

DEBATE  
TEÓRICO



# LOS ORÍGENES POLÍTICOS DE LA PLANIFICACIÓN COSTARRICENSE

---

Daniel Masís Iverson —

Este artículo extrae las ideas principales expuestas en otro trabajo más amplio, *Los orígenes de la planificación en Costa Rica: ensayo de interpretación política*, presentado como tesis de grado para optar a la Licenciatura en Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica, en febrero de 1980. Prescindiremos aquí de las cansadas citas bibliográficas, e intentaremos utili-

zar el estilo más libre del ensayo; a la vez, indicamos al lector que el apoyo para nuestras afirmaciones se encuentra en el trabajo citado. Aclaremos además que la *Ley de Planificación* objeto de nuestro análisis es la No. 3.087 del 31 de enero de 1963. La ley vigente hoy día es otra: No. 5.525 del 2 de mayo de 1974.

A nuestro juicio, en Costa Rica ha penetrado demasiado profundamente la errónea noción de que la técnica es políticamente neutral, ascéptica, incontaminada. La planificación aparece ante el ciudadano medio, y lo que es todavía más grave, ante el mismo planificador, como aplicación de la más pura y estricta racionalidad científica. Desde luego, no discutimos que la planificación sea racional. Lo que sí discutimos, sin embargo, es que exista una sola racionalidad; si así fuere, no habría sido necesario para el populismo costarricense tomar las armas en 1948 para iniciar la implantación de su modelo económico, social y político: habría bastado la persuasión verbal tanto de la oligarquía tradicional como de los sectores trabajadores encabezados por el Partido Comunista de entonces.

En realidad, pocas cosas son tan políticas como la planificación del desarrollo económico y social. El concepto mismo de desarrollo implica elección política. Si desarrollo se entiende como crecimiento económico, poco importa cómo se distribuya el ingreso proveniente del aumento de la producción; pero eso ya es una elección política, la de sacrificar a los sectores trabajadores del país en cuestión. Si, por el contrario, importa la distribución del ingreso para el concepto de desarrollo, en-

tonces surge el problema político de elegir en qué proporción será efectuada esa distribución para cada sector social. La planificación no es otra cosa que el ordenamiento cuidadoso, técnico, de estas y otras opciones políticas en un solo esquema de acción.

Pero más aún, no se puede lograr un esquema, un plan de acción coherente, y menos ejecutarlo, si no se cuenta con el poder político necesario para llevarlo a cabo. Ese poder por lo general no es suficiente allí donde está dividido socialmente, donde está repartido de manera tal que distintas clases y sectores con intereses diversos y contradictorios, incluyendo la misma burocracia estatal, tienen cuotas significativas de ese poder. La viabilidad de un plan, en ese contexto, depende de cuán ciertamente sus creadores han valorado la correlación de fuerzas políticas e institucionales, así como las fuerzas internacionales que influyen sobre esa correlación interna. Dentro de ese marco, el éxito del plan depende, en proporción directa, del grado de certeza de dicha valoración y del grado de flexibilidad, de capacidad de maniobra prevista. No hay, pues, nada más político que un plan de desarrollo y de la planificación en general.

Podemos profundizar más todavía en es-

te punto. El mismo tipo de aparato institucional, de oficina si se quiere, que se crea, y las atribuciones que se le den para planificar, dependen de un proceso político previo: en nuestro país, del proceso que va desde la concepción de una ley de creación de la oficina o sistema de planificación, pasando por la discusión y negociación de ese proyecto en la Asamblea Legislativa, su aprobación y su implantación. El margen de maniobra, el marco de acción de que hablamos antes, aparece así en buena medida dado previamente a la misma creación de la oficina y de la confección del primer plan. Se puede crear una oficina con capacidad de influir en mayor o menor grado sobre el sector público y sobre el sector privado de la economía.

Dentro de esta perspectiva es que ofrecemos al lector nuestra interpretación acerca de los orígenes políticos de la planificación costarricense.

La fundación de la Oficina de Planificación en Costa Rica fue el producto de la confluencia de diversas corrientes y fuerzas sociales y políticas nacionales e internacionales. Estas fuerzas y corrientes, a grandes rasgos, fueron las siguientes.

A finales de los años cincuenta y principios de los sesenta, hubo un viraje en la política exterior de los Estados Unidos hacia América Latina, provocado por el temor de la insurrección que estaba irradiando la revolución cubana. La necesidad de mantener la estabilidad política en el continente, junto con la de proteger sus propios intereses en éste (fuentes de productos primarios, mercados para las exportaciones, y más recientemente, nuevos intereses industriales) hizo que los Estados Unidos lanzaran una nueva estrategia de acercamiento a los sectores modernizantes, antioligárquicos y promotores de una industrialización latinoamericana, orientada a la creación de un capitalismo privado autónomo.

La Alianza para el Progreso fue la llamada a llenar la necesidad de contener el proceso revolucionario a través de una estrategia impulsada por el Estado, de crecimiento económico y de reformas estructurales. Se produjo una fusión momentánea entre las políticas de los Estados Unidos y del desarrollismo populista latinoamericano, éste último vanguardizado técnicamente por la CEPAL. Era precisamente parte del proyecto cepalino de desarrollo, apadrinado por la Alianza para el Progreso, el objetivo de realizar reformas estructurales, de corte antioligárquico, principalmente una reforma agraria y una reforma tributaria, todo ello dentro del marco de un sistema nacional de planificación, promotor de una industrialización. La ayuda financiera norteamericana a través de la Alianza se condicionó a la fundación de una oficina de planificación en cada país signatario de la Carta de Punta del Este, y de la realización a través de estas oficinas de los preparativos para efectuar las reformas estructurales y dirigir la nueva estrategia de desarrollo.

Sin embargo, debido a las contradicciones engendradas por esta nueva política norteamericana dentro del propio aparato estatal de los Estados Unidos, así como de las limitaciones que tenían los sectores modernizantes y desarrollistas latinoamericanos para imponer su proyecto político a las oligarquías tradicionales, para 1963 ya era un hecho que los objetivos originales de la Alianza de obtener reformas profundas habían fracasado. Donde la reforma agraria tendía a debilitar el poder terrateniente, la resistencia de la oligarquía la liquidaba. Donde la reforma agraria tocaba los intereses de las compañías norteamericanas, el mismo gobierno de los Estados Unidos, en alianza con la oligarquía se encargaba de liquidarla (como sucedió, por ejemplo, en Honduras) <sup>1</sup>. En otros casos, incluyendo el de Venezuela y el de Costa Rica, la "reforma agraria" no iba más allá de débiles intentos de coloni-

zación agrícola. La reforma tributaria tampoco era viable <sup>2</sup>, y por otra parte, la insistencia de los Estados Unidos, así como de los bancos de la Alianza en la estabilidad monetaria, también frenaba desde un inicio cualquier intento de desarrollo, al excluir la posibilidad del uso de la financiación deficitaria para promover la reforma en el agro, y la industrialización.

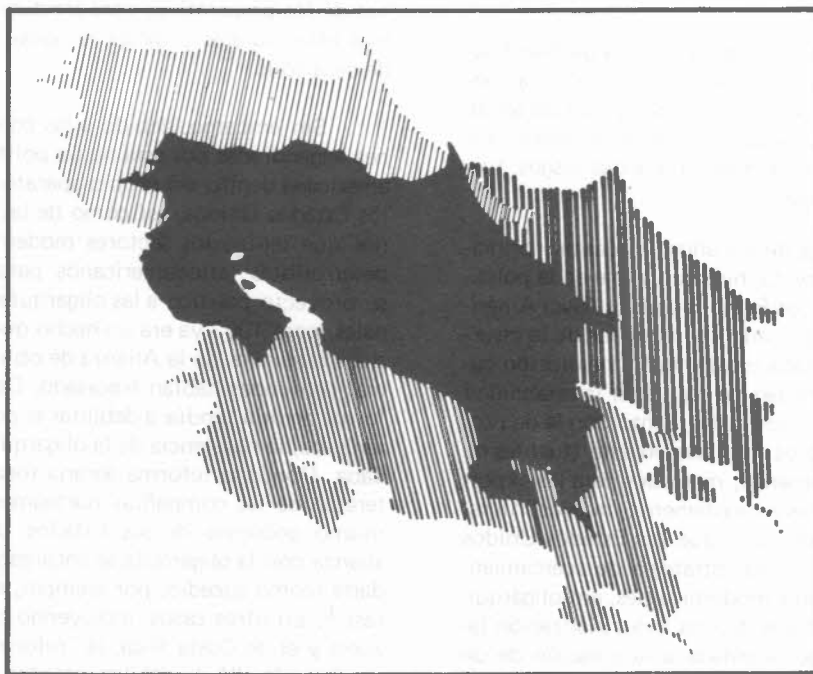
Al fracasar las reformas estructurales, quedó vaciada de su contenido la planificación del desarrollo ideada con los propósitos de los sectores modernizantes, apadrinados teóricamente por la CEPAL, de reforma antioligárquica.

La actitud de la oligarquía en América Latina, en cuanto al programa de la Alianza para la planificación fue —usando la terminología de Aldo Solari— de querer aislar lo que para ella era la “componente buena”, a saber,

la ayuda financiera norteamericana, de la “componente mala”, o sea, las reformas estructurales y la efectiva planificación del desarrollo. Así también fue la actitud de la oligarquía costarricense, el bloque tradicional agro-exportador y comercial-importador.

En Costa Rica, la concepción embrionaria sobre la planificación provino del Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales (fundado en 1940), cuyo análisis de la sociedad costarricense y cuyo proyecto político eran inspirados en el populismo aprista. Su concepción de la planificación dentro de este proyecto político, aunque sin contornos precisos, quería que aquélla abarcara, siempre dentro de un marco capitalista de desarrollo, el conjunto de la economía nacional.

Esta estrategia populista de crear en Costa Rica un modelo de capitalismo privado



autónomo, apoyado en un Estado intervencionista, fue recogida por el Partido Social Demócrata (que resultó, en 1945, de la fusión del Centro con el grupo político Acción Demócrata). El Partido Social Demócrata fue la fuerza principal del Movimiento de Liberación Nacional de 1948, y se convirtió en el Partido Liberación Nacional en 1951.

Cuando, después de la guerra civil, el Movimiento de Liberación Nacional tomó el poder en 1948, dentro de su proyecto político populista, se realizaron intentos de planificar la actividad del sector público, comenzando por el fortalecimiento de la coordinación entre varias dependencias del gobierno central. Sin embargo, no hubo oportunidad de progresar mucho en esta dirección, entre otras razones, porque no había suficiente personal técnicamente capacitado para organizar la planificación en el sector público, y porque el período de dieciocho meses en que estuvo la Junta de Gobierno (del Movimiento) en el poder fue demasiado corto.

Durante el primer gobierno constitucional de don José Figueres (1953-1958) la concepción de la planificación que predominó fue más limitada que la visión centrista original: durante estos años el gobierno entendió por planificación básicamente la fundación de oficinas internas de planeamiento en algunos ministerios e instituciones descentralizadas, así como la confección de algunos proyectos de desarrollo específicos, como el "Plan Pesquero Nacional".

No obstante, durante este gobierno, y en general durante toda la década de los años cincuenta, se produjeron proyectos de creación de una oficina y un sistema nacional de planificación. De estos proyectos, los más importantes fueron confeccionados por cuadros técnicos del Partido Liberación Nacional, vinculados al "Proyecto de Investigación del De-

sarrollo Económico" de la Universidad de Costa Rica. En este período, estos cuadros técnicos fueron fuerte y directamente influidos por la doctrina de la CEPAL acerca del desarrollo y la planificación<sup>3</sup>. Varios de estos cuadros técnicos, que desde poco tiempo después vendrían a ocupar importantes puestos en la administración pública costarricense, sobre todo durante los gobiernos del Partido Liberación, fueron directamente adiestrados por la CEPAL, en el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), en Santiago de Chile.

La oportunidad para estos sectores profesionales del Partido Liberación Nacional, que eran los más interesados en promover un proyecto de sistema de planificación nacional, se presentó con el ascenso del presidente Francisco Orlich al poder (1962), que coincidió con el momento de cumplir con el compromiso adquirido, desde el gobierno anterior, con la Alianza para el Progreso de fundar una oficina de planificación. Para entonces, el proyecto político del PLN había registrado avances considerables: se habían nacionalizado los depósitos bancarios (1948); se habían fundado diversas instituciones autónomas: El Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) en 1949; el Banco Central de Costa Rica (BCCR) en dos fases, 1951 y 1953; el Consejo Nacional de Producción (CNP) en 1956, entre otras. Se habían promulgado la Ley de Protección y Desarrollo Industrial (1959) y la Ley de Tierras y Colonización (1961). Costa Rica había entrado a formar parte del Mercado Común Centroamericano (1962).

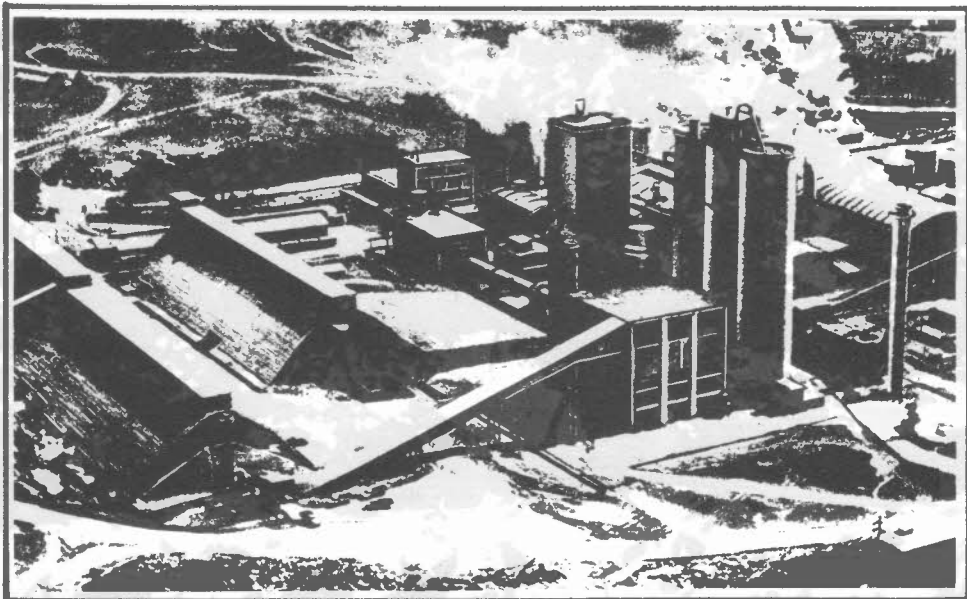
El proyecto de ley de planificación que se presentó en 1962 a la consideración de la Asamblea Legislativa tenía dos características sobresalientes: por un lado centralizaba una cantidad considerable de autoridad en el Presidente de la República, y por otro, tendía a restringir la autonomía de las instituciones au-

tónomas, entre las cuales se contaban las bancarias (ya que en 1948 se habían estatizado los depósitos bancarios, y pocos años después, se había creado el Sistema Bancario Nacional, de banca "nacionalizada"). La orientación ideológica del proyecto, como claramente quedaba expresado en su exposición de motivos era cepalina, desarrollista; buscaba además para la oficina de planificación poderes que resolvieran el problema de la dispersión del poder estatal que a la sazón existía, tanto en el gobierno central como en el amplio sector descentralizado.

Entre los rasgos sobresalientes del esquema institucional propuesto por el proyecto de Ley de Planificación, estaban los siguientes: En primer lugar, se le otorgaba a la oficina, la cual a su vez sería una dependencia directamente subordinada al Presidente de la República, control decisivo sobre el gobierno central: la OFIPLAN (como llegó a llamarse) tendría la potestad de preparar los anteproyectos de presupuesto nacional, con lo cual la oficina, naturalmente, tendría una injerencia directa en la confección de los planes anuales de los ministerios. Por otro lado, en el proyecto se trazaba una estructura que enlazaba las oficinas de planificación de cada ministerio, en forma obligatoria (así como las de las instituciones autónomas que voluntariamente <sup>4</sup> entrarán a formar parte del sistema de planificación), todas ellas subordinadas al Departamento de Coordinación de la OFIPLAN. Este departamento estaría, en realidad, trazando directrices dentro de cada ministerio del gobierno central, así como en las instituciones autónomas vinculadas al sistema.

Además del control mencionado, se preveía otra estructura de control sobre las instituciones descentralizadas —y sobre el mismo sector privado de la economía nacional— que dominaría las posibilidades y el rumbo de su futuro crecimiento. Se trataba del sistema de

evaluación y financiación de proyectos específicos de inversión, y que funcionaría así: cualquier proyecto de inversión de los organismos públicos o de personas privadas (físicas o jurídicas) para fundar una nueva empresa o ampliar una existente, que deseara "alguna clase de beneficio estatal", debería someterlo al estudio del Departamento de Evaluación de Proyectos de OFIPLAN. En este estudio debería ponerse de manifiesto "la contribución del respectivo proyecto al ingreso nacional; su impacto sobre la balanza de pagos; su contribución a la solución del problema del desempleo; su importancia para el desarrollo de las actividades económico-sociales del país, y todo otro efecto relacionado con los fines de la Oficina de Planificación" (el fin de la oficina era "lograr el desarrollo económico y social de Costa Rica en la forma más eficaz"). El departamento mencionado estaba obligado a pronunciarse acerca de la prioridad de cada proyecto de inversión, según las disposiciones anteriores y de acuerdo con los planes de desarrollo (de largo, mediano y corto plazo). Los informes del departamento pasarían a un Comité Técnico de Evaluación de Proyectos, asesor del Presidente de la República, comité que tendría a su cargo el señalamiento de la prelación de los proyectos de inversión, tanto los públicos como los privados. Este comité técnico estaría constituido por seis ministros, el director de OFIPLAN y tres jefes de departamento de esta oficina, por el gerente del Banco Central y un gerente de los bancos comerciales del Estado (en representación de éstos), y los gerentes de las demás instituciones autónomas que solicitaren su ingreso al comité y fueren admitidos por el Presidente de la República. Los proyectos aprobados por el comité técnico, pasarían al Departamento de Financiación, encargado de "examinar y sugerir las diferentes posibilidades de financiar en el interior del país, o en el extranjero" dichos proyectos. El agente financiero, tanto internamente como en el exterior, sería el Banco Central de Costa Rica, o la ins-



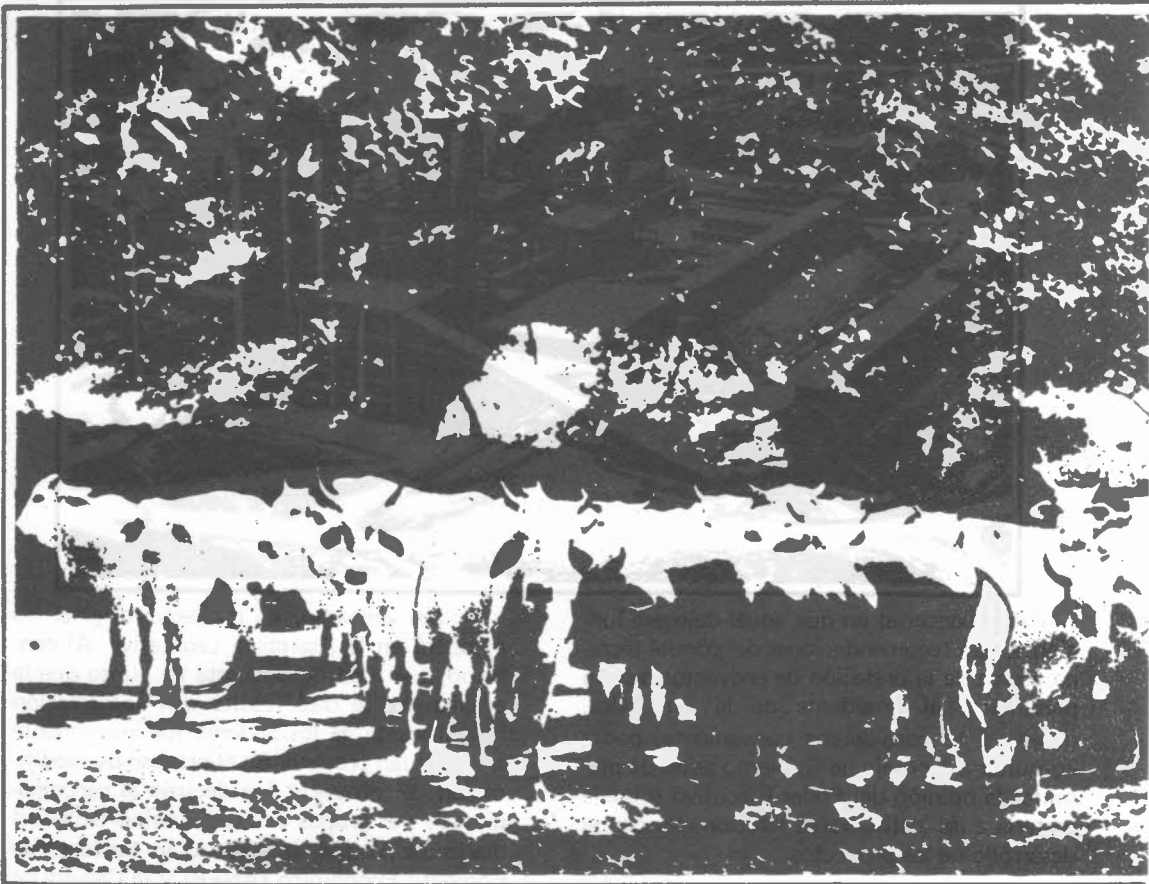
titudin (bancaria) en que aquél delegare funciones. Las recomendaciones del comité técnico acerca de la prelación de proyectos debían presentarse al Presidente de la República, quien, si lo consideraba conveniente, podía consultar al Consejo de Gobierno antes de presentar la opinión del Poder Ejecutivo sobre la materia a las instituciones relacionadas con el desarrollo de los proyectos.

Como se puede apreciar, este esquema aseguraba virtualmente el control del Gobierno sobre el Sistema Bancario Nacional, y a través de éste sobre el conjunto de la economía nacional, tanto en el sector público como en el privado. Claramente percibió estas implicaciones el periódico *La Nación* cuando, en uno de sus editoriales de ataque al proyecto de Ley de Planificación, señaló que si se diera el caso de un Presidente que no usare escrupulosa y honestamente el poder que dicha ley le conferiría, "estaría en capacidad de enriquecerse sin esfuerzo y hasta sin escándalo y de arruinar a sus adversarios".

Sin embargo, el proyecto original no prosperó en la Asamblea Legislativa. Al contrario, fue modificado hasta tal punto que la oficina que se creó resultó con una fracción insignificante de los poderes que inicialmente se le habían previsto. En el proceso de modificación del proyecto fue decisiva la participación de tres grupos de presión importantes: el diario *La Nación*, la Asociación Nacional de Fomento Económico (ANFE) y la Cámara de Industrias, cuyas objeciones al proyecto original fueron recogidas por diputados de las tres fracciones legislativas mayoritarias, incluyendo la propia fracción parlamentaria oficialista, la del Partido Liberación Nacional.

Lo que a primera vista pareciera sorprender, no se presentaron divergencias sino, por el contrario, acuerdos sustanciales en cuanto a las críticas y propuestas de enmienda al proyecto de Ley de Planificación, entre, de un lado, el centinela y el ideólogo (*La Nación* y la ANFE, respectivamente) del bloque oligárquico y liberal tradicional, y de otro lado, la Cá-





mara de Industrias —grupo de presión de la joven burguesía industrial costarricense—, pese a que tanto aquéllos como la Cámara eran representantes de fuerzas sociales diversas y contradictorias.

No obstante, cabe observar que sí hubo divergencias importantes en el seno de los partidos políticos mayoritarios, el Unión Nacional, el Republicano y Liberación Nacional (lo que revela, entre otras cosas, la heterogeneidad de fuerzas sociales y políticas que se cobijan bajo una misma bandera partidaria en nuestra política nacional).

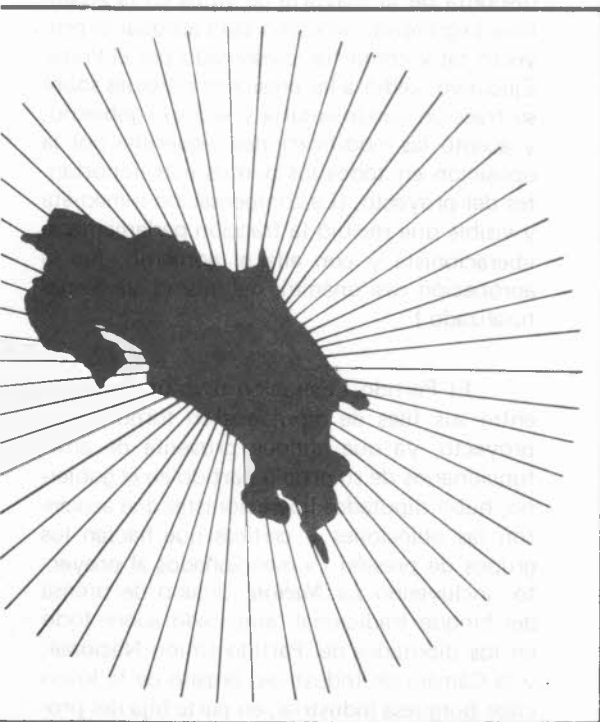
En general, los diputados de oposición que asumieron la defensa en este asunto del bloque oligárquico tradicional, estaban interesados en obtener los fondos de la Alianza para el Progreso, y sabían que dicha ayuda financiera estaba condicionada a la creación de una oficina de planificación en el país.

Su táctica consistió en irle quitando, en la discusión del proyecto, todas las atribuciones que se le querían dar a la oficina, tendientes a centralizar el poder estatal y a establecer el control gubernamental sobre el sector descentralizado de instituciones autónomas, par-

tualmente las del Sistema Bancario Nacional. Lograron eliminar —en paradójica alianza con los diputados que defendían los intereses de la burguesía industrial en ascenso— la “componente mala”, es decir, el aparato institucional que habría posibilitado una efectiva planificación de orientación desarrollista, dejando, sin embargo, la “componente buena”, a saber, un “cascarón” formal de oficina de planificación, necesario para obtener dineros de la Alianza para el Progreso.

Dicho escuetamente, puede verse la desnaturalización del proyecto original a través de las siguientes modificaciones:

Primero, donde el proyecto centralizaba autoridad en la Presidencia de la República, la ley diluyó tal autoridad en diversas formas co-



legiadas, como el Presidente con un Ministro, o el Presidente con el Consejo de Gobierno. Esto de manera tal que, por ejemplo, en el caso de la presentación de la opinión del Poder Ejecutivo acerca de la prelación de los proyectos de inversión públicos y privados que recibirían el apoyo del Estado, se incluyó la consulta obligada del Presidente de la República al Consejo de Gobierno, donde antes esa consulta era optativa. Dicho cambio fue incluido a sabiendas de que —como lo había señalado *La Nación*— es frecuente que el nombramiento de algunos ministros sea impuesto al candidato presidencial triunfador en las elecciones.

Segundo, se hizo precisamente lo que no querían los proponentes del proyecto, a saber, darle a un ministro la titularidad de la oficina, abriendo así, por un lado, las posibilidades de control legislativo (a través de las interpelaciones que la Asamblea Legislativa está constitucionalmente facultada para hacer a los ministros de gobierno) y por otro, de las posibilidades de conflictos de poder entre la oficina y otros ministerios: al darle al director de la oficina, el rango de ministro, que —como hemos señalado— en el proyecto original estaba directamente subordinado al Presidente de la República, y por ello teóricamente tendría el respaldo de la más alta jerarquía del gobierno central, para el efecto de reunirse con tal calidad en el Consejo de Gobierno, colocaba al director de OFIPLAN al mismo nivel que los otros ministros, abriendo así el flanco a los roces y conflictos de poder interministeriales.

Tercero, se debilitaron considerablemente, casi se sustrajeron los dos mecanismos decisivos de la oficina para controlar y guiar la actividad del gobierno central; verbigracia, la función presupuestaria y la función de coordinación. No hace falta recordar que ambas pretensiones del proyecto eran, aparte del desacuerdo político que engendraron, muy poco realistas: en el caso de la confección del ante-

proyecto de presupuesto, existían (y existen) limitaciones constitucionales muy claras. Según el artículo 177 de la Constitución Política, la confección del anteproyecto de presupuesto le corresponde a cada ministerio, y del proyecto de presupuesto nacional presentado a la Asamblea Legislativa para su aprobación, le corresponde a la Oficina de Presupuesto Nacional, cuyo director es nombrado por un período de seis años por el Presidente de la República. Las atribuciones que en este sentido se quería darle a la Oficina de Planificación no eran, pues, constitucionalmente aceptables. En el caso de la función de coordinación, la estructura que el proyecto pretendía crear habría provocado conflictos de jurisdicción administrativa insalvables, entre la Oficina de Planificación, y los ministerios e instituciones autónomas vinculados al sistema.

Cuarto, se ensanchó el marco institucional de influencia de la empresa privada, tanto en el proceso de revisión de la prelación de los proyectos específicos de inversión, como en la confección de los planes, agregando a esta influencia otras influencias externas (de las entidades descentralizadas), todas ellas orientadas a diluir la fuerza decisoria del gobierno.

Quinto, todo el esquema de influencia y casi de control gubernamental sobre el otorgamiento de crédito bancario fue sustituido, en todas sus instancias decisivas, por un esquema que garantizaba la permanencia de los criterios comerciales tradicionales de concesión de créditos en la banca nacional. El proyecto fue modificado en este aspecto, por una parte, haciendo explícito en el texto de la ley aprobada que por "beneficio estatal" no se entendía crédito bancario; y por otra parte, sujetando los proyectos de inversión de la empresa privada a la aprobación del Comité Técnico de Evaluación de Proyectos sólo para efectos de su financiación en el exterior.

Sexto, se diluyó en general la posibilidad de influencia de la oficina en las instituciones autónomas. Uno de los más graves problemas que tenía que afrontar un proyecto cepalino de desarrollo y planificación en Costa Rica era el de la dispersión del poder estatal (y ya para 1963 le correspondía al sector descentralizado un 45 % de los egresos efectivos del sector público). La respuesta que le dieron los "cuadros de estudio" del Partido Liberación Nacional a este problema fue en términos de un proyecto de ley de planificación centralizante. Pero se toparon con otras fuerzas políticas y sociales que querían precisamente mantener esa dispersión, y la influencia de estas fuerzas fue decisiva en la redacción final que tomó la ley.

Aunque el Partido Liberación Nacional disponía de la mayoría de votos en la Asamblea Legislativa, necesaria para aprobar el proyecto tal y como fue presentado por el Poder Ejecutivo, cedió a las presiones ejercidas sobre su fracción parlamentaria y sobre el gobierno, y aceptó las modificaciones requeridas por la oposición en todos los puntos más importantes del proyecto. (La compensación inmediata y visible que recibió la fracción parlamentaria liberacionista y con ella el gobierno, fue la aprobación casi unánime del mismo, ya desnaturalizado.)

El Partido Liberación tuvo una división entre sus filas de diputados en torno a este proyecto, ya que aunque provenía de altos funcionarios de su propio partido en el gobierno, hubo diputados liberacionistas que acogieron las objeciones y críticas que hacían los grupos de presión ya mencionados al proyecto, incluyendo *La Nación*, órgano de prensa del bloque tradicional, amparado sobre todo en los diputados del Partido Unión Nacional, y la Cámara de Industrias, órgano de la joven clase burguesa industrial, en parte hija del pro-



yecto político populista, y amparada políticamente por el Partido Liberación Nacional.

El acuerdo que se presentó en la Asamblea Legislativa entre los diputados oficialistas y los de oposición en torno al proyecto de Ley de Planificación, fue un producto y un reflejo, a nuestro juicio, de una transacción de clases que ya existía desde antes, realizada fundamentalmente entre el viejo bloque tradicional agroexportador y comercial-importador, el cual había detentado en forma prácticamente indisputada el control político del país hasta 1948 y un nuevo sector de empresarios políticos<sup>5</sup>, que se abrieron campo en la estructura nacional de poder a partir de esa fecha (en parte producto del ascenso de sectores medios y su posterior diferenciación clasista),

que dominaban el PLN en el tiempo de la discusión del proyecto. La transacción entre el bloque tradicional y los empresarios políticos consistía en mantener la estabilidad de la estructura político-institucional del Estado, dada por la Constitución Política de 1949. Esta estructura permitía que, dentro del marco de alternabilidad en el poder dado por el régimen electoral, siempre quedara una cuota significativa de ese poder en manos del partido —y de los sectores sociales por él representado— que quedara en la oposición: en primer lugar en la Asamblea Legislativa, en segundo lugar en las instituciones autónomas (y semiautónomas, que son prácticamente lo mismo) incluyendo, naturalmente, la banca nacionalizada, y en tercer lugar en las municipalidades. De esa manera, el poder siempre estaría compartido por

los dos sectores políticos fundamentales. La razón primordial del fracaso del proyecto de sistema de planificación fue que atentaba contra este marco político-institucional. Detallemos un poco más esta hipótesis.

Como hemos señalado, el marco dado por la Constitución de 1949 era relativamente flexible; posibilitaba institucionalmente que el poder fuera siempre compartido entre el bloque dominante tradicional, de corte político liberal de viejo cuño, y los nuevos sectores medios en ascenso (algunos ya empresariales, de tipo nuevo) que irrumpieron en la escena política nacional durante los años cuarenta, hasta tomar el poder momentáneamente en 1948, para luego replegarse, pero ya dentro de un nuevo ordenamiento de las fuerzas sociales y políticas del país que garantizaba su cuota de poder para los años venideros. Dentro del nuevo sistema constitucional, que incluía el régimen electoral, el poder se compartía (y se comparte todavía, pero en una forma algo diferente), así: en la Asamblea Legislativa y en las Municipalidades, evidentemente, porque existía la posibilidad y —lo que es de suma importancia— la *probabilidad* electoral de que, ganase quien ganase las elecciones, el PLN o la “oposición” (el Unión Nacional y el Republicano en ese tiempo, ya que en ambos partidos tenía “cartas” la vieja oligarquía) se diera un reparto bastante equilibrado de poder en el Congreso y en los gobiernos locales. En las instituciones autónomas —y dentro de éstas tenían particular importancia, por ser factor de sus respectivas reproducciones y fortalecimiento como clases, la banca— el poder se compartía por dos características principales: la primera, que los nombramientos de sus juntas directivas no coinciden con los cambios de gobierno cada cuatro años, tanto porque los términos y fechas de nombramiento son distintos, como porque las renovaciones son progresivas, es decir, siempre parciales y no totales. Ganase quien ganase las elecciones, siem-

pre era probable que la oposición al partido triunfador tuviese gente suya en las directivas. Así, por ejemplo, en 1962 (año en que se discutió el proyecto de Ley de Planificación), la Junta Directiva del Banco Central tenía seis directores liberacionistas (dos de ellos delegados exoficio: el Ministro de Hacienda y un representante de los bancos comerciales), un calderonista (Partido Republicano) y dos del Unión Nacional (uno de estos dos últimos era exoficio, ya que era otro representante de los bancos comerciales).

El proyecto de Ley de Planificación no variaba los períodos o el mecanismo de nombramiento de los directores de las autónomas, pero sí abría la posibilidad, de hecho, de restarles autonomía. Esto indudablemente alarmó al centinela del bloque ologárquico, *La Nación*, el cual sentenció en su sexto y último editorial de ataque al proyecto: “. . . le da un poder absoluto al Presidente de la República sobre las instituciones autónomas cuya autonomía desaparece. Además se abre el camino a una influencia del Poder Ejecutivo, de carácter personal, puesto que se concentra en el Presidente de la República, que se extendería hasta los campos de la actividad privada. Por eso hemos calificado esta ley como de inspiración totalitaria”.

La estructura constitucional del Estado que permitía el equilibrio de poder interburgués estaba siendo socavada por el proyecto. De allí la oposición tan cerrada de *La Nación* contra los aspectos del proyecto de ley de planificación que atentaban, o parecían atentar contra ese equilibrio, particularmente en cuanto al Sistema Bancario Nacional se refería, arteria de preservación y reproducción de las clases cafetalera y comerciante. Un Presidente con los poderes que quería darle el proyecto podría “arruinar a sus adversarios”, decía *La Nación*. Con mucha mayor razón podía sentir el poderoso diario fundados sus temores, por

cuanto el PLN tenía mayoría en el Banco Central, y por la reciente (en ese momento) y abrupta destitución de que fue objeto el exvicepresidente de la República, de la administración inmediatamente anterior, destitución como director de la Junta Directiva del Banco de Costa Rica.

El rol de la ANFE fue parecido al de *La Nación*, pero, si se nos permite cierta dosis de libertad en el uso de los términos, demasiado "ideológico", por purista, y no suficientemente "político". De allí que cuando uno de los diputados del Unión Nacional quiso defender la tesis anfista de aceptar la vinculación obligatoria de las autónomas al proceso de planificación —que la ANFE había propuesto con la perspectiva de aumentar la eficiencia y restringir el gasto estatal— pero sin reparar que tal cosa era imposible sin a la vez sujetar a control gubernamental a las instituciones bancarias, se encontró con la oposición de sus propios compañeros de fracción.

Tanto la ANFE como *La Nación* distinguían al menos dos sectores en el PLN. No escatimaron en elocuentes protestas de que no tenían duda alguna sobre el credo democrático y la honestidad personal del presidente Francisco Orlich, pero que temían lo que podría pasar si el poder cayera en manos de un gobernante "inescrupuloso" o "de tendencias ideológicas diferentes". Nunca enfilaron sus nutridas baterías en la campaña contra el proyecto, contra el primer mandatario. Insistieron repetidamente en la "inconsecuencia doctrinaria" del PLN en cuanto a las instituciones autónomas, como si con ello se le estuviera llamando la atención a algún sector importante del partido en el poder, distinto al sector que, por la vía del Presidente de la República, presentaba el proyecto de ley de planificación.

Efectivamente, tal dualidad de sectores existía en el seno del PLN, y a nuestro juicio,

la oligarquía estaba plenamente consciente de ello. Eran el sector de *empresarios políticos* y el de *políticos empresarios*. Ambos han llegado hoy día, prácticamente, a fraccionar el PLN. El sector de empresarios políticos, encabezado por Figueres y por Orlich fue el que, luego de abrirse paso para alcanzar el poder político en 1948, tenía por programa desarrollar el capitalismo privado autónomo en Costa Rica, apoyándose en el Estado para tal finalidad, y constituyéndose como nuevos empresarios capitalistas vinculados a actividades no tradicionales, tanto agropecuarias como industriales y comerciales. Pese a las intenciones de este sector de desarrollar un capitalismo privado autónomo de inspiración aprista, las condiciones históricas ya no estaban dadas en América Latina para tal proyecto político: habían claros límites impuestos por la existencia del imperialismo, particularmente, por la penetración del imperialismo norteamericano en el continente. Esto llevó a los empresarios políticos por un camino diferente del que se habían propuesto. Como dice Rodolfo Cerdas: "Tomados entre las imposibilidades de un desarrollo capitalista pleno e independiente de un lado, y las aspiraciones crecientes generadas por ellos mismos entre las amplias masas populares por otro, los populistas optaron por un asistencialismo social que resultaba, a mediano o largo plazo, según las condiciones políticas nacionales, insostenible y generador de burocracia. Incapaces de promover un desarrollo económico real de tipo capitalista, no por no aspirarlo sino por carecer de fuerza para ello, nuestros populistas se vieron forzados a ampliar al infinito el aparato estatal, convertido en el único botín político real para sus partidarios y en la única fuente masiva de empleo para quienes demandaban su incorporación al mercado de trabajo. Cediendo ante las presiones del capital extranjero, encontraron un reducto para reclamar su coto nacional de actividad: nuevamente el Estado. Todo lo cual promovió un gigantismo estatal que disfrazó al

asistencialismo populista de socialismo democrático y sentó las bases para crisis profundas insalvables por la vía populista”.

Al amparo de este crecimiento estatal, comenzó a surgir otro sector, el de los políticos empresarios, cuya base de poder y beneficio, explotación y acumulación, según Cerdas los define, es el aparato del Estado. Este sector, políticamente representado por el hoy expresidente Oduber, llegó a cristalizarse como una nueva fracción de clase —la burguesía burocrática— gracias al primer triunfo consecutivo que obtuvo el PLN en 1974, que rompió la efectiva alternabilidad en el poder que había caracterizado a la vida política nacional desde 1948.

Este sector de políticos empresarios tenía intenciones claras de eliminar la dispersión del aparato estatal. Así se desprende del programa de gobierno de don Daniel Oduber lanzado en la campaña electoral (que perdió el PLN) de 1965-1966. Este programa incluía medidas para fortalecer al Poder Ejecutivo, así como para lograr una “coordinación efectiva entre el Poder Central e Instituciones Autónomas”; allí se encuentran propuestas de un parentesco muy cercano a la Ley de Presidentes Ejecutivos (No. 5.507 de 1974), la cual consolidó el control del Presidente de la República sobre las instituciones autónomas.

No es de extrañar, pues, que luego de haber calificado de “totalitario” el proyecto de Ley de Planificación en 1962, la oligarquía calificara en 1965 de “comunista” al entonces candidato del PLN, como lo puede recordar cualquier costarricense que presencié esa campaña electoral. Este era, en nuestra opinión, el sector de “tendencias ideológicas diferentes” a las del entonces presidente Orlich, el sector que estaba promoviendo una inconsecuencia doctrinaria fundamental en el seno del partido que había nacido del “Movimiento de Libera-

ción Nacional”. *La Nación* había hecho la aguda observación en su último editorial sobre el proyecto de que: “Emitirlo o aprobarlo tal cual está el articulado, sería abocarse a dos posibilidades; o que no se aplique, por la imposibilidad de ponerlo en práctica, o que al intentar aplicarlo, a raja tabla, se incurra en violación de numerosas leyes orgánicas y de la propia Constitución”.

En efecto, el primer paso dado en el camino de limitar la autonomía de las instituciones se dio en 1968: se reformó, mediante la Ley No. 4.123 del 31 de mayo, el artículo 188 de la Constitución Política, quitándole a las instituciones autónomas su autonomía en materia de gobierno —o sea en materia de política— y dejando la autonomía en materia de administración. El paso se dio con el apoyo de diputados del Partido Unificación Nacional (heredero del Unión Nacional y del Republicano), cuando se estaba perfilando su alianza, en calidad de partido subordinado, con el Partido Liberación Nacional. Esta alianza fue recompensada con la famosa “Ley 4/3” (No. 4.646 del 20 de octubre de 1970), promulgada al principio del gobierno del señor Figueres, ley que garantizaba al Unificación Nacional el nombramiento de tres de cada siete directores en una serie de instituciones autónomas. (Cuajada la alianza, el bloque tradicional quiso recuperar el Partido Unificación, pero finalmente terminó, en las elecciones de 1978, apoyando a un partido nuevo: Unidad.) Lo que es un hecho significativo, el segundo paso —el decisivo— hacia la centralización no lo dio el presidente Figueres (1970-1974), lo dio el presidente Oduber (1974-1978) con la “Ley de Presidentes Ejecutivos” y con ésta, se consolidó finalmente el control de las instituciones autónomas por parte del Poder Ejecutivo.

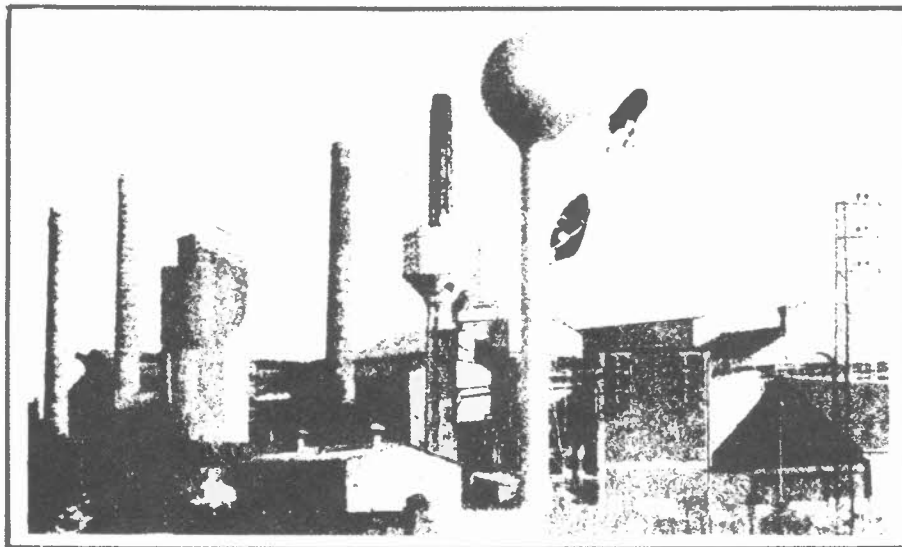
Es posible que, en una primera fase, no tuviera una manifestación aguda la contradicción entre políticos empresarios y empresa-

rios políticos, cuando éstos estaban desarrollando la ampliación del aparato del Estado con las "corporaciones de gestión técnica autónoma", como las llamaba el viejo programa centrista, ya que este proceso podía corresponder a los potenciales intereses de fracción de clase dominante de aquéllos. Pero en una segunda fase, producida la diferenciación intrapartidaria, se produjo la contracción (que se muestra con particular agudeza ahora en el PLN) cuando lo que les convenía a los políticos empresarios no era ya la proliferación descentralizada de instituciones, sino lo contrario: creadas éstas, asegurar su control centralizado.

También debe añadirse que en ambas fases, este proceso fue interpretado y promovido por cuadros técnicos de buena fe, como un avance progresivo dentro de una estrategia "democrática" de desarrollo al estilo cepalino.

La Cámara de Industrias estuvo en todos los aspectos esenciales de crítica al proyecto de ley, de acuerdo con *La Nación*. Esto es apa-

rentemente paradójico porque, ¿cómo es posible que, si la vieja oligarquía y los nuevos industriales eran fracciones de la clase burguesa costarricense contradictorias entre sí, pasaran en este proceso a ser aliados? Pero en realidad, esta alianza momentánea existió precisamente por el proceso más amplio de contradicción permanente. El sector industrial, que en 1962 apenas comenzaba a parir la burguesía gerencial, estaba cobijado políticamente por el PLN —incluso algunos empresarios políticos eran industriales— y es posible que, de haberse aprobado el proyecto como fue presentado, se habría beneficiado un poco más, en términos de créditos, durante el gobierno de Orlich. Indudablemente, los industriales estaban interesados en obtener apoyo estatal para su actividad económica, y en importantes aspectos lo habían conseguido: en lo fiscal, en infraestructura y servicios, etc., y en materia de crédito también. Pero los intereses de plazo largo prevalecieron sobre los de plazo corto. Porque, ¿qué pasaría si se le diera efectivamente el poder al gobierno, que quería darle el proyecto de Ley de Planificación, en el caso de que el





PLN perdiera —como efectivamente perdió— las elecciones siguientes de 1966? Es cosa aclarada por el doctor Samuel Stone en su libro *La dinastía de los conquistadores* que los cafetaleros no tenían ningún interés en volcar sus inversiones hacia el sector industrial. Era preferible, lógicamente, mantener los términos del pacto político-social que habían hecho los empresarios políticos y el viejo bloque dominante. Posiblemente este no era el único motivo por el cual la burguesía industrial estaba reticente respecto del proyecto; hubo quizás otros factores complementarios que tuvieron su influencia. Por ejemplo, que, ciertamente, por esos años la misma palabra “planificación” despertaba sospechas y cierta alarma. La CEPAL dedicó mucho esfuerzo para persuadir a los empresarios latinoamericanos de lo contrario. Y además, como lo había señalado años

antes Rodrigo Facio, al tildar de “tímido y cobarde” al capital costarricense, esta fracción de nuestra burguesía nunca tuvo la audacia de sus homólogos en otras latitudes.

A ninguno de los sectores sociales y políticos principales del país, al inaugurarse la década de los sesenta, le convenía los términos del proyecto de Ley de Planificación presentado. Prudentemente, los unos aceptaron la existencia de la oficina, y le hicieron el favor al gobierno de aplaudirle públicamente su iniciativa; los otros, aceptaron todas las modificaciones solicitadas, hasta quedar el proyecto en el cascarón y nada más. En lo concerniente a los proponentes del proyecto, tuvieron que limitarse a salvar del ahogado el sombrero, y esperar tiempos mejores.



1. El *Foreign Assistance Act*, promulgado en 1962 por el congreso estadounidense, mandaba al Presidente de los Estados Unidos cercenar toda ayuda a cualquier país que nacionalizara, o colocara cargas tributarias "excesivas" sobre las corporaciones operando en su territorio, cuyas acciones pertenecieran en más de un 50 % a estadounidenses. Un año más tarde, dicha ley se reformó, incluyendo una nueva norma según la cual ningún tipo de ayuda podría ser suministrada a cualquier país que finiquitara contratos existentes con compañías norteamericanas. Esta enmienda estaba dirigida contra los gobiernos de Perú y especialmente Argentina; en este último país, concesiones petroleras entregadas ilegalmente por el gobierno de Frondizi en 1958 a compañías norteamericanas habían sido canceladas por el recién electo gobierno de Illia en 1963. Este tipo de medidas se veían acompañadas a veces por golpes de Estado, como sucedió en Honduras, con el derrocamiento del gobierno reformista de Villeda Morales por López Arellano.
2. Aparte de lo ya dicho acerca del *Foreign Assistance Act*, es interesante ver que en el caso de Guatemala, por ejemplo, la nueva ley de impuesto sobre la renta, tenía tantos resquicios, que hubo acuerdo unánime entre los expertos estadounidenses y los abogados locales, acerca de que las empresas en 1963 pagarían menos impuestos que en los años anteriores bajo la vieja ley de impuestos sobre las utilidades empresariales. Por lo demás, en aquellos lugares donde las nuevas leyes tributarias no podían ser tan fraudulentas, los nuevos impuestos no podían llegar a ser demasiado altos sin entrar en conflicto con uno de los principales objetivos de la Alianza, el del estímulo a la empresa privada, atraída a invertir en Latinoamérica por la bajísima tasa impositiva imperante.
3. Los proyectos más importantes fueron tres: dos dentro de una perspectiva afín a la cepalina (un proyecto de Oficina para la Programación del Desarrollo Económico de Costa Rica, formulado por el Lic. Raúl Hess; y el proyecto presentado por el Lic. Rodrigo Facio en su conocido ensayo **Planificación económica en régimen democrático**) y un tercer proyecto, formulado desde una perspectiva más liberal, del Lic. Wilburg Jiménez en su pequeño libro **Planificación operativa o caos nacional**.
4. O sea, según la correlación de fuerzas en las respectivas juntas directivas de las instituciones autónomas.
5. Según terminología acuñada por el doctor Rodolfo Cerdas Cruz en su ensayo **Costa Rica: problemas actuales de una revolución democrática**.