habitantes; o el programa de vacunaciones, letrinización y servicio de agua potable para las comunidades campesinas, financiado en parte con recursos del Fondo de Asignaciones Familiares, creado por la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares en 1975.

Gracias a dichas acciones, ei total de la población del país recibe servicios médico-asistenciales brindados por la Caja Costarricense de Seguro Social y el Ministerio de Salud. En lo que atañe a la Caja, considerada aisladamente, la protección abarca hoy el 85 por ciento de los habitantes y al 55 por ciento de la población económicamente activa, mientras en 1950 esas cifras eran, en su orden, el 8 por ciento y el 23 por ciento. El índice general de mortalidad, por su parte, disminuyó del 12 por 1.000 en 1950 al 5 por 1.000 en 1975, y el de mortalidad infantil se redujo de 9 por 1.000 a 3,5 por 1.000 en el mismo lapso. La tasa de esperanza de vida al nacer aumentó de 55 años a 70 años.

En lo concerniente al régimen de vejez, invalidez y muerte, las cifras son también impresionantes: en 1950 estaba apenas cubierto el 6 por ciento de la población total, mientras que hoy el porcentaje de asegurados asciende al 65 por ciento. Al iniciar sus actividades, la Caja no había establecido el seguro de invalidez, vejez y muerte, el cual vino a tener carácter obligatorio en fecha posterior.

La Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares proveyó los fondos necesarios para la creación de un régimen de pensiones no

contributivo a cargo de la Caja, que ha venido a darles apoyo, entre otros, a los antiguos trabajadores que no dispusieron en aquella época de protección contra los riesgos de invalidez o vejez.

Uno de los aspectos más problemáticos de la seguridad social en el país es la existencia de gran cantidad de regímenes de pensiones y jubilaciones dentro del sector público, independientes de la Caja Costarricense de Seguro Social. No parece lógico que dentro del mismo sector estatal coexistan sistemas alternativos tan diferentes en cuanto a alcances, beneficios y prerrogativas. Debe pensarse, por lo tanto, en la posibilidad de trasformarlos en un régimen único para todo el sector.

Como consecuencia de todas estas medidas, la demanda de servicios ha aumentado en forma significativa. Conforme el sistema de salud y de seguridad social se consolida, y sobre todo a partir del traspaso de los hospitales a la Caja, las necesidades financieras se multiplican, a causa de las nuevas inversiones que ha tenido que hacer para remodelar y equipar todas las unidades que le fueron entregadas. Aparte de esto, el fenómeno inflacionario mundial y otros factores internos y externos han afectado de manera importante sus ingresos, tanto por la compra de equipos, medicamentos y materiales, como —y primordialmente— por el hecho de que la Caja no tiene, debido al volumen que ha adquirido y al tipo de servicios que presta, capacidad suficiente para contrarrestar las crecientes demandas salariales de sus numerosos empleados (unos 18,000 en la actualidad).

Descentralización y Ubre elección médica

El tamaño adquirido por la Caja hace necesario delegar responsabilidades y descentralizar la administración de los servicios, y para ello es indispensable la regionalización de sus actividades, de manera que los programas se ejecuten en cada una de las zonas del territorio nacional, con independencia en ciertos aspectos. En ese sentido, la propia institución ha comenzado ya a dar los primeros

pasos, aunque de una manera bastante tímida. La descentralización se inició a principios de 1978 mediante una disposición tendiente a que las unidades que prestan los servicios participen en el usó de los fondos presupuestarios. Se pretende que a esta primera fase sigan otras etapas en las cuales la autoridad y las responsabilidades vayan delegándose, de modo que cada jefe de unidad pueda manejar sus programas, su personal y sus presupuestos según las necesidades más urgentes de su circunscripción geográfica. Con elio, se aspira a dar identidad propia y de tipo local a quienes comandan los servicios, así como simplificar y agilizar la resolución de los problemas.

El proceso de delegación de funciones y de responsabilidades debe abarcar también la descentralización del reclutamiento de personal, que ha de ser privativo de cada centro hospitalario, a fin de que tenga libertad para seleccionar tanto a los profesionales como a los demás empleados. Con ello se garantizaría a los profesionales en ciencias médicas que no exista un patrono único y se estimula la competencia entre los diversos hospitales. Deben descentralizarse, asimismo, los servicios de aprovisionamiento y mantenimiento, de tal manera que cada uno de los hospitales administre dichos servicios, sobre todo por cuanto, de esa manera, se solucionan los problemas derivados de la magnitud de la institución, que cuenta, como se dijo, con 19.5000 empleados y tiene un presupuesto de C3.Q0Q millones (i.e., casi la mitad del presupuesto del Gobierno Central).

Un avance en el campo de la descentralización es la medida adoptada recientemente por la Junta Directiva de la Caja, en cuanto a crear juntas locales de seguridad social, cuya labor será un medio de enlace entre la comunidad y el centro hospitalario de que se trate: una relación ininterrumpida en donde ¡a colectividad exprese, por medio de tales juntas, sus inquietudes, sus problemas, su anhelos y sus aspiraciones.

El objetivo último de la descentralización debe ser mejorar los servicios y garantizarles a los asegurados la atención más eficaz posible. En general, las transformaciones que se le hagan a la Caja

Costarricense de Seguro Social deben propender a convertirla en un instrumento ágil, de expeditos mecanismos de acción, de tal modo que pueda detectar fácilmente las deficiencias del servicio y humanizar cada vez más la atención que brinda a los asegurados.

Aspecto muy importante es el relativo a la libre elección médica, tema que ha provocado intensas discusiones en el país. El establecimiento de un sistema de libre escogencia del médico por parte del paciente, pero con ciertas restricciones, sería lo ideal. Para humanizar la relación médico-paciente es necesario que exista un nexo de confianza entre el asegurado y el facultativo. De ahí que podría ser conveniente asignarle a cada comunidad médicos que presten sus servicios conforme a un sistema según el cual los pacientes se registren ante el que más confianza les inspire. El médico devengaría un salario básico, que aumentaría conforme se eleve el número de pacientes inscritos, hasta cierto límite. De ese modo, el ingreso del profesional no estará determinado por el número de pacientes que atienda, sino por la cantidad de ellos que tenga registrados. Esto estimularía la competencia entre los médicos por ampliar su clientela entre los asegurados, y a éstos les da cierta libertad de escogencia, limitada desde luego a los facultativos aceptados por la Caja para cada comunidad. Por otra parte, se reducirían los costos de la consulta externa, por cuanto el médico atendería a los pacientes en su propio consultorio y la Caja no tendría que invertir en la construcción de instalaciones.

En el caso de los médicos especialistas, el procedimiento podría consistir en que la Caja autorice la contratación directa de tales servicios y .reconozca al paciente un porcentaje del costo del tratamiento respectivo. Cuando el paciente no pueda pagar siquiera una parte de un tratamiento urgente, y el servicio de especialistas médicos que brinda la Caja no esté disponible de inmediato, autorizaría al asegurado para elegir libremente al especialista y cubriría sus honorarios, siempre que en esos casos el médico general de la localidad certifique lo urgente del servicio.

C. La vivienda

No obstante los esfuerzos realizados por el país en el campo de la vivienda, el problema habitacional sigue teniendo caracteres de gravedad y se agudiza con el transcurso de los años.

El asunto es complejo, sobre todo en cuanto atañe a las necesidades de los grupos de menores recursos. No hay duda de que el hacinamiento, la promiscuidad y otros males causados por la falta de vivienda son indignos de una sociedad culta, suponen una situación de injusticia y atenían contra ia familia. Pero, además, estos males ponen en peligro la estabilidad del régimen de paz y libertad característico de Costa Rica.

De ahí que se haya intentado, mediante el esfuerzo sostenido de los gobiernos, .encontrarle solución al problema de la vivienda. Varios logros se han obtenido en este campo, aun cuando lo realizado hasta ahora está lejos de ser una solución razonable de las dificultades.

En 1950 se construían, por parte del sector público y del sector privado, sólo unas 500 viviendas por año, mientras que hoy se construyen alrededor de 15.000. No obstante, el déficit habitacional es ahora mucho mayor que el de hace veinticinco años.

Los grupos sociales más afectados por la carencia de habitación son ios estratos de ingresos medios y bajos, en los cuales se ubica el 70 por ciento del faltante de casas del país. La política seguida por las instituciones especializadas en el campo de la vivienda popular (el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y el Instituto Mixto de Ayuda Social), ha sido insuficiente debido en buena parte a la escasez de los recursos de que disponen.

Ahora bien, es importante destacar que la labor de dichas instituciones no se contrae a la construcción de casas; los desarrollos habitacionales también forman parte de sus obligaciones. Así, por ejemplo, el INVU ha preparado un Pian de Desarrollo Urbano para orientar los demás planes, incluidos los de vivienda. Se han estudiado varias hipótesis del crecimiento de las ciudades, con el propósito de

conciliar el uso agrícola de la tierra con su uso urbano, tanto en lo concerniente a la agricultura y la industria, como en lo relativo a la conservación de los recursos naturales y la preservación del medio ambiente.

Es importante, por otro lado, definir el ámbito de acción de las instituciones públicas, en cuanto al financiamiento de los programas de vivienda. Así, por ejemplo, podría pensarse en que el Instituto Nacional de Seguros y el Sistema Bancario Nacional atiendan las necesidades crediticias de las personas de ingresos altos; que las mutuales de ahorro y préstamo se dediquen a satisfacer los requerimientos de quienes poseen ingresos medios; que las demandas de los estratos bajos sean atendidas con fondos del régimen de vejez, invalidez y muerte de la Caja Costarricense de Seguro Social; y, finalmente, que se subsidie, con cargo al Fondo de Asignaciones Familiares, a las familias que no están en posición de pagar su vivienda.

Es obvio que la inversión de más recursos del Estado en programas de vivienda popular derivará en innegables beneficios económicos, porque estimularía a casi todos los sectores productivos y coadyuvaría en la solución de los problemas del desempleo.

El país dispone de medios y de instituciones para solucionar el problema de la falta de viviendas; pero es necesario reestructurar esas instituciones y redefinir los programas, de tal manera que la solución beneficie a todos los sectores de la población. La experiencia acumulada a través de los años que tiene de funcionar el INVU, así como la concerniente a las actividades de las mutuales de ahorro y préstamo, tanto como la estructura social desarrollada hasta ahora por Costa Rica, suponen un buen acervo para emprender el camino hacia la solución del problema en todo el territorio nacional.

Esto implica, entre otras cosas, fortalecer al INVU, a fin de que se convierta en un verdadero instituto técnico especializado, con alcances nacionales y capaz de atender la solución que demanda el control efectivo del desarrollo urbano y el problema de la vivienda. Este instituto debe contar con recursos legales y económicos

suficientes para constituirse en la entidad rectora de las políticas nacionales en este campo, de manera que pueda brindar ayuda técnica y financiera a la empresa privada y logre coordinar eficazmente las actividades de otros organismos del país que tienen participación en el proceso.

La transformación del INVU en el ente rector de la política y la acción en materia de vivienda, le permitiría promulgar normas técnicas uniformes y establecer procedimientos y trámites que tiendan a unificar los requisitos válidos para las urbanizaciones y para las construcciones. La misión del INVU no debe ser la construcción de casas, sino más bien la de un ente financiero y regulador de las políticas de urbanización y vivienda.

D. La infraestructura

La magnitud del apoyo estatal a los sectores sociales y a los sectores productivos puede inferirse, asimismo, de la labor desplegada por el Estado costarricense en el ámbito de la infraestructura. En efecto, los esfuerzos hechos en los últimos veinticinco años en la construcción de otras físicas —sólo superados por los que muestra el gasto público en educación y salud— son notables.

Así, por ejemplo, la inversión pública ha oscilado en los últimos años entre el 25 por ciento y el 30 por ciento de la inversión total, y está concentrada actualmente en los rubros de electricidad y agua (30 por ciento) y de transporte, almacenamiento y comunicaciones (26 por ciento). Las inversiones en educación, salud y vivienda, por su parte, absorben el 16 por ciento de la inversión pública total. Estas cifras son muy significativas, particularmente s se las compara con las de años anteriores. En 1950, las inversiones públicas en electricidad y agua no llegaban siquiera a ¢ 500.000; para 1965 habían sobrepasado los ¢ 88 millones, y ya en 1977 superaban los ¢ 850 millones. En transporte, almacenamiento comunicaciones, dichas cifras eran: ¢ 4 millones (1950), ¢ 64

millones (1965) y ¢ 760 millones (1977). En educación, salud y vivienda, las inversiones públicas crecieron de poco más de ¢ 12 millones en 1950 a ¢66 millones en 1965 y a ¢ 475 millones en 1977.

En el campo de la salud, y sobre todo en lo relativo a la sanidad ambiental, la inversión pública se ha orientado con mayor énfasis a proveer mejores servicios de agua potable y alcantarillado sanitario para las ciudades, aun cuando el ritmo de crecimiento es todavía insuficiente para cubrir a toda la población urbana. En cambio, para las zonas rurales se ha dado preferencia tanto a un aumento de las inversiones como al mejoramiento de la calidad de los servicios de cañería y alcantarillado, acción que se ha visto favorecida hace poco con el establecimiento del Programa de Asignaciones Familiares.

La construcción de edificios escolares, por su parte, refleja la prioridad concedida a la enseñanza. En 1958 había unas 1.500 escuelas de primero y segundo ciclos (educación primaria), mientras en la actualidad existen aproximadamente 2.900. De 78 edificios para colegios académicos de enseñanza media, que había en 1963, se pasó a casi 150 en 1975, y de 8 para colegios técnicos se llegó a más de 50 en el mismo período.

La ampliación de la red de carreteras y caminos ha sido notable: en 1958 sólo se disponía de unos 9.500 kilómetros de vías de comunicación terrestre, mientras que en la actualidad la cifra es de 26.000 kilómetros. El mejoramiento de las instalaciones portuarias, aunque todavía insuficiente, ha permitido un considerable incremento del volumen de carga qué se trasiega en los puertos: las exportaciones subieron de 170.000 toneladas métricas en 1950 a casi 1.300.000 toneladas métricas en 1975, y las importaciones se elevaron de 225.000 toneladas métricas a más de 1.200.000 toneladas métricas en el mismo lapso, El número de aeropuertos subió de 25 a 233 en los últimos veinticinco años.

En el campo de la energía eléctrica y las telecomunicaciones, el esfuerzo del sector estatal ha sido uno de los más destacados y

efectivos. A principios de la década de 1950 la capacidad de generación de energía era de 35 MW, mientras que hoy es de unos 370 MW, gracias sobre todo a los programas del Instituto Costarricense de Electricidad. En cuanto concierne a teléfonos, debe mencionarse que en los últimos diez años el país logró sustituir la anticuada red de servicios por un sistema automático moderno, extendido en la actualidad a casi todo el territorio nacional. Al principio de la década de 1960 sólo existían 10.000 líneas instaladas, hoy sobrepasan las 100.000.

Con todo, las inversiones públicas en infraestructura resultan todavía insuficientes para satisfacer las demandas actuales de la población y será, por ello, indispensable continuar y aumentar los esfuerzos que se han venido realizando en este campo. Según las previsiones, la inversión total del país tendrá que crecer a una tasa del 7 por ciento anual hasta 1980, para poder alcanzar las metas de producción previstas en el Plan Nacional de Desarrollo vigente. El sector gubernamental tiene planeado, según el inventario de proyectos de inversión pública de la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, elevar sus inversiones totales a más de 18.000 millones de colones durante el período 1977-1982.

De especial importancia habrá de ser el establecimiento de prioridades para las inversiones públicas, como medio de alcanzar una acción coordinada de las instituciones y los organismos gubernamentales, según los lineamientos de los planes nacionales de desarrollo. En este aspecto, la política debe poner énfasis sobre todo en la calidad de las inversiones. En particular, deben tener suficiente influencia para inducir el reparto equitativo de los beneficios deí desarrollo, la utilización racional de los recursos físicos y humanos, y para promover el equilibrio regional. En cuanto a esto último, es necesario insistir en la importancia que cobra, día con día, la desconcentración de la actividad económica, que hoy se halla ubicada principalmente en la región central del país, a pesar de los esfuerzos realizados durante los últimos años para dirigir las inversiones públicas hacia las zonas rurales.

Se han dado ya algunos pasos de importancia en el sentido de hacer concordar la inversión pública con las metas del desarrollo del país. Recientemente se creó el Sistema Nacional de Inversiones Públicas, que tiene como objetivo principal racionalizar la asignación de los recursos de inversión del sector gubernamental. Los mecanismos que dicho sistema establece deben fortalecerse cada vez más, ya que constituyen una opción de suyo útil para obtener mejor provecho de las acciones estatales en este campo.

Las entidades públicas han de conciliar sus programas de inversión con las metas sociales del desarrollo, de tal modo que, a la vez que se mejore la distribución del ingreso y se aumenten la calidad y la extensión de los servicios de educación, salud, nutrición, seguridad y vivienda, sea posible alcanzar un elevado y rápido crecimiento económico. Pero, además, debe contemplarse de manera especial el origen de los recursos de las inversiones, en el sentido de promover, en la medida de lo posible, el uso del ahorro interno y de evitar condiciones onerosas en la contratación de fondos del exterior. Esto supone, desde luego, la necesidad de revisar la política en materia de tarifas, en los casos en que la financiación de las inversiones dependa de ellas, como sucede con la infraestructura para generar energía eléctrica, con los ferrocarriles, los acueductos, los teléfonos, los puertos y otros.

2. El Estado como propulsor de la actividad económica

En su papel de propulsor de la actividad económica, los principales objetivos del Estado costarricense han sido: a) propiciar una elevada tasa de crecimiento económico, b) procurar altos niveles de ocupación, c) mantener la estabilidad interna y externa de la moneda, y d) mejorar la distribución del ingreso entre los habitantes.

El desarrollo no puede ser neutral

Es necesario reconocer que el desarrollo no puede ni debe ser neutral, sino, por el contrario, comprometido con los más débiles.

De ahí que sea preciso ayudar sobre todo al más pequeño, al más inseguro, al más necesitado, al más pobre. Una reorientación de este tipo puede lograrse en mejor forma a medida que se determinen con mayor precisión los estratos más pobres de la sociedad y se realice un análisis más profundo de la política de inversiones necesaria para llegar a ellos.

En la actualidad, la mayoría de los pobres se encuentra en las zonas rurales. Para quienes son propietarios, el problema radica en la escasa productividad de sus explotaciones agrícolas de subsistencia, que en muchos casos no proveen el alimento suficiente para sus familias. Para los asalariados agrícolas, la situación no es muy distinta, dado que muchos de ellos sólo encuentran trabajo ocasionalmente. Unos y otros, acicateados por la esperanza de encontrar mejores, condiciones de vida, emigran a las ciudades, en donde, debido a su escasa preparación para asumir empleo en las empresas y las fábricas, se convierten en nuevos marginados del desarrollo. De ahí que, a menos que se tomen medidas para beneficiar directamente a los segmentos más pobres de la población, las desigualdades de ingreso se intensificarán. Para lograr un progreso significativo en la solución de la pobreza absoluta de las zonas rurales, no existe más opción que la de incrementar la productividad de la pequeña agricultura. El mejoramiento del nivel de vida del pequeño agricultor derivará en una disminución de las migraciones del campo hacia las ciudades.

Como sucede en muchos otros países, en Costa Rica es posible un alto grado de desarrollo global, acompañado, a la vez, del empobrecimiento relativo de determinados grupos sociales. Tanto las medidas redistributivas indirectas, ejecutadas por medio del gasto público, como las de carácter directo (política de salarios reales crecientes e impuesto sobre la renta, por ejemplo) han resultado insuficientes para hacer llegar los beneficios del progreso a los estratos sociales inferiores. Hace falta intensificar la incidencia redistributiva del gasto público mediante la limitación de los programas que beneficien a las clases alta y media y, a la vez,

estimular otros tendientes a favorecer en forma directa tanto al pequeño agricultor como al marginado de las urbes. El fortalecimiento de la democracia política sólo es posible si se establece una mayor democracia económica, lo cual supone distribuir más la propiedad de los medios de producción, de manera que el sector empresarial sea más popular.

Será necesario introducir el concepto de "mínimo vital" en el desarrollo del país para los próximos decenios. Como es evidente, el crecimiento de la producción de bienes y servicios no beneficia, en rigor, a los más necesitados, por lo que es preciso intensificar las medias destinadas a favorecer al 20% más pobre de la población. Como se ha dicho, es importante fijarse metas de consumo con base en necesidades humanas mínimas. El sistema de mercado ignora a los pobres, porque no tienen poder de compra, y por ello es necesario distribuir mejor el ingreso.

El crecimiento del producto interno bruto no necesariamente debe ser un fin eri sí mismo, sino la resultante de una política de empleo y de distribución del ingreso. Es importante alcanzar una mayor producción, siempre y cuando sea compatible con una más justa distribución de los bienes y servicios que la sociedad crea. Más importante que el ingreso per cápita son el ingreso mínimo y el consumo mínimo: la finalidad debe ser la composición del producto. De ahí que debe dársele prioridad al "qué vamos a producir" por sobre el "cuánto vamos a producir". En el tanto en que la meta del país sólo sea producir, de la manera más eficiente posible, la mayor cantidad de bienes y servicios, lo único que se logrará es alienar a los sectores de la población que observan cómo el desarrollo económico sólo tiene sentido para unos pocos.

Los bienes y los servicios deben considerarse como medios para la humanización de la sociedad, y no meros fines. El consumo debe convertirse en instrumento de bienestar de la población, puesto que el hombre come para vivir y no vive para comer, como dice el adagio. La trasposición de estos términos es la que amenaza con deshumanizar a la sociedad de consumo.

Ahora bien, ¿es posible alcanzar este tipo de desarrollo? Se trata de un modelo en que se respeta la iniciativa privada, pero se exige una mayor democratización de la propiedad. La supervivencia del sistema democrático costarricense demanda un esfuerzo en este sentido: la democracia necesita no sólo mayor participación de los diversos sectores sociales en la lucha por el desarrollo económico, social y cultural, sino también y muy especialmente, mayor acceso a la propiedad de los medios de producción. En su lucha contra el marxismo —en el cual el Estado es el único propietario— la democracia ha de ofrecer la alternativa de un sistema económico de muchos propietarios.

El apoyo estatal a la inversión privada

No todos los gastos del Gobierno se han destinado a la creación de un "welfare State". Parte muy importante del gasto público costarricense se ha dirigido a la construcción de obras que propician mejores condiciones para el desenvolvimiento de la agricultura, la industria y otras actividades productivas. Estas inversiones constituyen un complemento de la inversión de los particulares.

Es cierto que el acelerado desarrollo del país durante los últimos años se debe en gran parte al dinamismo de la empresa privada nacional; pero también lo es que en ese dinamismo influyó de manera determinante la acción del Estado, mediante programas de electrificación, telecomunicaciones, carreteras y caminos, aeropuertos, cañerías, y preparación de trabajadores con mayor educación y mejor salud.

En el análisis de la gestión económica del Estado debe tenerse presente que, en un país pobre, con mercados dispersos y una economía extraordinariamente abierta hacia el exterior, con un sistema político en extremo liberal y con grupos de poder fuertes y organizados, su ámbito de acción se circunscribe, por fuerza, al empleo de instrumentos "fáciles", tanto en cuanto atañe a su adopción como en lo relativo a su administración.

A causa de la dependencia externa y de las características sociales, políticas y económicas del país, ante situaciones adversas originadas en el exterior, el ámbito de aplicación de las políticas gubernamentales es, en lo interno, bastante limitado. Dada la vulnerabilidad de la economía nacional, el objetivo básico se ha convertido no en la preservación de un equilibrio de la balanza de pagos, sino en el mantenimiento de un desequilibrio "manejable" de esa balanza. La creciente importancia del sector externo, junto con la decisión de mantener una paridad nominal fija para la moneda, determina en buena parte las acciones que debe realizar el Banco Central para controlar la balanza de pagos. En la medida en que lograr los objetivos internos requiera una expansión monetaria y crediticia distinta de la necesaria para mantener bajo control la balanza de pagos, habrá que elegir entre los dos objetivos, ya que ambos no pueden alcanzarse en forma simultánea.

Si a ello se agrega el aspecto fiscal, el panorama será más realista, pero también más complejo. En Costa Rica el gasto público no tiene una función predominantemente estabilizadora, sino que está determinado sobre todo por consideraciones de índole social y política, además de que se halla afectado por rigideces establecidas en la Constitución Política y en las leyes. Históricamente el fmandamiento del gasto público ha sido origen de serios problemas que han afectado la situación monetaria y crediticia y la de balanza de pagos.

A. La política monetaria y crediticia

Entre los instrumentos de política económica de que dispone el país, la política monetaria y crediticia reviste singular importancia, por dos razones fundamentales: a) una predominante tendencia monetarista del Banco Central, y b) la naturaleza impersonal de esa política, que no ofrece mucha resistencia, debido a su limitado impacto de momento. Estas características, junto con la circunstancia de que el país cuenta con un sistema de banca nacionalizada,

colocan a las autoridades monetarias en posición de dictar con relativa rapidez y en el momento que lo estiman oportuno, las medidas correspondientes.

Como lo señala la experiencia, en una economía abierta, como la de Costa Rica, no es posible divorciar la política monetaria y crediticia de la política cambiaría y de la de comercio exterior; la primera de ellas tiene hondas e inmediatas repercusiones sobre la situación de la balanza de pagos. Todo aumento de los medios de pago —no importa cuál sea su origen ni cuál su destino— se convierte invariablemente en un aumento de las importaciones. Por otra parte, en virtud de que las exportaciones del país dependen en gran medida de la demanda externa, no es evidente que, incluso en el caso de que la creación de dinero se realice con el propósito de promover las exportaciones, su influencia sea tan fuerte sobre ellas como sobre las importaciones, con el consiguiente efecto sobre la balanza comercial.

A su vez, la apertura de la economía, unida a la decisión de mantener fija la paridad de la moneda, limita la capacidad para influir en el volumen de la liquidez interna. Esto es así por cuanto el Banco Central está obligado a comprar y vender divisas al tipo oficial de cambio, lo cual significa que una parte importante de la emisión monetaria está determinada por factores exógenos. Lo que sí está en capacidad de controlar el Banco Central es el volumen del crédito interno y su costo; pero nada más.

Hasta ahora la política crediticia se ha basado prácticamente en sólo dos instrumentos: los topes de cartera y el redescuento. Aun cuando el Banco Central posee facultades para utilizar otros medios —como los encajes mínimos legales y las operaciones de mercado abierto—, recurre a ellos sólo en casos esporádicos. En efecto, los encajes mínimos legales aplicables a los depósitos en moneda nacional se han variado muy pocas veces desde la creación del Banco Central, y las operaciones de mercado abierto tropiezan con serias limitaciones debido a la carencia de mercados de capitales desarrollados (25) y al deseo explícito de no perjudicar la colocación de títulos del Gobierno, indispensables para el financiamiento presupuestario.

Tradicionalmente, la formulación de la política crediticia, por parte del Banco Central, se ha orientado a dirigir el crédito a grandes grupos de actividades, consideradas preferenciales, como la agricultura, la ganadería y la industria, aunque otras deberían anteponerse, en determinadas circunstancias de la economía, a las tres ya mencionadas. Este sistema, utilizado durante muchos años, supone varios riesgos: 1) el ya citado de que nunca se consideran prioritarias otras actividades distintas de las tradicional mente favorecidas; 2) se pueden financiar, dentro de los tres grandes rubros preferenciales, actividades específicas que en determinado momento sea conveniente desalentar mediante la restricción de su financiamiento, y 3) se propicia la desviación del crédito, pues quienes reciben, dentro de las actividades preferenciales, un financiamiento muy amplio, pueden dedicarlo a otros fines. El sistema, conocido bajo la denominación de "topes de cartera", consiste básicamente en fijar límites máximos al crédito que pueden otorgar los distintos bancos en las diversas actividades. Este mecanismo entrababa enormemente el funcionamiento del sistema e impedía a los banqueros ejercer su profesión, asignando el crédito conforme a su criterio y de acuerdo con las necesidades de sus clientes.

En 1971 el Banco Central optó por sustituir el sistema de topes de cartera por uno nuevo, el llamado "sistema porcentual", que estriba, en lo medular, en dividir las diferentes líneas de crédito en tres grandes grupos: líneas preferenciales, actividades agroindustriales, y otras actividades. Cada banco debía mantener, como composición del total de sus colocaciones, un porcentaje mínimo dedicado al primer grupo, un porcentaje mínimo en cada uno de los componentes del segundo grupo (agricultura, ganadería e industria), y un porcentaje máximo en el grupo tercero. A los tres ya citados se agregó un nuevo grupo, que incluía, debidamente definidos, los programas específicos de desarrollo económico, que tendrían financiamiento adecuado y se considerarían fuera de los referidos porcentajes de colocaciones e, incluso, fuera del monto total del programa crediticio.

Siempre han existido importantes desviaciones del crédito dentro del sistema, ocasionadas por factores de costo y de disponibilidad en las diversas líneas de financiamiento, de tal modo que se tiende a distribuir las solicitudes de acuerdo con los topes, independientemente del destino de los recursos, aprovechándose del escaso control que los bancos tienen sobre el uso de los fondos (26).

La política de restricción del crédito a ciertas actividades consideradas no prioritarias por el Banco Central ha estimulado, por una parte, la creación de un importante sector financiero extrabancario, al convertir en intermediarios financieros a ciertos importadores e industriales. Por otro lado, esas restricciones han inducido un alto endeudamiento con el exterior, aumentándose así la oferta monetaria sin control alguno de parte del instituto emisor.

En conclusión, puede afirmarse que la eficacia de la política crediticia nacional, en sus aspectos cualitativos, es dudosa, mientras no existan apropiados sistemas de control del crédito.

En sus aspectos cuantitativos, la política monetaria y crediticia, en la forma como la ejecuta el Banco Central, también resulta discutible. En efecto, para determinar la cantidad de medios de pago necesarios para la economía, el Banco utiliza una proyección de la tasa de crecimiento del producto interno bruto, de la evolución de los precios y de las reservas monetarias internacionales. Los recursos internos del sistema, para sustentar la expansión del crédito, son los depósitos del público captados por los bancos estatales y la emisión del Banco Central, que se utiliza para completar el volumen de crédito previsto en el programa crediticio.

Como ya se apuntó, el resultado de la balanza comercial no es independiente de la creación de medios de pago, ni éstos pueden determinarse sin tomar en cuenta la situación de la balanza de pagos. De ahí que formular un programa monetario y crediticio con base en considerar el resultado de la balanza de pagos como un dato exógeno, resulta artificial y prácticamente conduce a que les resultados reales se alejen de los proyectados en el programa. Por ello es necesario llegar a un grado más estrecho de integración entre la

forma de concebir la política económica y la aplicación de las medidas pertinentes, puesto que una excesiva fragmentación se plasma, a menudo, en "paquetes" de medidas inconexas e inútiles para alcanzar los objetivos previstos.

La capacidad de los bancos para sobrepasar los límites de crédito tiene su origen en una política de redescuento demasiado liberal, de manera que, en la medida en que el instituto emisor la racionalice, reduciendo sus límites y adecuando el costo de los recursos a circunstancias reales, podría eliminarse la posibilidad de que los bancos comerciales excedan los topes que les han sido fijados. Por otra parte, el propio Banco Central asegura a los bancos comerciales más recursos, provenientes del crédito externo, lo cual facilita aún más el incumplimiento de la política crediticia.

Otro aspecto digno de examinar se refiere a las tasas de interés, activas y pasivas, establecidas por el Banco Central. En primer lugar, debe tenerse presente que al fijar esa institución no sólo la oferta de crédito para las diversas actividades, sino también su costo artificialmente bajo, se generan, de modo automático, en períodos inflacionarios, desequilibrios por exceso de demanda, a esa tasa de interés, en todos los renglones de financiamiento. También resultan discutibles la multiplicidad y los márgenes tan amplios que se establecen entre una y otra tasa, lo cual induce, casi forzosamente, a la desviación del crédito por medio de ios mecanismos ya explicados. Ambas políticas han venido corrigiéndose en el transcurso de los últimos años.

Tradicionalmente, la fijación de tasas de interés no muy elevadas se ha basado en el deseo de fomentar la producción, al abaratar, así, los costos financieros de determinadas actividades. Esto ha implicado, sin embargo, un desaliento para la generación de ahorro interno, de indeseables consecuencias para la economía nacional.

B. La política fiscal y el endeudamiento público

Un breve análisis de la política fiscal, como instrumento de crecimiento y estabilización económicos y de distribución del

ingreso, así como una referencia al financiamiento del sector público, puede ser útil para sopesar no sólo las tendencias de la estrategia seguida hasta ahora, sino también para deducir sus defectos y las vías que conduzcan a perfeccionar los mecanismos correspondientes.

La política fiscal

Como instrumento de estabilización económica, la política fiscal tiene, en Costa Rica, alcances restringidos, en vista de que el ordenamiento jurídico y el marco social imponen a la gestión del Estado obligaciones ineludibles. Grosso modo, el margen de flexibilidad del gasto público, por ejemplo, no va más allá del diez o el quince por ciento del presupuesto del Gobierno Central, aparte de que la orientación de ese gasto está, prácticamente, predeterminada por los cánones constitucionales y legales.

Si bien es cierto que el crecimiento de los gastos es, más bien, autónomo, los ingresos fiscales ordinarios cumplen, en cierto grado, una función estabilizadora, toda vez que varían en forma automática al ritmo del producto interno bruto. A pesar de ello, también su flexibilidad es restringida en virtud de la estructura tributaria y del hecho de que muchos de ellos tienen fin específico, determinado por las normas legales respectivas.

Desde el punto de vista de su carácter redistributivo, la política fiscal ha de analizarse a la luz del destino del gasto, el origen de los ingresos y los beneficiarios de las exoneraciones. Se ha explicado aquí cómo, durante los últimos veinticinco años, el país ha venido destinando proporciones cada vez más elevadas del gasto estatal a satisfacer las necesidades de la sociedad en materia de salud y educación, así como a la formación de infraestructura básica. Es más, como también se ha explicado, el esfuerzo de los años recientes se orienta hacia un aumento de los recursos públicos destinados a las zonas rurales y a los sectores sociales menos favorecidos, como producto de las políticas gubernamentales que propenden a reducir el desequilibrio regional y social.

La carga tributaria se concentra casi exclusivamente en los estratos medios de la población, mientras los grupos de ingresos bajos han sido eximidos del pago de impuestos directos, y los de ingresos más altos hallan con frecuencia maneras de evadirlos en alguna cuantía. Por su parte, los impuestos indirectos siguen siendo la fuente más importante de los ingresos en la estructura tributaria (entre el 75 por ciento y el 80 por ciento), y esta situación casi no se ha modificado en los últimos cinco lustros.

Uno de los problemas más destacados en la estructura tributaria nacional es la proliferación de impuestos de poca cuantía.y de difícil administración, cuyo rendimiento resulta negativo a causa de sus elevados costos administrativos en comparación con la exigüidad de lo recaudado. En este sentido, parece más aconsejable eliminar muchos de estos impuestos y, en su lugar, establecer tributos que reduzcan los costos de recaudación, aumenten los ingresos y eliminen las tendencias regresivas del sistema tributario. Sin embargo, esto no ha podido lograrse hasta ahora debido sobre todo a que en su mayoría son impuestos con fines específicos fijados por ley, y de ahíja resistencia de los legisladores para modificar la actual estructura tributaria.

Las exoneraciones, por su parte, tienen gran incidencia sobre los resultados de la política tributaria. Han estado centradas, en su mayoría, en el sector manufacturero, tanto importador como exportador. Si su monto fuera insignificante, el problema no sería grave. Pero la realidad es otra (27). Esto sugiere la utilidad de revisar la política de exoneraciones, a fin de garantizar que los beneficios sociales derivados de ellas compensen el sacrificio fiscal.

En años recientes se han concedido incentivos fiscales en forma indiscriminada, que favorecieron por igual a empresas de gran potencial y a empresas de baja eficiencia y dudoso beneficio para el país. Para los próximos años, la transformación del modelo de sustitución de importaciones por el de promoción de exportaciones, hará posible eliminar el sistema proteccionista actual.

Dada la rigidez que existe en materia presupuestaria, no puede hablarse de una* política autónoma de endeudamiento público en el país. Aparte de que, como ya se dijo, la mayoría de los gastos están predeterminados, el sistema de recaudación de tributos es imperfecto, de modo que los ingresos corrientes resultan insuficientes para satisfacer las demandas y para cumplir las obligaciones a cargo del Estado. En general, el Fisco puede recurrir a tres fuentes para arbitrar recursos extraordinarios: a) la colocación de títulos-valores en el exterior o la contratación de empréstitos externos, b) la venta de títulos-valores al Banco Central, y c) la colocación de títulos-valores en el sector privado y en el resto del sector público. Cada una de estas opciones tiene incidencia distinta sobre el sistema económico. El endeudamiento externo, aparte de suplirle recursos al Estado, tiene efectos favorables inmediatos sobre la balanza de pagos, aun cuando posteriormente significará una salida de divisas por concepto de amortización e intereses de la deuda. El financiamiento del Gobierno por medio del Banco Central supone la creación de medios de pago adicionales. La captación de recursos internos no constituye emisión, sino que significa que el Gobierno debe competir con otros agentes económicos en la obtención de fondos de ahorro y crédito disponibles.

Las estadísticas muestran que en los últimos veinticinco años la deuda total del Gobierno Central aumentó en el 1.000 por ciento en relación con su valor de 1950, i.e., se decuplicó. También revelan que ha habido un cambio sustancial en la composición de dicha deuda, según la procedencia de los recursos: mientras en 1950 el 40 por ciento de los fondos provenía del exterior, hoy ese porcentaje alcanza el 25 por ciento. El hecho de que el Fisco haya podido financiarse en proporciones crecientes con recursos internos podría considerarse muy satisfactorio, si no fuese porque, para lograrlo, ha recurrido a prácticas poco ortodoxas y de discutible beneficio, como sucede con la entrega directa de títulos-valores a las instituciones

públicas y la venta compulsiva de bonos a los bancos estatales, la acumulación de obligaciones por redimir ("deuda flotante"), y la colocación de títulos de elevada liquidez y alto costo, como son los bonos con pacto de retrocompra.

Cabe hacer aquí algunas observaciones acerca de los peligros que entraña la precaria situación de la deuda pública concertada en esa forma, y para poner de relieve la necesidad de que se modifique en forma sustancial la política seguida hasta ahora en este aspecto.

Ciertamente, desde el punto de vista de los tenedores, los bonos con pacto de retrocompra representan una combinación inmejorable de alta liquidez, seguridad absoluta y elevada rentabilidad, y de ahí la gran demanda que tienen. Pero, desde el punto de vista del Fisco, la estructura actual de la deuda es susceptible de mejorarse. La concentración de una parte importante de las obligaciones a plazo perentorio es una invitación al desastre, por cuanto la liquidación masiva de bonos con pacto (que puede ocurrir en cualquier momento a causa de rumores de devaluación, o de simple presión concertada contra el Gobierno en virtud de alguna medida impopular que afecte a un sector económicamente influyente) podría ocasionar un colapso de las finanzas públicas. Y no es éste el único problema: la oferta de títulos de esas características hace prácticamente imposible el desarrollo de un mercado de capitales a mediano y largo plazo.

Lo recomendable parece ser emitir títulos a plazos mínimos de un año y con tipos de interés progresivamente mayores, según aumente el plazo de redención: el atractivo de los títulos radicaría en su más alto rendimiento, como compensación de su menor liquidez. Es probable que en la primera fase de aplicación de esta política deban ofrecerse tasas de interés muy elevadas, con el propósito de modificar las preferencias del público por la liquidez y persuadir a los inversionistas para que acepten títulos de plazo más largo. Esto se ha intentado, con distinta fortuna, en algunos casos.

Finalmente, la captación de recursos externos ha de estar supeditada tanto a la capacidad de endeudamiento del país, como a

sus posibilidades de absorber con eficacia fondos del exterior, por cuanto siempre debe tenerse presente que la financiación externa supone emisión monetaria y tiene, por ello, efecto multiplicador sobre la liquidez interna.

C. La política cambiaría

El sistema cambiario vigente en el país se basa en un régimen de tipo de cambio fijo. Debe hacerse la observación de que, aun cuando el tipo de cambio nominal permanece invariado por períodos más o menos largos, el tipo de cambio real fluctúa en forma constante según las variaciones relativas de los precios internos y de los precios de las naciones con las cuales comercia Costa Rica.

Existen importantes argumentos en favor del mantenimiento de un tipo de cambio estable, que apuntan básicamente a las ventajas de evitar que se trasmitan al resto de la economía los desequilibrios de origen externo. Tales argumentos se refieren, evidentemente, a las ventajas de mantener la paridad real —y no la nominal— libre de fluctuaciones violentas, cosa que, por lo demás, podría lograrse simplemente con una paridad oficial invariable. A causa de la apertura de la economía costarricense y la propensión del país a importar (en comparación con su capacidad de exportación), mantener fija la paridad nominal del colón significa sobrevaluar, de manera sistemática, la moneda nacional frente a la moneda extranjera. Esta deformación tiende, a su vez, a aumentar las fuerzas de desequilibrio del sector externo, porque una moneda sobrevaluada significa que para los nacionales las divisas son más baratas, mientras las exportaciones del país resultan más caras para los compradores del exterior. A contrario sensu, para que las exportaciones compitan en los mercados internacionales, es preciso mantener un tipo de cambio subvaluado, o bien aumentar la productividad de las actividades destinadas a la exportación. Lo primero supone sacrificar el nivel de vida de los costarricenses en aras de mejorar la posición

comercial del país, mientras lo segundo significaría un esfuerzo beneficioso para Costa Rica. Mantener por un tiempo determinado una irreal paridad nominal del colón obligará, tarde o temprano, a modificarla en forma sustancial, o sea, en una cuantía superior a la que sería necesario si no se permitiera que los desequilibrios cambíanos se acumulasen a través del tiempo.

Las medidas tradicional mente empleadas en Costa Rica sólo han tenido los efectos negativos de las devaluaciones, pero no los positivos. El problema de balanza de pagos se soluciona no sólo restringiendo las importaciones, sino promoviendo las exportaciones; y la mejor manera de promoverlas podría ser el establecimiento de una tasa de cambio real. No debe perderse de vista que Costa Rica no es una isla. Las medidas utilizadas hasta ahora en materia cambiaría han hecho del costarricense un turista y han propiciado el contrabando en alguna medida. La elevación de los precios internos ha hecho de Panamá, San Andrés y Miami paraísos turísticos y terreno fértil para el florecimiento del alijo.

Sistema de tipo de cambio flexible

Existen varias formas de evitar los problemas de un desequilibrio cambiario permanente. El establecimiento de instrumentos flexibles para regular el valor de la moneda nacional y las divisas con que se realizan las transacciones internacionales puede ser más eficaz y más conveniente. Sistemas similares se han establecido, con resultados favorables, en naciones de habitual desequilibrio externo, como Colombia y Brasil. En fecha más reciente, aunque por causas distintas, los países europeos adoptaron el sistema, después de la crisis del oro de 1971. A la luz de tales experiencias, convendría analizar las ventajas de un sistema de tipo de cambio flexible, a fin de decidir si es posible adaptarlo a Costa Rica, según sus condiciones particulares.

Ahora bien, es necesario examinar los aspectos más sobresalientes de esos sistemas, en contraste con el de tipo de cambio fijo,

para poder juzgar la validez de los argumentos que en favor o en contra de uno y otro se aducen. A esto se refieren los próximos párrafos.

Contra el establecimiento de un sistema de paridad flexible de la moneda se esgrimen, por lo general, argumentos como los siguientes: a) que en el caso de Costa Rica este sistema conduce a una permanente inestabilidad cambiaría; b) que en una economía tan abierta, como la costarricense, el tipo de cambio flexible es un factor inflacionario; c) que su funcionamiento efectivo demanda gran elasticidad del sistema productivo, de la cual carece el país; y d) que en él está implícito el enriquecimiento del sector exportador, en detrimento del resto de los consumidores.

En cuanto al primer argumento, cabe recordar lo dicho en el sentido de que el sistema de paridad fija mantiene invariable el tipo de cambio nominal y no el tipo de cambio real. Además, debe tomarse en cuenta la serie de medidas a las que debe recurrirse para mantener invariada esta paridad nominal, de lo cual es fácil inferir que, aun en términos nominales, el costo de las divisas no es estable; con sobrada frecuencia, como lo demuestra la experiencia del país, es necesario recurrir al establecimiento de recargos, sobretasas, impuestos a las importaciones y a las exportaciones, depósitos previos y otras previsiones similares. Aparte de ello, este complejo andamiaje de medidas para contener la salida de divisas provoca incertidumbre y aun expectativas, que se traducen en movimientos especulativos de recursos, los cuales hacen virtualmente inevitable la devaluación.

Por otra parte, el sistema de cambio flexible no es por sí mismo inflacionario, aunque debe reconocerse que podría darse un crecimiento de los precios, pero de grado menor que el de la variación del tipo de cambio. A lo sumo, los movimientos del tipo de cambio reflejarían las presiones inflacionarias de la economía, pero no las generarían. En este sentido, tampoco parece tener ventajas el mantenimiento de la paridad nominal fija, porque no elimina tales presiones, sino que, simplemente, reprime la inflación durante el período en que puede mantenerse esa paridad y pospone su impacto

hasta el momento en que se consolida la devaluación, como inevitablemente sucede. Lo que es realmente cierto es que en un sistema flexible el tipo de cambio no se mantiene fijo mientras todos los demás precios evolucionan en espiral ascendente. No hay, tampoco, razón para suponer que, al cabo de varios años, la depreciación paulatina de la moneda, dentro de un sistema flexible de cambios, sea mayor que la que ocurriría en un sistema de paridad fija nominal cuando se torne imposible mantenerla por más tiempo: aun cuando el monto de la depreciación sea el mismo, en un caso la economía puede adaptarse poco a poco a los cambios de valor de la divisa, mientras en el otro tendrá que absorber la totalidad del impacto de una sola vez.

El argumento de la inflexibilidad de la estructura productiva (y por ende la incapacidad de los exportadores para responder a las oportunidades que presentan los mercados internacionales), no se ha probado fehacientemente en la práctica, al menos en el caso de Costa Rica; el tipo de cambio sobrevaluado ha venido gravitando en forma discriminada en contra de las exportaciones nacionales. Aparte de esto, la respuesta del sector exportador a la política de promoción de exportaciones, impulsada por el país en los últimos años, es muy halagadora, a pesar de esa discriminación producida por el tipo de cambio sobrevaluado.

Si lo que se desea es estimular las exportaciones, no tiene mucho sentido desalentarlas mediante el mantenimiento de una paridad ficticia, compensando esa desventaja por medio de subsidios en el tipo de interés del crédito y de certificados de abono tributario. A fin de estimular las exportaciones, particularmente en el mediano y en el largo plazo —lo cual implica transformar las estructuras productivas actuales—, es indispensable garantizarles a los exportadores que su capacidad competitiva en el exterior dependerá de sus propios esfuerzos y de su eficiencia y no será entorpecida o eliminada de un tajo por arreglos monetarios que pretendan mantener una paridad ficticia de la moneda nacional.

Con respecto al argumento de que el sistema de paridad flexible propicia ganancias excesivas en beneficio de los exporta-

consumo interno, ahorro e importaciones, a la vez que promovería movimientos de capital en dirección y cuantía congruentes con la situación del país y los objetivos nacionales de desarrollo.

No se ignoran los problemas prácticos que supone introducir en Costa Rica un sistema de tipo de cambio flexible. El primero de ellos se refiere a la necesidad de erradicar el fetichismo que rodea a la paridad fija..Superar este obstáculo implica modificar las actitudes del público, pero también depende de la capacidad de adaptación de las autoridades a las circunstancias. Otros aspectos son la mecánica que habría de utilizarse para implantar el sistema y el papel de los distintos organismos decisorios. Hoy por hoy, corresponde al Banco Central la ejecución de la política cambiaría, pero es a la Asamblea Legislativa a la que compete decretar los cambios de la paridad oficial del colón.

Tampoco puede soslayarse la participación de Costa Rica en el Mercado Común Centroamericano. Los países signatarios del Convenio de Integración podrían objetar el procedimiento por estimar que las modificaciones periódicas de la paridad de la moneda costarricense podrían colocarlos en desventaja competitiva con respecto a los productos de este país. No obstante, ésta es una cuestión que se puede superar: las autoridades nacionales tendrían que hacer una buena labor de persuación, a fin de evitar conflictos con las demás naciones centroamericanas. Para Costa Rica, no sólo no sería objetable que esos países adoptaran también un sistema flexible de cambios, sino que debería verlo con agrado. Otros argumentos adicionales servirían para lograr el consenso de Centroamérica: por una parte, en la medida en que Costa Rica mantenga fijo su tipo de cambio, en presencia de factores inflacionarios, estará exportando al resto del Istmo su inflación; por otra, la persistencia de desequilibrios cambiados profundos lleva, invariablemente, a estrangulaciones que se resuelven con la adopción de controles en el movimiento comercial de divisas, lo cual tiende a ser más perjudicial para el buen funcionamiento del mercado común, que lo que sería el ajuste paulatino de la paridad del colón.

No se piensa aquí en un tipo de cambio totalmente libre, determinado en forma autónoma por las fuerzas de la oferta y la demanda del mercado de divisas. Lo que se tiene en mente es, más bien, un sistema flexible pero debidamente administrado, llamado comúnmente sistema de minidevaluaciones. En este sentido, el Banco Central, a quien atañe la ejecución de la política cambiaría, determinaría el tipo de cambio que ha de regir en determinado momento; pero podría llegarse a un arreglo conforme al cual la Asamblea Legislativa faculte al Banco para variar la paridad de la moneda dentro de ciertos límites (hasta un 12 por ciento al año, por ejemplo), siempre que el instituto emisor quede autorizado para decidir la oportunidad de la variación, con base en las circunstancias imperantes en el mercado de divisas, la disponibilidad de éstas y las modificaciones de los precios internos en relación con los internacionales.

Finalmente, no puede olvidarse la realidad política del país. Costa Rica vive un régimen que obliga a realizar elecciones cada cuatro años y cuenta con una Asamblea Legislativa fuerte e independiente. En cierto modo, el monto y la orientación del presupuesto de la República están influidos por intereses electorales. Por otra parte, en la sociedad costarricense existen grupos de presión influyentes, que actúan sobre el Sistema Bancario Nacional para obtener cada vez más crédito, sobre todo donde existe, como aquí, una banca estatal: con frecuencia se escuchan críticas de los empresarios ante las autoridades del Banco Central, por el incumplimiento de sus programas crediticios, pareciendo ignorar que ese incumplimiento tiene su raíz en las acentuadas demandas que ellos mismos ejercen. La historia refleja la vulnerabilidad del sistema político ante ciertas demandas sociales (aumentos de salarios para los empleados públicos y más crédito para los usuarios, entre otras). Un sistema de minidevaluaciones parece ser un instrumento idóneo para atenuar los efectos de esa realidad sociopolítica.

Capítulo IV

NUEVOS RUMBOS

El desarrollo económico de Costa Rica ha puesto en evidencia, particularmente en los últimos años, una serie de tendencias negativas y de defectos estructurales, así como errores tácticos, que llaman a la reflexión. Existe conciencia de la necesidad de mejorar la calidad de vida de toda la población, y de que, para lograrlo, es necesario modificar la estructura de producción, perfeccionar y fortalecer el sistema político y corregir los defectos de las relaciones internacionales. De igual manera, hay consenso en cuanto a que tales ajustes pueden y deben realizarse dentro del marco de la democracia.

Los años que corren marcan una nueva etapa para el desarrollo socioeconómico y político nacional. Es, ciertamente, una tarea difícil vencer los obstáculos, puesto que no sólo de la voluntad nacional depende el resolver los problemas, sino de la actitud que asuman las otras naciones. De todos modos, ello no significa que se abandone todo empeño por alcanzar el éxito. Tropiezos siempre habrá, pero la voluntad no debe desmayar, si se tiene presente que, con tenacidad y a veces con sacrificio, pueden revertirse muchas de las tendencias negativas del pasado.

Para José Ortega y Gasset, el pasado no nos enseña lo que debemos hacer, sino lo que debemos evitar. Sin embargo, aparte de enmendar errores del pasado, se necesita introducir nuevos elementos para perfeccionar el desarrollo de Costa Rica. En lo que resta de este siglo, el propósito debe ser que la conducta de los individuos y de las instituciones se guíe por la razón humanizadora: humanizar al Estado, a la cultura y a la economía. Y ésta es una tarea que

corresponde no sólo al sector público, sino principalmente a la iniciativa privada.

El país tiene suficiente capacidad para seguir creciendo al ritmo que lo ha hecho durante los últimos veinticinco años, a pesar de las dificultades que para lograrlo tengan que vencerse. Desde luego, será imprescindible considerar las limitaciones que suponen los mercados externos, tanto en lo financiero como en lo comercial. Asimismo, tendrán que introducirse modificaciones en el sistema tributario, en la política de incentivos fiscales, en el campo monetario y cambiario, así como en los hábitos de consumo de la población. Pero las previsiones de la economía son halagüeñas; muestran que en los próximos cinco lustros el país puede crecer a una tasa no menor que la del pasado, lo que le permitirá mejorar en forma apreciable el nivel de vida de los habitantes.

Para que se cumplan las previsiones, será necesario realizar cambios como los mencionados. Empero, lo más importante es determinar si, con los recursos físicos y humanos de que dispone el país, es posible armonizar la conducta de la sociedad -con las exigencias del desarrollo, y si puede darse la voluntad suficiente para unir esfuerzos en la creación de una nueva Costa Rica, más justa, más libre, más democrática y más próspera.

Habrá que revertir el proceso de dependencia y encontrar el camino seguro hacia una mayor interdependencia, en donde las relaciones con los demás países se asienten en la igualdad y la cooperación y no en la subordinación. De igual modo, será necesario un esfuerzo grande para incrementar el ahorro interno, con miras a un desarrollo económico más autárquico.

Sabidas ya las limitaciones del modelo agroexportador, primero, y las del de sustitución de importaciones, después, en el futuro el patrón productivo debe —para alcanzar un desarrollo equilibrado- fundamentarse en los elementos que constituyen la riqueza potencial más importante del país, como sus fértiles tierras, sus ricos mares y las virtudes de su población. Un modelo que procure un grado razonable de satisfacción de las necesidades básicas de los habitantes. Un mo-

delo orientado a fomentar las exportaciones de bienes en cuyo proce- so se utilicen en mayor grado los insumos y la mano de obra locales.

Han de cambiar los patrones de consumo de la sociedad costarricense, no sólo por razones de índole económica —de todos modos vitales para el país por su condición de nación subdesarrolladá—, sino también por apego a la justicia. En este campo, los criterios reguladores de la política de consumo deben ceñirse a las aspiraciones de toda la población y no a las de determinados grupos, es decir, a la necesidad de que exista un nivel de vida concordante con las posibilidades económicas del país y basado en los sentimientos de solidaridad, de paz y de respeto que han sido tradicionales entre los costarricenses. En suma, es necesario garantizar a todos los habitantes condiciones mínimas de alimentación, vivienda, educación, salud y seguridad social.

Cuestión prioritaria será evitar la perpetuación del egoísmo de ciertos estratos sociales y su indiferencia ante las necesidades y las frustraciones de miles de sus connacionales que viven al margen de los beneficios del desarrollo. Si estos grupos privilegiados persisten en su actitud y siguen mostrándose reacios a los cambios que será necesario introducir, la sociedad entera se corre el riesgo de que la violencia y el caos entronicen en Costa Rica la tiranía.

El modelo de desarrollo que aquí se prohija se fundamenta en el respeto a la iniciativa privada, pero exige la democratización de la propiedad, de la cual depende en mucho la supervivencia de la democracia política. Hoy día no sólo es indispensable mayor participación de todos los sectores sociales en el proceso de desarrollo económico, cultural, social y político, sino también acceso más amplio a la propiedad de los medios de producción y al trabajo.

El sistema parlamentario de nuestros días se enfrenta a un reto crucial, en el sentido de que la democracia habrá de perderse si no es posible lograr por su medio el cambio social. La escasez de instituciones que representen al pueblo y en las que éste intervenga de modo determinante, la falta de medios de auténtica expresión popular, la sustitución de la voluntad general por la de una persona o

un grupo, conducen con frecuencia a desviaciones de corrupción y despotismo, en nombre de fementidas ventajas para ios pueblos. Lord Acton tiene razón: el poder corrompe, y el poder absoluto corrompe absolutamente. Esto es válido en el campo político como en el económico: es lamentable que muchos que se dicen liberales en lo político no lo sean en cuanto se trata de sus propios intereses económicos.

La democracia, como decía Winston Churchill, es un mal sistema de gobierno, pero el mejor de cuantos se han probado a través de los tiempos. Los costarricenses creen firmemente en que los males de la democracia sólo se corrigen con más democracia. Siendo el pluralismo político la esencia del sistema democrático, la existencia de un partido único —de hecho o de derecho— constituye una aberración que debe evitarse a toda costa; es imperativa una oposición fuerte y organizada, que ejerza el papel de freno y contrapeso y cumpla una función fiscalizadora. De ahí la necesidad de que existan partidos políticos fuertes, bien organizados y de carácter permanente.

Los detractores de la democracia le niegan capacidad para alcanzar mayor justicia social y un desarrollo económico satisfactorio, y pregonan que se trata de un sistema obsoleto, sin posibilidades de satisfacer las exigencias de la sociedad de hoy. Pero quienes claman por la abolición del sistema democrático, o por sustituirlo por otro régimen político, callan ante la evidencia de que las crisis actuales de la humanidad no se dan solamente en los países democráticos. Es posible dentro del sistema democrático eliminar privilegios y distribuir en forma equitativa la riqueza nacional. La democracia ha probado ser lo suficientemente flexible y creativa para encontrar nuevas soluciones a los cambiantes problemas de la sociedad.

La primera premisa es, entonces, que el desarrollo costarricense debe darse, ineludiblemente, dentro del marco democrático; y por ello, es indispensable que, a fin de que la democracia sobreviva se la trasforme de una democracia de representación en una democracia de real participación.

Para construir una sociedad más justa se necesita mayor participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. En el meollo de esta afirmación yace el hecho incontrovertible de que nadie posee toda ¡a verdad, porque no existe una verdad, sino muchas verdades. Los problemas de hoy, expuestos ya en este trabajo, señalan que no hay una solución única, sino muchas soluciones posibles. La participación no tiene sentido para quienes creen en un dogma ideológico.

Ninguna persona, ni ningún grupo de personas, debe ser dueño de tanto poder como para permitirle imponer su voluntad, porque toda clase social que adquiere poder ¡limitado y sin control llega, aun sin proponérselo, a abusar tarde o temprano de él. De ahí la importancia de distribuir más racionalmente el poder político, mediante la creación de múltiples centros de influencia llamados a mantener el equilibrio que evite la dominación de unos grupos sobre otros.

Sin embargo, la necesidad de establecer una mayor participa-ción no atañe sólo al ámbito político, sino también al económico. Para alcanzar las anheladas metas de justicia, es imperativo distruibir mejor ia propiedad, tanto en el agro como en la industria y los servicios. Debe fortalecerse a quien en gran medida ha sido una de las características de la sociedad costarricense: el pequeño empresario. Sin duda, es más estable y más justa una democracia de muchos propietarios, que de muchos proletarios.

Es vital fortalecer a 1a ciase empresarial media y baja. El pequeño empresario —siempre dispuesto a correrse riesgos, a competir y a innovar— necesita más estímulo y más apoyo del Estado, en un mundo en donde las tendencias apuntan hacia la desaparición de la pequeña empresa, debido a que en considerable número de actividades el capital y la tecnología están fuera del alcance del empresario modesto, no sólo en la pequeña industria y en la artesanía, sino también en ia agricultura y en los servicios.

También es necesario vigorizar a las asociaciones de desarrollo de la comunidad, a los organismos regionales y a todo tipo de

asociación que permita a sus miembros alcanzar las metas que se han propuesto. Es decir, no puede pensarse en una fórmula única de organización, sino en tantas como sean útiles para satisfacer las aspiraciones de estos grupos.

En todo este proceso de perfeccionar la democracia, convirtiéndola en un sistema político de amplia y efectiva participación, las municipalidades están llamadas a jugar un papel de primera magnitud. Es preciso restituirles la preeminencia política que otrora tenían, así como fortalecer su desarrollo económico y financiero, en aras de una mayor participación de los ciudadanos en las decisiones, en la realización de los programas y en el control de los asuntos comunitarios.

El reto del país para los próximos veinticinco años es, entonces, encontrar una fórmula que, sin detrimento de las amplias libertades de que hoy gozan los costarricenses, señale y demande mayores responsabilidades. El desafío es alcanzar un mayor bienestar social y económico para todos los habitantes, dentro de un marco político en donde la autoridad sea compatible con la libertad.

La acción, en todas las esferas de la vida, necesariamente debe ir precedida de la reflexión. El hombre de acción —y el político entre ellos— debe aprender a caminar antes de correr. La imperiosa presión por la praxis, cuando no se quiere ser tan sólo un simple espectador de la política, suele impedirnos pensar. Nada más pernicioso. Como en una oportunidad dijo don José Figueres, no se puede concebir la Revolución Francesa de 1789 sin la Enciclopedia. Hoy, con mucha frecuencia, nos encontramos dueños del poder político, pero sin norte alguno, sin un destino, sin horizonte.

La soberbia del saber es, no obstante, un mal mayor. Ya Benjamín Franklin lo dijo: envanecerse del saber es volverse ciego con la luz. Nada avanza más rápidamente, en nuestros días, que el conocimiento, y por ello es necesario reconocer siempre nuestra ignorancia. Nadie puede saberlo todo.

Este libro no pretende ser original. La pretensión de originalidad suele ser simple ignorancia. Las ideas aquí expuestas son c

producto de mi experiencia en el ejercicio de la función pública y del criterio que he podido formarme acerca de los problemas que afronta Costa Rica, después de muchas visitas a las comunidades del país, innumerables reuniones con diferentes grupos sociales e interminables conversaciones con profesionales de la ciencia económica y la ciencia política.

La lucha por una Costa Rica más libre y más democrática, más próspera y mas justa, es, como diría Kant de la moral, una tarea infinita, en la que, si no se avanza, se retrocede, pues incluso lo ya ganado debe reconquistarse día a día. Estoy convencido de que no nos será posible heredar a nuestros hijos una patria mejor si, como en el mito de Sísifo, permanentemente, no comenzamos de nuevo.

NOTAS

1. Algunos de los funcionarios de dichas entidades viajaron a Chile para realizar estudios sobre la materia. Uno de los primeros en hacerlo fue el Lie. Raúl Hess Estrada, futuro director del proyecto, del cual surgieron varios estudios de diversos sectores de la economía nacional: externo, agropecuario, público, transportes, energía e industria.

2. El Valle Central (Región Central) comprende los cantones Central, Escazú, Desamparados, Puriscal, Tarrazú, Aserrí, Mora, Goicoechea, Santa Ana, Alajuelita, Coronado, Acosta, Tibás, Moravia, Montes de Oca, Dota, Curridabat y León Cortés, de la provincia de San José; Central (excepto el distrito de Sarapiquí), San Ramón (excepto el distrito de San Isidro de Peñas Blancas), Grecia (excepto el distrito de Río Cuarto), Atenas, Naranjo, Palmares, Poás, Alfaro Ruiz y Valverde Vega, de la provincia de Alajuela; Central, Paraíso, La Unión, Jiménez, Turrialba, Alvarado, Oreamuno y El Guarco, de la provincia de Cartago; y Central, Barva, Santo Domingo, Santa Bárbara, San Rafael, San Isidro, Belén, Flores y San Pablo, de la provincia de Heredia.

3. En un proyecto de ley presentado recientemente por el Poder Ejecutivo a la Asamblea Legislativa durante la Administración del Lie. Daniel Oduber Quirós (“Ley de Ordenamiento Agrario y Desarrollo Rural”)* se incluye un capítulo mediante el cual se propone modificar sustancialmente la base impositiva territorial, haciendo una distinción entre predios urbanos y predios rurales y estableciendo tarifas fijas para

diversas regiones, según la vocación agrícola de las tierras. Se pretende, además, suprimir el pago del tributo sobre el valor de las mejoras introducidas en las fincas agropecuarias. Este proyecto fue preparado en la Oficina de Planificación Nacional, por una Comisión coordinada por el autor.

4. El Gobierno de Costa Rica elaboró, a partir de 1974, por medio de la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica (OFIPLAN), un Programa de Desarrollo Rural, que ya está en ejecución.

5. Desde 1950, el número de empleos en el sector industrial se triplicó, hasta alcanzar hoy unos 108.000 trabajadores, aun cuando parte de este aumento haya sido producto de la incorporación de pequeños industriales y artesanos.

6. Las importaciones de materias primas industriales y bienes de capital ascendieron a $514 millones en 1978, o sea, un 47 por ciento del total de las importaciones del país. En i 97 8 la relación entre exportaciones de productos manufacturados e importaciones de materias primas para la industria fue del 69 por ciento.

7. Según un estudio de la Oficina de Planificación Nacional, únicamente la quinta parte de las empresas manufactureras trabajan a plena capacidad, mientras que el 38 por ciento trabajan a una tercera parte o menos de su capacidad. Las únicas industrias que trabajan, en promedio, más de dos turnos son las productoras de plásticos y caucho; las de la madera trabajan 1,16 turnos y las de productos metálicos, 1,10.

8. Según Heckscher, Ohlin y Samuelson, existe un estrecho vínculo entre el sector externo y el empleo. Un país estará dispuesto a exportar bienes en que haya intervenido en forma intensiva el factor que le es más abundante (capital o trabajo), y a importar bienes en cuya obtención intervenga, también intensivamente, el factor que le es relativamente más escaso. Frente al comercio multilateral, la escasez relativa de factores de producción de un país dependerá de la de los países con los cuales realice su intercambio comercial.

9. Es difícil explicarse por qué países como Argentina, Chile y Uruguay, que hace unos quince años podían disponer de una fuerza laboral más educada que las de Singapur, Corea y Taiwan, insistieron en la política de sustitución de importaciones para satisfacer sus mercados locales.

10. No sólo exportaciones industriales, sino también de productos primarios: no se discriminó entre unos y otros.

11. Para dar una idea de las posibilidades que tiene el modelo de promoción de exportaciones, vale la pena recordar que dos terceras partes de las exportaciones totales de bienes manufacturados que se realizan a los países de la OCDE provienen de solamente seis naciones en desarrollo, entre las cuales están Corea del Sur, Taiwan y Singapur.

12. Así, por ejemplo, entre 1966 y 1973, el salario real de la industria manufacturera coreana se incrementó en el 10 por ciento por año, mientras en la chilena declinó en el 1 por ciento.

13. Actualmente, la mitad de las fábricas están ubicadas en San José y aproximadamente un 90 por ciento del empleo industrial se halla en la Meseta Central. Con excepción de algunas plantas manufactureras (RECOPE en Limón y FERTICA en Puntarenas) y de algunas empacadoras de carne e ingenios, casi no existen industrias importantes en el resto del territorio.

14. El sector terciario de la economía está compuesto por los siguientes grupos: 1) ***Servicios Básicos*** (electricidad, gas y agua, transporte, almacenamiento y comunicaciones, establecimientos financieros* seguros y servicios o empresas; 2) *Comercio* (comercio al por mayor y al por menor, restaurantes, hoteles, bienes inmuebles y servicios personales); y **3)** ***Gobierno General***

15. Antes de 1973 (año en que se inició la crisis internacional), los precios internos al por mayor crecían a una tasa anual de aproximadamente el 5 por ciento; en 1973, 1974 y 1975 crecieron al 16 por ciento, al 40 por ciento y al 22 por ciento, respectivamente, aunque volvieron a declinar en 1976, 1977 y 1978 (9%, 7.5%y 7.8%, en su orden).

16. Ley de Control de las Transacciones Internacionales, No. 33 de 28 de marzo de 1950 (derogada a partir del 30 de setiembre de 1951); Ley de Pagos Internacionales, No. 1351 de 28 de setiembre de 1951 (vigente hasta setiembre de 1961). En esta última fecha se unificó el tipo de cambio a la tasa del mercado libre (C. 6,615 por dólar) y se puso en ejecución el "Plan de Equilibrio Económico'[4]. En 1967 se puso en práctica un nuevo programa de emergencia, mediante la aplicación del artículo 97 (ahora 96) de la Ley Orgánica del Banco Central, que limita la concesión de divisas oficiales a la importación de bienes y servicios esenciales. Este programa era **de** carácter temporal, mientras la Asamblea Legislativa aprobaba la implantación de recargos cambiados especiales sobre la importación, conforme a varias categorías; pero el proyecto fue retirado por el Banco y, en su lugar, se elevó a conocimiento de la Asamblea un proyecto para unificar los dos mercados de divisas y otorgarle al instituto emisor facultades para

contener más eficazmente las importaciones, las salidas especulativas de capital y los egresos por turismo; como en 1968 no se habían aprobado las medidas propuestas por el Banco Central y la situación cambiaría seguía siendo muy difícil, en mayo de ese año se presentó a la Asamblea un nuevo conjunto de normas, reiterando al mismo tiempo los proyectos presentados un año antes. Este conjunto de medidas se denominó "Plan de Estabilización Monetaria" y contemplaba diversos aspectos: contracción de la, liquidez monetaria, restricción al gasto de divisas, reducción del gasto público para resolver los problemas fiscales, revisión de la política seguida hasta entonces en torno al Mercado Común Centroamericano (definición de la estrategia industrial y de incentivos fiscales tendiente a evitar la competencia en la concesión de beneficios orientados a atraer inversiones, etc.) y otras medidas de política monetaria y crediticia. Este programa tampoco fue tramitado por el parlamento y, por esa razón, en 1968 y 1969 continuó aplicándose el artículo 97, así como algunas de las medidas antes enumeradas que sí podía implantar el Banco Central sin la intervención de la Asamblea Legislativa, y el 23 de diciembre de 1969 se reunificó el tipo de cambio a C. 6,625 por dólar y se volvió al tipo de cambio libre. El 19 de junio de 1971 fue necesario aplicar de nuevo las restricciones cambiarías previstas por el artículo 97: a partir de esa fecha el Banco autorizó divisas al tipo oficial de C. 6,65 por dólar únicamente para una lista restringida de bienes y algunos servicios indispensables, dejando las demás transacciones para el mercado libre. Posteriormente (julio del mismo año), entraron en vigor cuatro categorías de artículos de importación, las cuales se gravaron con niveles de sobrecosto (recargos cambiarios). Con el propósito de estimular las inversiones, se concedieron divisas oficiales al 20 por ciento del valor de las importaciones de maquinaria, siempre que el resto se financiara a cinco años de plazo. También se establecieron varias normas cambiarías respecto a las exportaciones. En abril de 1974 se unificó una vez más el tipo de cambio, se varió la paridad del colón a C. 8,57 por dólar y se tomaron otras medidas complementarias. En defensa de la balanza de pagos, se dictaron en noviembre de 1974 disposiciones para regular las ventas a plazo de varios artículos de carácter no indispensable, así como de pasajes al exterior, clubes de viajes y similares. Como medida de contención de importaciones y de tipo fiscal (compensatorio), en los inicios de 1975 se revisaron las tasas de los impuestos selectivos de consumo, que habían sido creados en 1972. Por otra parte, se introdujeron modificaciones a las tasas de interés del mercado financiero interno, con el propósito de adecuarlas a los cambios más recientes del mercado internacional e igualmente se revisaron los niveles de derechos ad-valórem de exportación establecidos cuando se unificó el tipo de cambio la última vez. Por medio de líneas preferenciales de financiamiento, con recursos externos, se ha intentado estimular la

ampliación y la construcción de nuevos hoteles, como medio de aumentar la actividad turística.

17. El CAT es un certificado negociable equivalente al 12 por ciento o al 15 por ciento del valor FOB de la exportación de productos no tradicionales a terceros mercados.

18. La proporción de artículos de consumo importados ha disminuido del 36 por ciento, que era en 1958, al 24 por ciento en 1978.

19. En 1977 las cifras están afectadas por los excepcionalmente altos precios del café. En 1975, por ejemplo, esta proporción fue del 60 por ciento.

20. La participación del sector oficial en la composición de la deuda externa del país aumentó considerablemente durante los últimos ocho años: la deuda externa total era, según cifras estimadas para fines de 1978, de $1.715 millones; el saldo (cifra preliminar) de la deuda pública ($1007 millones) representó ese año el 59 por ciento de la deuda total y excedió las obligaciones privadas ($708 millones), equivalente al 41 por ciento del endeudamiento total del país. El saldo total de la deuda exterior en 1970 fue de $406 millones; el 60 por ciento correspondió a obligaciones del sector privado, y el complemento (40 por ciento) a préstamos contratados por el sector público, qye incluye al Gobierno Central, al Sistema Bancario Nacional y a los organismos descentralizados. Cabe advertir que buena parte del endeudamiento del Sistema Bancario Nacional se canaliza hacia el sector privado.

21. En Costa Rica las empresas extranjeras no siempre hacen un aporte sustancial de recursos propios. La experiencia indica que el Sistema Bancario Nacional financia cada vez en mayores proporciones a las empresas foráneas establecidas en el país.

22. En los Estados Unidos de América, por ejemplo, el sector público y los centros de educación realizan una tercera parte de los gastos totales destinados a la investigación. Entre los países desarrollados y los subdesarrollados existe, en cuanto a los recursos dedicados a la investigación, una diferencia notable: en el mundo entero, 140 naciones invierten unos $65.000 millones en investigación científica; de esta cifra, el 90 por ciento corresponde a 10 de esos países, ^mientras el 10 por ciento restante corresponde a los otros 130. Las 10 naciones mencionadas generan las tres cuartas partes del producto interno bruto agregado mundial y tienen sólo la cuarta parte de la población del mundo. Las naciones de alto desarrollo científico y de alto ingreso por habitante invierten entre el 1 por ciento y el 3,5 por ciento de su

producto interno bruto en investigación científica, mientras en los países subdesarrollados esta proporción es ínfima (en Costa Rica sólo llega el 0,15 por ciento).

23. Véase lo dicho sobre el empleo en el sector público, las instituciones autónomas, la participación de la mujer en la vida nacional, el desarrollo de las zonas rurales y de las ciudades, el costo de la inflación mundial y el grado de cultura alcanzado por la sociedad costarricense. Pág. 79 y siguientes.

24. El plan preparado por la Oficina de Planificación de la Enseñanza Superior para el quinquenio 1976-1980 es el primer intento serio que se hace en el país para diagnosticar el problema y proponer medidas concretas para su solución.

25. En febrero de 1971 un grupo de empresarios dedicados a las actividades financieras y comerciales constituyeron la sociedad denominada'^Boísa Nacional de Valores S.A.", cuyas acciones fueron adquiridas, en su totalidad, por la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA) en agosto del año siguiente. La Bolsa de Valores inició el 19.de agosto de 1976 sus actividades, dirigidas a organizar el mercado de títulos-valores del país, dar mayor liquidez a las inversiones en valores, proporcionar a las empresas mayores posibilidades de financiamiento y ofrecer al ahorrante la ventaja de contar con una variedad de oportunidades de inversión y más seguridades en sus transacciones. En octubre de 1977 se vendió al público el 60 por ciento de las acciones.

26. La desviación del crédito se presenta bajo dos formas: una, que podría llamarse "visible", la cual consiste en que el solicitante del crédito lo pide para un determinado fin y luego lo destina, en realidad, a otros propósitos. Este tipo de desviación es fácil de detectar por métodos contables, y posiblemente su volumen sea bajo y de poca significación económica. Pero además se presenta la desviación que podría denominarse "invisible": un empresario solicita crédito para su compañía, sin necesitarlo realmente; dedica el dinero obtenido a ella y, por esto, desde el punto de vista del control de las inversiones, todo es correcto; sin embargo, sucede que utiliza su propio dinero (que pudo haber usado en la producción de su empresa) para cualquier otra actividad.

27. Durante esta década, las exoneraciones multiplicaron 40 veces su valor de 1960.

INDICE GENERAL

PRESENTACION 9

PREAMBULO *13*

RECONOCIMIENTOS 17

CAPITULO I: EL MUNDO DE NUESTROS DIAS 19

1. Las crisis y los pobres 22
2. El hombre contra su habitat 25
3. El significado de la pobreza 27
4. Crisis de valores espirituales 29

CAPITULO II: EL DESARROLLO DE COSTA RICA 31

1. La planificación y el desarrollo..... 32
2. Los sectores productivos..... 47

   A. El sector agropecuario..... 56
   B. El sector industrial..... 64
   C. El sector terciario..... 78

3. Dependencia del exterior **81**

   A. La dependencia comercial y financiera..... **81**
   B. La dependencia tecnológica y cultural **92**

CAPITULO III: EL SECTOR PUBLICO COSTARRICENSE

1. El estado como propulsor del bienestar social

A. La educación..... 101
B. La salud y la seguridad social 108
C. La vivienda..... 113
D. La infraestructura 116

2. El Estado como propulsor de la actividad económica 119

A. La política monetaria y crediticia 123
B. La política fiscal y el endeudamiento público.. 127
C. La pol ítica cambiaría 132

CAPITULO IV: NUEVOS RUMBOS..... 139

NOTAS 145

NUEVOS RUMBOS PARA EL DESARROLLO COSTARRICENSE es un penetrante análisis sobre la Costa Rica de hoy y sus proyecciones económicas y sociales en la década de 1980. Constituye un elaborado estudio de don Oscar Arias Sánchez, y como tal, crítico y penetrante sobre las características de la realidad de su país, hasta culminar en un conjunto de reflexiones sobre lo que debe ser la democracia costarricense, sus márgenes de éxito o fracaso en el futuro y la planificación política necesaria para fundamentar dicha democracia en un concepto propio de nacionalidad y organización. El autor, Oscar Arias Sánchez, es un conocido investigador social y político <^parricense. Estudió Economía y Derecho en la Universidad de Costa Rica y obtuvo su Doctorado en Ciencias Políticas en Inglaterra. Su libro GRUPOS DE PREP^ EN COSTA RICA le valió el Premio "Aquileo J. Echeverría" en 1971 y su más sólida obra ¿QUIEN, GOBIERNA EN COSTA RICA? ha sido considerada por la crítica como un libro clave para la comprensión Bel fenómeno político costarricense. Además de su amplia preparacióPácadémicf; conserva la experiencia política de dos administraciones públicas -de José Figueres y Daniel Odüber^en las cuales fue Ministro de Planificación y Política Económica. Ha desempeñado el cargo de*Diputado y de Secretaria General del Partido Liberación Nacional. En la actualidad está aspirando a la Presidencia de la República.