

INT-0794

c. 1

NACIONES UNIDAS

Distr.  
RESERVADA

Departamento de Asuntos Económicos y Sociales

Original: ESPAÑOL

Quinto Seminario Interregional sobre Planificación  
del Desarrollo  
Políticas de Ejecución de Planes  
(especialmente en relación con la América Latina)  
Santiago, Chile: 18-29 de marzo de 1968

ISDF.3/D/R.3

EJECUCION DE PLANES EN COSTA RICA

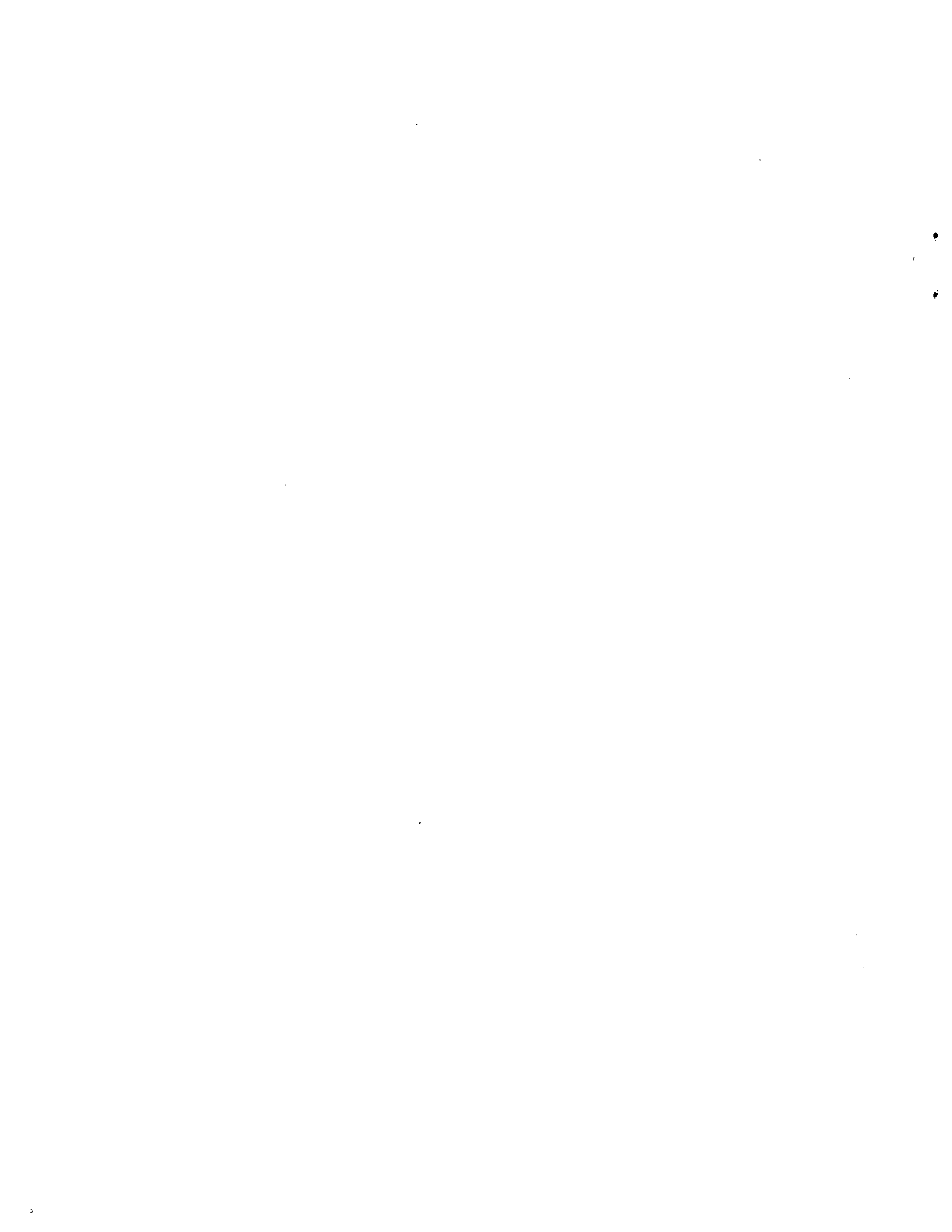
por

Otto Kikut  
Jefe Departamento de Planes de Largo y Mediano Plazo  
Oficina de Planificación  
Gobierno de Costa Rica

El seminario ha sido organizado conjuntamente por el Centro de Planificación, Proyecciones y Política del Desarrollo, la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, en colaboración con la Oficina de Cooperación Técnica.

Las opiniones expresadas en el presente trabajo son las del autor y no reflejan necesariamente las de la Secretaría de las Naciones Unidas o de la organización con la cual el autor está asociado.

68-41405



## EJECUCION DE PLANES EN COSTA RICA

-problemas, políticas y medidas-

En Costa Rica existe poca experiencia en la preparación de planes nacionales de desarrollo, ya que sólo se ha elaborado uno, en 1964 para el período 1965-1974 y que no pasó de ser una versión preliminar. Debido a esa circunstancia y a las dificultades que se han presentado para ponerlo en ejecución, la experiencia a este respecto es casi nula, lo que explica la generalidad con que se hará el análisis que aquí se presenta.

Los principales aspectos que han obstaculizado la ejecución del mencionado Plan, y que hacen del mismo, son los siguientes:

- 1.- Por diversos motivos, siendo los principales la falta de personal y la poca experiencia en estas labores del grupo encargado de efectuarlas, el trabajo de preparación sufrió una serie de atrasos de tal magnitud que hicieron que, por ejemplo, la evaluación a cargo del Comité ad hoc del Comité de los Nueve de la Alianza para el Progreso, fuera presentada al Gobierno casi dos años después de la fecha en que debió iniciarse su ejecución. En el tiempo que transcurrió entre su elaboración y la fecha en que estuvo listo para ser ejecutado, se produjeron algunos hechos importantes que hicieron que la versión preliminar del Plan se transformara en un documento que requería una revisión sustancial en algunos de sus aspectos antes de su posible ejecución.

Los principales acontecimientos a que se hizo referencia en el párrafo anterior fueron: a) recuperación de la producción cafetalera -que había disminuido en gran proporción a raíz de una serie de erupciones de ceniza del Volcán Irazú, en los años 1963-y 1964- a un ritmo muy superior al previsto,

de tal suerte que no era posible poner en práctica la estrategia que fue planeada con miras a incrementar la producción de café, a hacer frente a las desastrosas consecuencias producidas por su disminución y a diversificar la producción agrícola. La diferencia entre lo proyectado en el Plan y la realidad es de tal magnitud que de un problema de déficit en la producción se pasó a uno de excedentes. b) Un incremento en el volumen de importaciones en 1965 del orden del 20 por ciento con respecto a las del año precedente; fenómeno previsto en la prognosis y que había sugerido la inclusión de medidas correctivas concretas en el Plan; pero por diversas circunstancias, la acción pertinente se tomó en enero de 1967, esto es dos años más tarde del momento oportuno indicado en el Plan, y en forma débil de suerte que aún en este año no se logran restricciones apreciables en el crecimiento de las importaciones. c) En el mencionado lapso se notó la dificultad de disminuir el gasto público en consumo a los niveles planeados y de poner en ejecución el Plan de Inversiones Públicas (de lo que luego se tratará). Los tres hechos mencionados que constituyen más que simples desviaciones temporales de tendencias trazadas, ameritaban una revisión completa de las proyecciones y políticas. Debido a diferentes circunstancias, esta tarea no se cumplió no obstante que el proceso constante de revisión está incorporado como requisito en la Ley de Planificación. Desde entonces la Oficina de Planificación tiene en sus manos la tarea teórica de poner en ejecución un plan que ya no responde a la realidad, aunque el problema no se le ha presentado porque, desde 1965 no existe el interés de preparar ni de ejecutar planes nacionales de desarrollo.

Hubo, pues, un primer obstáculo en la ejecución del Plan: quedó preparado con mucho atraso y varias circunstancias prácticamente lo invalidaron. A éste se sumó la falta de interés por revisarlo para ajustarlo a la realidad.

- 2.- En mayo de 1966 llegó al poder una agrupación política que constituyó la oposición durante el período en que se formuló el mencionado Plan. Se presentó entonces, la situación de que el Plan evaluado en agosto de 1966, debería ser adoptado por un Gobierno que, naturalmente, llegaba al poder con ideas distintas sobre el desarrollo del país y cómo lograrlo. Es más, se presentó la situación, que aún existe, de que el Ejecutivo no contaba con la mayoría en la Asamblea Legislativa, de suerte que incluso algunas de sus iniciativas que podrían coincidir con los postulados del Plan, no cuentan con el debido apoyo legislativo. La circunstancia que se presenta en el país, de alternabilidad en el poder y falta de un criterio definido acerca de lo que debe hacerse, pesando más decisiones de política electoral, fue prevista en la formulación

del Plan, que por eso incorporó sólo los aspectos con mayor probabilidad de ser aceptados por cualquiera de los grupos políticos que se alternan en el poder. A esta decisión se debe que el Plan, se haya ejecutado en alguna medida.

- 3.- Además de esas circunstancias el Plan, en la etapa en que quedó -versión preliminar, incompleta, sujeta a revisión-, tenía algunas características que han contribuido a dificultar su ejecución.

Tal como lo señaló el Comité que efectuó la evaluación:

"...muchos de los aspectos operativos y de política, sobre cómo cumplir los objetivos, están todavía ausentes del Plan. Esto es especialmente cierto en lo que concierne a aumento de los niveles de ahorro, tanto público como privado ... no incluye todavía una política de empleo, ni una previsión de la forma en que se desenvolverá ese problema a través del período que el Plan cubre".

Es evidente que se trataba de un primer esfuerzo para formular el Plan de Desarrollo, que debió mejorarse en sucesivos planes, los que no se prepararon no siendo sino ahora, en 1968, cuando se está pensando en la elaboración de un segundo plan de desarrollo.

Los párrafos anteriores se refieren a los problemas que han dificultado, si no impedido totalmente, la ejecución del primer Plan Nacional de Desarrollo en su aspecto global. Conviene ahora mencionar algunos planes parciales, sectoriales e institucionales incorporados al Plan Nacional, que se han visto afectados en diversas formas al ponerse en ejecución.

- 1.- El Plan Agropecuario que formaba parte del primer Plan Nacional de Desarrollo tenía como principales objetivos: a) lograr, en los primeros cuatro años, una recuperación de la producción cafetalera hasta retornar a niveles similares a los de 1962, recuperando la caída experimentada a raíz de las erupciones volcánicas; b) conseguir una relativa diversificación en la producción agropecuaria mediante el impulso de la de algunos bienes, que ya eran producidos en el país pero cuyo nivel podía ser incrementado apreciablemente; y c) tornar al país autosuficiente en la producción de granos (maíz, arroz y frijoles).

Con el fin de llevar a la práctica los dos primeros objetivos apuntados se prepararon cinco proyectos específicos:

- i) Repoblación y mejoramiento de 35.000 manzanas de café.
- ii) Explotación bananera por productores independientes.
- iii) Fomento de la ganadería de carne.
- iv) Incremento de la producción algodonera.
- v) Expansión del cultivo de piña.

La financiación de estos proyectos se gestionó ante el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento por la suma de 33 millones de dólares, mostrándose esa Institución, en principio, muy interesada y de acuerdo en ofrecerla.

Como se apuntó anteriormente, la producción cafetalera se recuperó sin mayores esfuerzos poco después de que cesaron las erupciones de ceniza, a tal punto que el país enfrenta ahora el problema de sobreproducción del grano. Debido a esta circunstancia, el primero de los proyectos citados fue abandonado en 1966.

Diversos motivos han hecho que el BIRF no suministrara la financiación requerida para llevar a la práctica los otros cuatro proyectos (por 22 millones de dólares); sin embargo utilizando otros medios de financiamiento -a través del Sistema Bancario Nacional y de empresarios privados, nacionales y extranjeros-, se han llevado a la práctica en un alto porcentaje, especialmente el de banano, a cuya feliz ejecución a contribuido también el Instituto de Tierras y Colonización. Por supuesto esto ha sucedido con atrasos con respecto a lo planeado y restando recursos a otras actividades.

El tercer objetivo quedó, en el Plan, huérfano de proyectos específicos para llevarlo a la práctica. Sin embargo, al incorporarlo se tomó en cuenta que, tanto en el Ministerio de Agricultura y Ganadería como en el Consejo Nacional de Producción, existían ideas y anteproyectos que indicaban que al cabo de cuatro años sería posible alcanzarlo. A esta fecha, 1968, puede afirmarse que no fue excesivamente optimista aquella suposición y que, con algún atraso con respecto a la fecha prevista, de uno o dos años, se contará con proyectos específicos que, una vez ejecutados, permitirán alcanzar el objetivo previsto de que el país produzca los granos básicos en la dieta del costarricense: maíz, frijoles y arroz.

Como resumen puede decirse que el Plan Agropecuario, al incorporar objetivos aceptables por todos los grupos y que bus

can la satisfacción de necesidades ampliamente sentidas en el país, se ha ejecutado en un grado aceptable, para lo que ha sido preciso adaptar las estrategias y políticas originales a las nuevas condiciones.

- 2.- El Plan Industrial, al contrario del Plan Agropecuario que demandaba una gran acción del Sector Público, se centró fundamentalmente en la iniciativa privada para su ejecución, demandando del Gobierno sólo una política definida en lo que a integración económica y a incentivos a la industrialización se refiere. Para ello se confió en la coyuntura favorable que representa, como incentivo a la industrialización, la incorporación del país al Mercado Común Centroamericano en 1963. El Plan se basó en un inventario de proyectos industriales de ejecución privada, que debería estar apoyado por el Sector Público a través del Ministerio de Industria y del Sistema Bancario Nacional garantizando una política definida y un financiamiento adecuado.

No se ha llevado control de la ejecución de este Plan ni se ha hecho una evaluación del mismo. Pero las cifras disponibles para 1967, en lo que se refiere a producción y exportaciones de bienes de origen industrial, permiten suponer que se ha ejecutado satisfactoriamente y que se han logrado, con creces, los objetivos perseguidos en el Plan. Puede entonces afirmarse que no han existido problemas en la ejecución de un plan concebido en la forma descrita.

- 3.- El Plan de Inversiones Públicas es el único sobre el que se ha mantenido un control y del que se ha hecho una evaluación de los resultados obtenidos. En términos financieros, en los dos primeros años (1965 y 1966) se ejecutó sólo en un 60 por ciento este Plan, como resultado de una inversión de 386 millones de colones en los dos años en comparación a los 641 millones programados. Naturalmente, los planes sectoriales de inversión pública se cumplieron en diferente grado: en el de energía fue posible invertir más de lo programado en tanto que en el de transportes y vivienda se invirtió sólo el 30 y el 22 por ciento respectivamente.

Las causas principales que impiden el logro de las metas programadas de inversión pública pueden resumirse en las siguientes:

- i) Financiación externa insuficiente, originada en parte por la deficiencia en los aportes nacionales para la ejecución de proyectos de inversión pública.

- ii) Carencia de capacidad de ejecución de las empresas contratistas:
  - a) falta de experiencia administrativa (programación de ejecución de obras, estimación de costos, previsión de financiación, etc.);
  - b) falta de financiación adecuada.
- iii) Trámites dilatorios en el proceso de contratación y uso de empréstitos externos.
- iv) Procedimientos engorrosos de las oficinas públicas en las actividades previas al inicio de las obras: entre éstas la preparación de carteles de licitación, publicación de licitaciones, adjudicación y contrato de obras.
- v) Obstáculos de tipo presupuestario, tales como la insuficiencia de fondos para la ejecución de las obras que provocaron algunos atrasos en los pagos a contratistas. Esta situación se presentó con más frecuencia en los organismos del Gobierno Central.
- vi) Ausencia de un sistema apropiado de control y evaluación de la ejecución física y financiera de los proyectos que indique en tiempo oportuno a quien corresponda, las faltas y retrasos que deben rectificarse, lo que a su vez es difícil de lograr por la escasez de personal técnico para estas labores.

Una vez determinadas las anteriores como causas principales, la Oficina de Planificación ha sugerido las siguientes recomendaciones para asegurar el cumplimiento del programa de in versiones:

- i) Considerar la posibilidad de establecer un sistema selectivo de financiación especial para las empresas contratistas nacionales y brindarles asesoría.
- ii) Efectuar estudios de tipo administrativo, que examinen en detalle los procedimientos que se siguen en la actua lidad para la contratación y uso de empréstitos con el exterior. Estos estudios deben recomendar los cambios que requieren efectuarse tanto en los procedimientos se guidos como en la estructura administrativa de las ins tituciones que participan en los mismos.
- iii) Revisión de las disposiciones legales que regulan los trámites y procedimientos indicados en el punto anterior.



- iv) Deben efectuarse estudios similares a los indicados en el punto (ii) que permitan encontrar procedimientos más expeditos para la contratación de obras, compra de materiales y equipo, y pagos a contratistas.
- v) Establecer por períodos anuales una programación financiera detallada de los proyectos de inversión pública, que se ajuste a la estimación de los ingresos fiscales y la disponibilidad de fondos para tales fines.
- vi) Fortalecer las oficinas encargadas del control físico y financiero de los proyectos de inversión pública con personal técnico, a efecto de que la labor de control trimestral que se inició en 1966, cumpla sus propósitos.

A la fecha, enero de 1968, no se dispone de datos para 1967 que permitan evaluar el resultado obtenido por algunas de las medidas propuestas llevadas a la práctica.

Lo que antecede es un esfuerzo por describir en pocos párrafos los problemas y obstáculos que ha enfrentado el primer Plan Nacional de Desarrollo en su ejecución así como de los resultados obtenidos por ella. A continuación se hace un breve análisis de las posibilidades que existen en el país para ejecutar planes de desarrollo.

En primer lugar hay que definir el tipo de plan que podría ejecutarse en Costa Rica. Es evidente que sólo es posible ejecutar en el país un plan que se adapte a sus especiales particularidades; por lo tanto es necesario intentar una descripción de tal tipo de plan. Los siguientes factores son los principales condicionantes al respecto: a) la alternabilidad en el poder de partidos políticos que, a pesar de los avances de los últimos años, aún no son ideológicos. b) La estructura gubernativa establecida en el país que prácticamente impide la gestión de un líder que pueda llevar a la práctica alguna idea definida en cualquier sentido, lo que se refleja en un debilitamiento de las atribuciones del Presidente de la República, la prohibición a reelección de Diputados y del Primer Mandatario para períodos sucesivos y la excesiva descentralización de funciones en entidades autónomas casi totalmente independiente en sus decisiones y acciones. c) El poco ambiente que tiene la idea de planificación en el sector privado e, incluso, dentro del mismo sector público en el que algunas entidades que lo componen encontrarían que determinado tipo de planificación lesiona derechos consagrados por leyes, y en algunos casos, por la Constitución Política.

Esos tres factores, más algunos aspectos similares, hacen que el plan que se formule en el país con la pretensión de ser ejecutado debe ser tal que refleje los deseos y aspiraciones más generalmente aceptados por las personas, grupos y entidades que

tengan alguna participación en su ejecución. Los planificadores deberán hacer un esfuerzo por evaluar, dentro de las condiciones descritas, cuáles serían las ideas, objetivos, metas, medidas, políticas, proyectos, etc. que, detectadas en un buen diagnóstico, sirvan para satisfacer ciertos objetivos de desarrollo económico y social y al mismo tiempo tengan probabilidad de ponerse en ejecución. Es decir, que para formular un plan de desarrollo que satisfaga la condición primordial de ser operativo, es necesario considerar: a) objetivos claros como respuesta a necesidades indiscutibles; b) la viabilidad y coherencia de las medidas de política y c) la inclusión de proyectos específicos para los sectores que son servidos, total o parcialmente, por el sector público. Lo importante es analizar el grado y la forma que deben imprimirse a todas las actitudes y acciones para superar los obstáculos latentes o declarados que se oponen a la ejecución de un plan que se desea poner en marcha. Lo anterior no quiere decir, naturalmente, que el plan consista únicamente en la consideración de los proyectos concretos ya en marcha o por ejecutarse, sino, por el contrario, implica que debe efectuarse una revisión de los mismos, para completarlos, en todos los sectores, con proyectos y medidas adicionales que permitan, en etapas sucesivas, introducir los cambios que se requieran en la estructura económica y social, de tal suerte que se logre el desarrollo buscado.

Así concebido el plan -instrumento de racionalización y coordinación de la política de desarrollo- el problema es más de formulación que de ejecución de planes.

Existe en la actualidad algunos hechos favorables que permiten ser optimistas con respecto a la posibilidad de preparar y ejecutar un plan de este tipo: algo más o menos que una simple suma bien hecha de cosas que se encuentran en diferentes lugares incorporando algunas ideas nuevas con el fin de lograr algún objetivo. Entre esos hechos están:

- i) Un Sistema Nacional de Planificación integrado por la Oficina Nacional de Planificación, como asesora del Presidente de la República y encabezada por un Director con rango de Ministro, y por Unidades Sectoriales de Planificación ubicadas en los distintos Ministerios e Instituciones Autónomas, en donde son asesoras de los respectivos Ministros y Gerentes. Existe así la posibilidad de preparar un plan con medidas de política, proyectos, etc. que han nacido en las propias unidades ejecutoras y tendrán, por lo tanto, un interés especial en llevarlos a la práctica. Al mismo tiempo el contacto entre planificadores y ejecutores es más estrecho por el carácter de asesores que tienen los primeros con respecto a los segundos.

- ii) Una Oficina de Presupuesto incorporada a la Oficina Nacional de Planificación, como Departamento de Planes Anuales. Está así el camino abierto para lograr una coordinación entre planes de mediano plazo y el presupuesto del Gobierno Central.
- iii) Las Instituciones Autónomas, cuyo presupuesto tradicionalmente sólo es revisado en términos legales por la Contraloría, están empezando a preparar presupuestos por programas, lo que abre la posibilidad de lograr una mejor orientación y control en su confección y ejecución.
- iv) La existencia de una Comisión de Eficiencia Administrativa, presidida por uno de los Vicepresidentes de la República, con amplios poderes en el Gobierno Central y con gran prestigio en las Instituciones Autónomas, las que solicitan con frecuencia su asesoría.
- v) Una tendencia creciente a formar cuerpos de alto nivel entre entidades buscando la coordinación en sectores afectados por varias instituciones del sector público, especialmente: agricultura, salud y educación.
- vi) Un sistema bancario totalmente nacionalizado lo que deja la posibilidad, como ha ocurrido en varias oportunidades, de una coordinación entre las metas y objetivos del plan y las actividades bancarias.
- vii) Una Ley de Protección Industrial que sirve al Ministerio de Industria para dirigir tan importante actividad.
- viii) Una fuerte dependencia del crédito externo, que para estos efectos, es favorable, ya que ofrece la posibilidad de dirigir la actividad de las entidades autónomas a través del expediente de que el crédito no se concede si el proyecto no está incorporado al plan de desarrollo.
- ix) Una actitud cada vez más favorable hacia la idea de una planificación del Sector Público.

