

300
R

D.1

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

Revista
de
Ciencias Sociales



No. 4

Setiembre de 1959

Directores:

Dr. GUSTAVO SANTORO - Lic. ALFONSO CARRO

Han colaborado en este número:

Lic. Rodrigo Facio

Prof. Carlos Monge

Lic. Alfonso Carro

SUMARIO:

	<u>Página</u>
Planificación Económica en Régimen democrático	5
Doctrina, experiencias extranjeras y algunas ideas para establecerla en Costa Rica	
Primeras Manifestaciones del Estado Costarricense 1821 - 1835	81
Introducción a la Teoría de la Presentación Política	123

PLANIFICACION ECONOMICA EN REGIMEN DEMOCRATICO

DOCTRINA, EXPERIENCIAS EXTRANJERAS Y ALGUNAS
IDEAS PARA ESTABLECERLA EN COSTA RICA*

por RODRIGO FACIO

Si el capitalismo es el régimen en que la empresa privada, guiada por el afán de lucro, produce para un mercado cuyo sistema de precios determina la producción, y el socialismo, aquél en que la producción está a cargo de la propia sociedad, la cual produce para satisfacer sus necesidades de acuerdo con un plan, el concepto puro de planificación pertenece a la filosofía y los mecanismos del régimen socialista. "El socialismo —dice Hayek— significa la abolición de la empresa privada, de la propiedad privada de los medios de producción, y la creación de un sistema de economía planeada en el que el empresario que trabaja por una utilidad es reemplazado por un organismo planificador central". La definición que, como punto teórico de partida, emplea Landauer, no está menos asociada con el socialismo. "Planificación quiere decir coordinación por medio de un esfuerzo consciente, en vez de la coordinación automática que tiene lugar en el mercado, y este esfuerzo consciente debe hacerlo un órgano de la sociedad. Según esto, la planificación es una actividad de carácter colectivista y consiste en la regulación de las actividades individuales por la

* La parte relativa a doctrina y experiencias extranjeras de este artículo se publicó bajo el título de *Planificación Económica* en la revista *Política* de Caracas, Vol. I, No. 1.

1 Hayek, Friedrich A., *The Road to Serfdom*, University of Chicago Press, Chicago, 1944, pág. 32.



comunidad"². Robbins, también, entiende "por planificación el control colectivista o la sustitución de las actividades privadas por otras de tipo público en la producción y comercialización"³. Y la señora Wooton, contestándose qué se entiende por planificación, dice: "En el sentido que aquí nos interesa puede definirse como la elección consciente y deliberada de prioridades económicas por alguna autoridad pública... en todos los casos es preciso determinar de alguna manera las prioridades de producción... hay dos maneras de solucionar de hecho estas cuestiones... Se pueden solucionar consciente y deliberadamente como parte de un plan, o se puede dejar que se solucionen por sí mismas mediante los regateos de mercado. En este último caso, el cuadro final surge como resultado espontáneo de las decisiones de miles de personas, quizá, cada una de las cuales se ocupa de la parte del todo que le corresponde. Por otro lado, la planificación supone que existe un blanco conocido el cual se apunta⁴. E igualmente Harris: "La planeación no tiene cabida en el capitalismo puro, porque no deja mucho espacio para la trinidad capitalista: soberanía del consumidor, tiranía del sistema de precios y móvil de utilidades. En una economía planeada, los arquitectos económicos generalmente determinan el empleo que se hará de las fuentes limitadas de recursos... sus metas se fijan de acuerdo con un objetivo señalado por el Estado... la economía planificada suplanta al empresario, que es el magnetismo humano en la máquina capitalista"⁵. Y, desde luego, la firme posición teórica del marxismo es la de que una verdadera planificación económica central, la implicada por el socialismo, requiere la abolición total o casi total del sector privado. "El país soviético —afirma el Partido Comunista Bolchevique de la URSS, hablando de la situación rusa

2 Landauer, Carl, *Teoría de la Planificación Económica*, Fondo de Cultura Económica, México, 1945, pág. 19.

3 Robbins, Lionel, *La Planificación Económica y el Orden Internacional*, Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1943, pág. 25.

4 Wootton, Barbara, *Libertad con Planificación*, Fondo de Cultura Económica, México, 1946, págs. 13 y 14.

5 Harris, Seynour E., *Planeación Económica*, Fondo de Cultura Económica, México, 1952, pág. 9.

de alrededor de 1924— puede y debe edificar una economía socialista, pues se dan en él todos los elementos necesarios para ello . . . En octubre de 1917, la clase obrera venció al capitalismo en el terreno político, instaurando su dictadura política. De entonces a acá, el Poder Soviético ha tomado todas las medidas necesarias para destruir la potencia económica del capitalismo y crear las condiciones indispensables para edificar una economía nacional de tipo socialista: la expropiación de los capitalistas y terratenientes; la conversión de las tierras, fábricas y empresas industriales, bancos y vías de comunicación, en propiedad de todo el pueblo; la implantación de la Nueva Política Económica; la organización de una industria socialista de Estado; la aplicación del plan cooperativo de Lenin"⁶. Y citemos al Dean de Canterbury, el gran propagandista inglés de la experiencia soviética: "En líneas generales, teóricamente, parece fácil una declaración sobre una producción planificada . . . En realidad, su construcción constituye el esquema más complejo e intrincado que hay en toda la gama de las empresas humanas . . . Si han de considerarse las necesidades de todos, se deduce que tanto la producción como la distribución deben ajustarse a atender esas necesidades. La regulación de la producción no debe dejarse al capricho de los productores individuales ni de grupos de productores. Por eso los instrumentos de producción deben ser de propiedad pública y no privada". Y hablando del Consejo Supremo de Economía Pública que entró a funcionar en Rusia en diciembre de 1917, agrega: "El plan requería que toda empresa individual fuera puesta bajo el control público; que toda fuente de materias primas y toda hectárea de tierra pasara a ser propiedad pública"⁷.

Sin embargo, en la propia experiencia colectivista de la Unión Soviética y simultáneamente con la planificación eco-

6 Comisión del Comité Central del P. C. (b.) de la URSS, *Historia del Partido Comunista Bolchevique de la U. R. S. S.*, Ediciones en Lenguas Extranjeras, Moscú, 1939, pág. 319.

7 Johnson, Rev. Hewlett, *El Poder Soviético*, Editorial Claridad, Buenos Aires, 1943, págs. 101, 102 y 109.

nómica más ambiciosa y completa de los tiempos modernos, se ha visto funcionando, en momentos y grados distintos, variadas formas de economía privada. Y los cinco autores primeramente citados, con excepción de Hayek, cuya posición es tan radical dentro de la ciudadela clásica como la de los marxistas en la suya, liberalizan luego su concepto original, química o ideológicamente puro, de la *planificación*, al punto de llegar a encontrarla, sin dificultades insuperables, compatible con el capitalismo. "En una economía planificada, dice Landauer, el concepto de iniciativa privada se opone a la tesis de que la planificación sólo es posible sobre la base de una socialización total de las industrias". Y agrega que no existe prueba concluyente de que "una economía ha de ser socialista para que pueda ser planificada"⁸. Toda su obra, por lo demás, se desenvuelve dentro de la aceptación expresa del principio de compatibilidad. Y Robbins dice: "El objetivo de la planificación varía asimismo extraordinariamente; en algunos casos se preparan los planes deliberadamente para sustituir las instituciones del mercado libre, mientras que en otros son los resultados más o menos azarosos de los esfuerzos desesperados para hacer frente a las exigencias de lo que se supone es solamente una emergencia temporal (del régimen capitalista)"⁹. Y la señora Wooton: "Quizás valga la pena añadir que aunque la planificación de prioridades de producción por parte de un Estado cubriese el grueso de nuestra vida económica, es una cosa distinta del socialismo. Esto significa (entre otras cosas) la propiedad y la explotación públicas de la industria. Ahora bien, al menos en teoría, es posible que el Estado adopte todas las decisiones importantes respecto a cuánto debe producirse de las distintas cosas, sin que se lance él mismo a producir nada que se acerque al total de esa producción"¹⁰. Y Harris, quien constatando los avances

8 Landauer, op. cit. pág. 104.

9 Robbins, op. cit., pág. 26. El agregado aclaratorio entre paréntesis es nuestro.

10 Wooton, op. cit., pág. 18.

de la planificación, en la teoría y la práctica, a partir de la Segunda Guerra Mundial, afirma que "el europeo medio estima el capitalismo sin planeación como un lujo que sólo un país rico puede darse"¹¹. Y, finalmente, Cole, quien anota como, según el punto de vista adoptado, la planificación puede corresponder al capitalismo o bien al socialismo: "Un conjunto de planeadores considera el planeamiento como un medio de reorganizar el capitalismo para darle nuevo respiro de vida, mientras que otro lo contempla como un medio de reemplazar el capitalismo por la propiedad social y la cooperación de la industria". Sin embargo, debe advertirse que Cole, después de hacer un interesante y documentado análisis de las planificaciones que él llama "socialista" de la Unión Soviética, "fascista" de la Alemania y la Italia imperiales, y "capitalista" de los Estados Unidos e Inglaterra, correspondientes a alrededor de 1938, concluye que "el capitalismo, por razón de su propia naturaleza, no puede planear, mientras que el socialismo lo puede y lo debe hacer"¹², con lo cual se coloca más bien junto a los liberales y marxistas que podríamos llamar abstractos o puros.

En cuanto a los diccionarios sobre materias económicas, que hasta hace unos veinte años ni siquiera incluían el término¹³, lo aceptan hoy con naturalidad y lo definen con amplio y flexible sentido, divorciado de toda obligada significación ideológica o doctrinaria. "La planificación económica (economic planning), explica el diccionario de Sloan y Zurcher, es un intento para ejercer previsión con referencia a una operación económica, y para anticipar el cambio, el carácter y los resultados de tal operación. Corrientemente los términos significan dirección gubernamental suprema de la calidad y la cantidad de los bienes económicos que deben ser producidos en una nación. También puede ser usado para indicar alguna medida de previsión y acción

11 Harris, op. cit., pág. 12.

12 Cole, G. D. H., *Economía Práctica, Estudios sobre Planeamiento Económico*, Editorial Pax, Santiago de Chile, sin fecha, págs. 18 y 225.

13 Véase, por ejemplo, el *Diccionario de Economía Política*, de W. Heller, Editorial Labor, Barcelona, 1937.

ejercida por el gobierno en una sociedad capitalista, particularmente para compensar depresiones desastrosas. La construcción de obras públicas para proveer empleo, la reducción de los impuestos para aumentar el poder de compra privado, o la manipulación de la deuda pública para influenciar el crédito, son ejemplos de tal planificación limitada¹⁴.

El asunto ha llegado, así, a quedar iluminado por la luz de consideraciones puramente pragmáticas, como ejemplo de lo cual podría citarse a Lewis, para quien la cuestión entre planificación y liberalismo radica, sencillamente, en "si podemos usar los controles visibles de la acción del Estado para mejorar los controles sociales invisibles ejercicios por el mercado"¹⁵. Este autor encuentra que el régimen liberal no garantiza una distribución equitativa del ingreso ni humaniza la relación de salarios, que produce inestabilidad, no ofrece una solución conveniente al problema de los cambios extranjeros, es ineficaz para hacerle frente a cambios económicos de primera magnitud, y se presta al derroche. Todo lo cual, a su juicio, establece el caso en favor de la intervención sustitutoria o complementaria del estado. Meade, en igual actitud, señala la desocupación, la desigualdad de los ingresos, y los despilfarros de la competencia, evidentes en el crecimiento desordenado de las ciudades, los gastos inútiles de propaganda y la explotación de trabajadores y consumidores por los monopolios, como las razones que hacen necesaria la planificación en régimen capitalista, o quizás mejor, la planificación del régimen capitalista¹⁶. Similar es la posición de Lerner, para quien "control no significa necesariamente colectivismo"¹⁷, y la de Laufenburger, para

14 Sloan and Zurcher, *Dictionary of Economics*, Barnes & Noble, Inc., New York 1957.

15 Lewis, W. A., *La Planeación Económica*, Fondo de Cultura Económica, México, 1952, pág. 33.

16 Meade, James E., *Planning and the Price Mechanism*, The MacMillan Company, New York, 1949, pág. 3.

17 Lerner, Abba P., *The Economics of Control*, The MacMillan Company New York, 1949 pág. 1.

quien el "capitalismo reglamentado o planificado" es uno de los tantos matices del intervencionismo¹⁸.

No queda, pues, duda ninguna de que dentro del pensamiento económico contemporáneo, el concepto de planificación, como tantos otros, ha desbordado las rígidas fronteras de los dogmatismos económico-sociales, para convertirse en algo que puede discutirse y experimentarse a la luz de las necesidades y objetivos prácticos e inmediatos de las naciones, cualesquiera sean las características esenciales de su organización económica.

La incompatibilidad de capitalismo y planificación bien pudo haber sido declarada en algún momento del siglo XIX, en que el capitalismo de corte clásico, liberal y libérrimo, tuvo su período de desenvolvimiento, pero ya no puede serlo a mitades del siglo XX, después de varias décadas de intervencionismo de todos los tipos, tras el cual el propio capitalismo aparece como algo muy distinto del régimen que Batista, fascinado, y Marx, indignado, tuvieron ante sus ojos. Y mucho menos después de la revolución keynesiana. Y de la experiencia de altos presupuestos, elevados gastos públicos, nuevos servicios sociales y activa política fiscal y monetaria de tiempos de guerra y post-guerra. En otros términos, si bien pudo darse incompatibilidad doctrinaria, pura, entre planificación y capitalismo clásico, ella no puede producirse entre planificación y el capitalismo intervenido de nuestros días. Porque con respecto a este último, aquella no representa sino un principio de sistematización o racionalización de su funcionamiento y, en este sentido, lejos de aparecer como algo que se le opone o lo contraría, aparece como algo que lo complementa o tiende a organizarlo. Lo cual es cierto aún en el caso de aquellos grandes países industriales que, en los actuales momentos, están siguiendo declaradas políticas de restricción a la intervención del Estado en la vida económica. Pensemos,

18 Laufenburger, Henry, *La Intervención del Estado en la Vida Económica*, Fondo de Cultura Económica, México, 1942, pág. 12.

por ejemplo en la República Federal Alemana, desde 1948 bajo la dirección del competente y audaz Ministro de Economía Erhard. Nótese, en primer lugar, que la llamada *economía social de mercado* supone, según el propio Ministro, la superación "tanto de la economía liberal del pasado como de la economía imperativa estatal". Y, en efecto, una política que espera terminar "con la antigua ley del curso cíclico-coyuntural del acontecer económico", que admite —aunque a regañadientes— "una Ley de Protección de la Economía que pone en manos del Gobierno la posibilidad de intervenir en la producción y en el proceso ulterior de comercialización de las mercancías", y que se enfrenta a los monopolios para controlarlos y eliminarlos, propugnando la creación de "un organismo estatal que vigile y —si fuere necesario— ponga bajo su influencia el acontecer del mercado", está muy lejos de ser liberal en el sentido clásico. Como está muy lejos de ser capitalismo puro el que funcione bajo ella. Y en ese sentido no resultaría tan orgánicamente distanciado del intervencionismo y de una eventual planificación, como a primera vista parece. Vale la pena recordar, a tal respecto, la siguiente declaración del propio Profesor Erhard en la Dieta Federal, en 1951: "Queremos mantener la función del mercado. Pero también nos consta que ciertas holguras y ciertas libertades deben ser reemplazadas por una reglamentación consciente, con plan y con sentido"¹⁹. Adviértase, en segundo lugar, que la planificación, como lo acabamos de decir, debe discutirse y aplicarse a la luz de las necesidades inmediatas y los objetivos prácticos de cada nación, y que, desde luego, una vieja nación industrial como Alemania, si bien con su aparato productor semi-destruido por la guerra, pero con el insuperable activo de una población culta, laboriosa, imaginativa y metódica, y con una inyección de 3.120 millones de dólares suplidos por el Plan Marshall y el Government Relief in Occupied Areas, y profundamente deseosa

¹⁹ Erhard, Ludwig, *Bienestar para Todos*, Ediciones Omega, S. A. Barcelona, 1957, págs. 127, 24, 65, 155 y 118.

de salir de la planificación totalitaria del nacional-socialismo, bien ha podido seguir, con éxito, un curso de menor intervención estatal. La verdad es que un régimen capitalista completamente desarrollado, como lo es el alemán, si cuenta, como éste cuenta también, con una organización sindical fuerte que asegure la redistribución social del aumento de la productividad económica (los salarios se han duplicado desde 1948 y la jornada semanal de trabajo va bajando de 48 a 40 horas), y con un régimen fiscal que reduzca el derroche y el atesoramiento estéril, y se vierta hacia los servicios sociales, (a ellos va en 1959 el 40% del presupuesto federal), y si logra encontrar la forma de evitar las depresiones y de controlar o eliminar los monopolios, como lo busca la política del Ministro Erhard, posiblemente puede pasarse sin planificación o con sólo esos aspectos intervencionistas, y darse así el lujo que, según Seymour Harris, sólo pueden darse los países ricos. Y otro tanto cabría decir de los Estados Unidos de Norte América, el país de mayor productividad y riqueza del mundo, donde en 1953, de cuarenta y tres mil millones de dólares de utilidades de las corporaciones, veintitres mil millones fueron al Fisco, y donde la organización obrera es uno de los más determinantes factores económicos y sociales.

Pero en el mundo contemporáneo no todos los países están en las condiciones de desarrollo institucionalizado de la República Federal Alemana y de los Estados Unidos.

¿Qué decir, concretamente de los países insuficientemente desarrollados, de nuestros países? Quizás, parafraseando una vez más a Harris, que ellos consideran el capitalismo —su incipiente capitalismo— sin planificación, como un lujo que sólo los países industrialmente desarrollados, y ello hasta cierto punto y en ciertos casos, pueden permitirse. Por habérselo permitido durante el período inicial de la Revolución Industrial y la época de la formidable expansión del comercio internacional, y por no haberlo sabido sustituir por una verdadera planificación, sino por un con-

junto desorganizado y a veces contradictorio de medidas intervencionistas, nuestros países han visto como entre ellos y los países industriales, en lo que dice a la fortaleza de sus respectivas estructuras económicas y a sus correspondientes índices de ingreso, se ha abierto una brecha que tiende cada vez a hacerse más profunda. Una experiencia histórica, larga y dolorosa, ha demostrado suficientemente como, dentro de un mundo liberal, las naciones económicamente fuertes tienden a convertir a las débiles en simples productoras de materias primas y frutos alimenticios, imprimiéndoles una forma de crecimiento *hacia afuera* —para usar la terminología de la CEPAL— es decir, de acuerdo con las necesidades y demandas de aquellos, reflejadas en los mercados internacionales. Esa experiencia liberal les ha enseñado a las naciones débiles cómo se detuvo en ellas todo crecimiento industrial vigoroso y orgánico; cómo quedaron rezagadas en sus condiciones de vida las grandes masas populares; cómo se explotó irracionalmente el trabajo y los otros recursos nacionales; cómo las inversiones extranjeras, dirigidas de manera directa o indirecta a estimular las exportaciones, obtuvieron utilidades desmesuradas, odiosas influencias políticas e indignantes regímenes de excepción; cómo surgió la inestabilidad económica general a consecuencia de la dependencia extrema de las exportaciones y la falta de diversificación de la producción; cómo, en fin, llegaron a convertirse en verdaderos satélites de los grandes centros clave. Frente a las pregonadas recíprocas ventajas del libre comercio internacional y el libre juego de la empresa privada, fundadas en la pretendida aplicabilidad universal de la doctrina económica clásica, las diferencias reales de niveles culturales, sociales, capitalistas y tecnológicos de unos países a otros, lo que produjeron fue el progreso casi continuo de los fuertes y el estancamiento casi total de los atrasados.

En 1949 —después de un siglo y pico de una política básicamente libre-cambista en lo internacional y liberal en lo doméstico, por parte de los países periféricos del mundo

capitalista— los países avanzados, con sólo un 15% de la población del mundo, aparecían recibiendo el 62% del ingreso mundial; otros, en posición intermedia, con una proporción de 31% de los recursos humanos, el 29% del ingreso; en tanto que los más retrasados, que cubrían el 54% de la población, apenas disfrutaban del 9% del ingreso.²⁰ Dentro del bloque occidental, los países avanzados de Norte América, Europa y Australia, con una población de 400 millones, recibían un ingreso promedio per cápita de \$ 900, siendo el correspondiente a los países europeos de \$ 600, a los precios de 1949. Entre tanto, los países retrasados de Asia, Africa y América, con una población de mil millones —excluída la China Comunista— recibían un ingreso promedio de sólo \$ 60, o sea, el que hace tres siglos tenían los países europeos y, también, al menos, los países orientales más adelantados de entonces, como la India, China y Persia²¹. Y acercándonos más a lo nuestro, en 1957 el ingreso promedio per cápita era en los Estados Unidos de \$ 2.400, en tanto que el de América Latina era apenas de \$ 312.²² Estas cifras demuestran contundentemente que, a falta de una planificación, programación u orientación central de sus economías, los países no industrializados se han ido quedando a la zaga de la economía mundial, sin que las fuerzas naturales del mercado nacional y del internacional, dejadas a su propio impulso y ritmo por las prácticas liberales en vigencia, fueran capaces por sí solas de acelerar su crecimiento.

De donde se infiere, por la presión angustiosa de los hechos, que la misión del Estado, aparte de fútiles y desorientadoras consideraciones doctrinarias, tiene que ser en estos países mucho más amplia y activa de lo que lo fue en

20 Myrdal, Gunnar, *Solidaridad o Desintegración*, Fondo de Cultura Económica, México, 1956, pág. 201.

21 Blackett, P. M. S., *El Progreso Tecnológico y el Desarrollo del Mundo*, en Comercio Exterior, México, Diciembre de 1957. Las cifras, ofrecidas en libras en el artículo citado, han sido convertidas a dólares y redondeadas.

22 del Canto, Jorge, *América Latina, desarrollo económico y estabilización económica*, en El Trimestre Económico, México Vol. XXV, Julio-Setiembre 1958, págs. 388 y 391 a 392.

la infancia de los países industrializados —los cuales no sufrieron la competencia y la atracción de un mundo ya desarrollado frente a ellos— y de lo que es o pudiera serlo hoy día en ellos. O sea, que la compatibilidad, ya generalmente aceptada, de la planificación y el capitalismo intervenido de los grandes países industriales, resulta aún mayor y, si se quiere, convertida en una verdadera necesidad de tipo dinámico, tratándose de la planificación y el capitalismo embrionario y débil de los países sub-desarrollados. En aquellos, la planificación se justifica para evitar que, con el desarrollo de la economía, surjan las depresiones, las injusticias y los despilfarros a que aluden Lewis y Meade. En estos, la planificación se justifica y se requiere para evitar el estancamiento. Y para asegurar el desarrollo. Es algo más vital y obligado aún. Y en esto están de acuerdo prácticamente todos los economistas de los grandes países industriales que han estudiado los problemas de los sub-desarrollados. "Es interesante observar —dice Myrdal en su formidable obra sobre integración económica —la unanimidad con que la planeación económica central se impone como política de los países sub-desarrollados", y cita por vía de ejemplo a W. W. Rostow, Norman S. Buchanan, John H. Williams, Jacob Viner y Eugene Staley²³.

Por lo demás, la planificación económica tampoco tiene que significar en los países de capitalismo en embrión, la sustitución de la empresa particular ni la eliminación de la iniciativa privada. La benemérita Comisión Económica para la América Latina ha precisado tanto sus fines en los países retrasados, como su compatibilidad con los mecanismos capitalistas de mercado, en la siguiente forma: "Hay alguna confusión entre el concepto de un programa de desarrollo y la regimentación rigurosa de la economía por el Estado. Es necesario disiparla. Un programa responde a una idea simple: acrecentar y ordenar juiciosamente las inversiones de capital con el fin de imprimir más fuerza y re-

23 Myrdal, op. cit., págs. 266 a 270.

gularidad al crecimiento de un país. Es cierto que, en esta forma, el Estado puede abarcar una esfera de acción muy dilatada y suplantarse en gran medida a la iniciativa privada. Pero esto no es modo alguno inherente a un programa de desarrollo. Más aún, se concibe esa intervención amplia del Estado sin tener objetivos definidos de desarrollo, ni haber claro concierto en sus inversiones; así como también podría darse un programa con el mínimo de intervención reguladora del Estado. El ámbito de la iniciativa privada y de la libre empresa puede en realidad ser muy vasto en un programa de desarrollo, lo cual no significa, ciertamente, que el Estado ha de limitarse al clásico dejar hacer. Por el contrario, un programa requiere la aplicación firme de una política de desarrollo; pero ello podría realizarse sin trabar la iniciativa privada, antes bien, ofreciéndole estímulos para que se oriente en determinado sentido y dándole acceso a los recursos indispensables"²⁴.

Claro es que la planificación con vista a asegurar el desarrollo, también podría realizarse en los países retrasados por vía colectivista o estatista, aboliendo la propiedad privada de los medios de producción y siguiendo un proceso parecido al de la Unión Soviética, donde el socialismo no se dio —según las previsiones de la doctrina— como la culminación dialéctica del capitalismo, sino más bien como un sustituto de éste, como un medio de acumular rápidamente capital bajo reglas distintas a las del capitalismo y un férreo sistema dictatorial. Pero como esta solución tiene relaciones especiales con la cuestión de los regímenes políticos, la discutiremos adelante al tratar de la conciliación de la planificación con la democracia.

“Hasta aproximadamente 1916 la relación entre el socialismo y la democracia hubiera parecido completamente obvia para la mayor parte de la gente, y para nadie más

24 Comisión Económica para América Latina, *Estudio Preliminar sobre la Técnica de Programación del Desarrollo Económico*, E-CN-12-292, Marzo de 1953, pág. 27.

que para los exponentes acreditados de la ortodoxia socialista. Difícilmente se le hubiera ocurrido a nadie disputar el derecho de los socialistas a ingresar en el club democrático", comenta Schumpeter en su magistral obra sobre sistemas económicos y políticos²⁵. Sin embargo, él mismo reconoce, analizando la complejidad de los textos del fundador del Socialismo Científico y la posibilidad de interpretarlos en formas distintas, que, "en caso de haber tenido que escoger, Marx tal vez hubiera puesto al socialismo por encima de la observancia del procedimiento democrático". Pero es, en todo caso, aceptable su afirmación de que, antes del inicio de la experiencia rusa, no existían razones para que necesariamente hubiese que dudar de que la organización socialista podía convivir con los regímenes políticos inspirados en la libertad del ciudadano y la soberanía del pueblo. Y, más bien, a juzgar por ciertas recomendaciones de Engels, y por las miras elevadas, la limpieza moral y los procedimientos persuasivos del socialismo de la Segunda Internacional, las había para creer que éste, al terminar con "la explotación del hombre por el hombre", contribuiría a hacer totalmente cierto lo del "gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo".

Pero al surgir en Rusia —y mantenerse por los años, pasado el período revolucionario y de asentamiento institucional— un tipo de socialismo autoritario o totalitario, las dudas comenzaron a aflorar, y se encargarían de tratar de confirmarlas, en el campo teórico, tanto los representantes del propio marxismo como los del pensamiento liberal clásico.

Citemos, entre los últimos, a dos de sus más brillantes expositores: Walter Lippman y Friedrich A. Hayek. El primero, dentro de la sediciosa línea neo-liberal, escribió un alegato, formidable por la defensa que hace de la dignidad espiritual del hombre, para demostrar que "una sociedad colectivista no puede existir más que bajo un régimen abso-

25 Schumpeter, Joseph A., *Capitalismo, Socialismo y Democracia*, Editorial Claridad, Buenos Aires, 1946, pág. 273.

lutista". Llamó la atención sobre que "no es posible someter a la voluntad popular el señalamiento de los objetivos de una economía planificada", concluyendo en que "una nación democrática no puede tener una economía planificada, ya que en la medida en que la desee, está obligada a suspender la responsabilidad gubernamental"²⁶. El segundo escribió un libro que se hizo clásico, para prevenir a las democracias sobre que el camino hacia el socialismo o la planificación, era el mismo que remataba en la servidumbre. Sus argumentos principales, aparte de que encuentra una atmósfera totalitaria en todo el movimiento socialista, son: que la planificación obliga a situar una serie creciente de asuntos técnicos fuera de la jurisdicción del parlamento, con el resultado de que el pueblo va perdiendo gradualmente sus poderes; que "la libertad individual no puede ser reconciliada con la supremacía de un único propósito al que la sociedad entera (en un régimen planificado) debe estar completa y permanentemente subordinada"; y que "el planeamiento conduce a la dictadura, porque la dictadura es el instrumento más efectivo de coerción y de imposición de ideas y, en cuanto tal, esencial si el planeamiento central en gran escala ha de ser posible". Y su conclusión, muy concreta para el punto que discutimos: "Si capitalismo quiere decir un sistema competitivo que se basa en la libre disposición de la propiedad privada, es muy importante realizar que sólo dentro de este sistema es posible la democracia. Cuando ella llega a estar dominada por un credo colectivista, la democracia inevitablemente se destruirá a sí misma"²⁷.

Citemos también como representante de esa actitud dogmática —aunque ella en algunos casos no coincida enteramente con su política práctica— al eminente Ministro alemán Erhard: "Para mí, la libertad es un todo indivisible. Libertad política, libertad económica y libertad humana forman, a

26 Lippmann, Walter, *La Cité Libre*, Librairie de Medicis, París, 1938. Páginas 73, 134 y 140.

27 Hayek, op. cit., págs. 67, 69, 70 y 207. El paréntesis es nuestro.

mi modo de ver, un complejo unitario. No es posible desgajar aquí una parte sin producir el derrumbamiento inmediato de todo el conjunto... Si perdemos los nervios y cedemos a la odiosa crítica demagógica, recaeremos en la esclavitud. El ciudadano alemán perderá de nuevo la libertad que ahora, felizmente, le hemos devuelto. Y volveremos a la economía planificada que, de un modo gradual pero seguro, lleva a la economía dirigida, a la economía autoritaria y al totalitarismo¹²⁸.

Por su parte, los comunistas han dejado muy claro que el socialismo nada tiene que ver ni hacer con las tradicionales libertades políticas y la democracia parlamentaria de que tanto se ufana el mundo occidental. Como a la luz del materialismo histórico que constituye la base filosófica del marxismo, las instituciones políticas de la super-estructura encuentran su explicación última en la infra-estructura económica, *los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, así interpretados materialistamente, resultan no ser más que las prerrogativas en el campo cultural y político, del capitalista, del burgués, y el régimen de partidos que compiten libremente por el poder constitucional, un simple reflejo de la sociedad clasista. En consecuencia, al desaparecer el capitalismo como organización económico-social, con él ha de desaparecer también todo ese haz de libertades y derechos diseñados históricamente —según el Marxismo— en la sociedad dividida en clases, para el servicio de la clase explotadora...” Hasta la segunda revolución rusa (febrero de 1917), los marxistas de todos los países partían del criterio de que la república democrática parlamentaria era la forma de organización política más conveniente para el período de transición del capitalismo al socialismo. Es cierto que Marx había señalado ya en la década del 70 del siglo pasado que la forma más conveniente... no era la república parlamentaria, sino una organización política del tipo de la Comuna de París. Pero, desgraciadamente, esta indicación

28 Erhard, op. cit., págs. 152 y 40.

de Marx no fue desarrollada en sus obras y cayó en el olvido. Además, la autorizada declaración hecha por Engels en su crítica del proyecto de programa de Erfurt, en 1891, de que "la república democrática... es... la forma específica para la dictadura del proletariado", no dejaba lugar a duda... Esta tesis de Engels sirvió más tarde de orientación a todos los marxistas, incluyendo a Lenin. Sin embargo, la revolución rusa de 1905 y, sobre todo, la de febrero de 1917, destacaron una forma nueva de organización política de la sociedad: los soviets de diputados obreros y campesinos... Lenin llegó a la conclusión de que la forma política mejor para la dictadura del proletariado no es la república democrática parlamentaria sino la República de los Soviets"²⁹. Y recordemos también algunas palabras del camarada Stalin, dichas durante el período de estudio de la Constitución Política rusa de 1936: "Este grupo de críticos cree que la ausencia de libertad de partidos en la URSS es un signo de violación de los principios de la democracia. Debo reconocer que el proyecto de la nueva Constitución, desde luego, deja en vigor el régimen de la dictadura de la clase obrera, así como deja intacta la actual posición dirigente del Partido Comunista de la URSS... En lo que se refiere a la libertad para los diferentes partidos políticos, nosotros diferimos un poco de opinión. Un partido es una parte de una clase, su parte de vanguardia. Varios partidos y, por consecuencia, la libertad de los partidos, sólo puede existir en una sociedad en la que existen clases antagónicas, cuyos intereses son hostiles e irreconciliables... Pero en la URSS no hay más que dos clases: obreros y campesinos, cuyos intereses, lejos de ser hostiles, son, por el contrario, amistosos. Por lo tanto, en la URSS no existe terreno para varios partidos, ni por consiguiente para libertades de esos partidos. En la URSS sólo existe terreno para un sólo partido: el Partido Comunista. En la URSS sólo puede existir un partido, el Partido Comunista, que defiende va-

29 Comisión del Comité Central del P. C. (b) de la URSS, op. cit., pág. 415.

lientemente y hasta el fin los intereses de los obreros y campesinos³⁰.

Nos hallamos aquí ante una sorprendente coincidencia entre liberales y marxistas: unos y otros, aunque por razones distintas, creen que la libertad política y el capitalismo son inseparables, y entonces, los primeros, en un afán de salvaguardar la democracia, previenen que no debe tocarse el régimen económico, y los segundos, en un afán de corregir éste, condenan la democracia a muerte.

Ante las críticas a la doctrina económica clásica y los afanes de reforma social, sostendrá el liberal, con total convencimiento, que intervenir o tratar de planificar la economía, significará poner en peligro los derechos que resguardan la dignidad del hombre y garantizan su poder de determinación política. Quienquiera que pretenda reformar los aspectos negativos del capitalismo en aras del bien general, para el liberal doctrinario será un totalitario, porque estará poniendo simultáneamente en peligro, aunque no sea ese su propósito, los derechos del hombre y la libertad política.

Y ante las críticas a su pensamiento y sus métodos, el marxista sostendrá, con plena convicción también, que para planificar la vida económica en función de la justicia social, será condición indispensable la destrucción concomitante de la libertad política, tal como lo ha hecho su partido triunfante en la Unión Soviética y los países cautivos. Cualquiera que pretenda defender los derechos democráticos a la disidencia y a la oposición, como lo hicieron en 1956 los valientes húngaros, para el marxismo será un reaccionario, porque, desde su punto de vista, estará amenazando simultáneamente, aunque no sea ese su propósito, la organización socialista. Desde luego que cuando el marxista está fuera del poder, entonces sí clama por la plenitud de los derechos políticos, pero ello por simple oportunismo partidista, no por cuestión de principios.

30 I. Stalin, *Informe sobre el Proyecto de la Constitución de la U. R. S. S.*, Ediciones en Lenguas Extranjeras, Moscú, 1939, pág. 33.

Frente a la lógica igualmente abstracta y paralizante de liberales y marxistas —que a veces pareciera simplemente ocultar un verdadero sentido reaccionario en los primeros, y un franco espíritu totalitario en los segundos— una serie de autores se han dado al empeño de mostrar la operativa conciliación de la democracia con el socialismo o con la planificación. Entre ellos, el primero, el brillantísimo Schumpeter. "Entre el socialismo . . . y la democracia . . . no existe una relación necesaria: pueden existir separadamente. Al mismo tiempo no existe incompatibilidad: en estados apropiados del medio social la máquina socialista puede funcionar siguiendo principios democráticos . . . La ampliación del campo de la administración pública no implica una ampliación correspondiente del campo de la administración política. Razonablemente, la primera puede extenderse hasta los asuntos económicos de una nación, mientras la última continúa dentro de los márgenes fijados por las limitaciones del método democrático". Y contestando, en cierta forma, el punto de lógica deductiva del marxismo: "En un sentido, naturalmente, las formas y órganos actuales del procedimiento democrático son el resultado de la estructura y los problemas del mundo burgués, tanto como lo es el principio mismo de la democracia. Pero esto no es razón para que deban desaparecer junto con el capitalismo. Las elecciones generales, partidos, parlamentos, gabinetes y primeros ministros pueden resultar ser los instrumentos más convenientes para tratar el temario que el orden socialista pueda reservar para la decisión política"³¹. Luego la obra de la señora Wooton, ya citada varias veces, representa el trabajo más meticuloso para explicar como el problema de conciliar la planificación económica con la libertad política y demás libertades culturales y cívicas, y aún con las puramente económicas de gastar, ahorrar, elegir empleo, contratar colectivamente y dirigir una empresa particular, no tiene ni puede tener carácter doctrinario ni solución apriorística, sino enfoque pragmático y solución con-

31 Schumpeter, op. cit., págs. 328, 345 y 347.

vencional. En cuanto a la experiencia soviética, su observación elemental y hasta candorosa es que "nadie puede afirmar, basándose en ella, y dados los objetivos que declaradamente persigue el gobierno soviético, que el intento de combinar la libertad cívica con la planificación económica haya sido sometido a prueba y que haya fracasado". En cuanto al fondo del asunto, el dilema a resolver es que "la planificación económica exige continuidad, y que la libertad política parece llevar consigo la inestabilidad. No hay nada capaz de alterar el hecho de que no podemos, a un mismo tiempo, hacer planes eficaces de largo plazo, y ejercer continuamente el derecho de cambiar de parecer sobre cualquier cosa y en cualquier momento... Pero tampoco es posible que sea superior a las fuerzas humanas idear otros métodos de ordenar la mecánica de la estabilidad bajo una constitución democrática", y ella misma adelanta varios de carácter muy concreto³². Landauer, después de un estudio cuidadoso sobre la elaboración y la ejecución de un plan económico nacional, advierte que "la fuerza de la opinión pública, a través de una prensa sin mordazas, y la concienzuda investigación y discusión legislativas, también actuarán como un poderoso freno sobre cualquier funcionario que tuviese la tentación de dispensar favores a sus amigos o perjudicar a sus enemigos. La carencia de estas garantías en la Rusia Soviética, lo mismo que en los países fascistas, y no la existencia de un plan quinquenal o cuatrienal, es lo que coloca al individuo, en ese país, a merced de los representantes del gobierno"³³. Y Mac Iver: "Si al pueblo le falta pan, no aceptará piedras, sino que las lanzará. Aquí es donde se necesita una planificación económica inteligente. No es cuestión de dictadura o democracia; es un problema puramente técnico... No existe una incompatibilidad inherente entre el principio del gobierno democrático y los grandes proyectos de reconstrucción económica. La conveniencia o no conveniencia de tales proyectos habrá

32 Wootton, op. cit., págs. 51, 155 y 161.

33 Landauer, op. cit., pág. 223.

de determinarse sobre otras bases"³⁴. Y muy interesante, por la clara implicación de que debe ser el pueblo, el pueblo libre, la última instancia decisiva de cualquier plan económico, la posición de John Strachey, el gran escritor y parlamentario laborista inglés: "La democracia es, precisamente, una tentativa extraordinariamente audaz, no para rechazar la dirección (eso es muy fácil y totalmente desastroso), sino para combinar la dirección (económica) con la libertad. Con la libertad de crítica y, en último extremo, de rechazar y substituir a los dirigentes"³⁵.

Se ha abierto así camino, dentro del pensamiento político y económico contemporáneo, la idea de que la planificación, más allá de las posturas dogmáticas y radicales, es algo que puede estudiarse y adoptarse por cualquier nación, independientemente también de cual sea su organización política.

El socialismo y, desde luego, la simple planificación económica en régimen capitalista, tanto pueden ponerse al servicio de la libertad del hombre como de la imposición del Estado; lo mismo pueden adoptarse para fortalecer la democracia o para terminar con ella y establecer la dictadura. Y los ejemplos reales, históricos, de lo que podríamos llamar la planificación "del pueblo, por el pueblo y para el pueblo", son muchos. Por luminosos, deseamos traer a cuenta tres: el de los países nórdicos del Viejo Continente, el de Puerto Rico y el de la India.

"Los países nórdicos —apunta una magnífica y completa publicación oficial de los cinco países— viven hoy día bajo un sistema de economía mixta. Si bien ella se basa esencialmente en la empresa privada, los gobiernos han asumido la dirección general de la economía nacional, con variaciones en cuanto al campo y los métodos del control gubernamental de un país a otro... En el control central so-

34 Mac. Iver, R., *El Monstruo del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1942, págs. 84 y 154.

35 Strachey, John, *Esencia del Mundo Nuevo*, Editorial América, México, 1941, pág. 186. La última palabra entre paréntesis es nuestra.

bre las políticas fiscales, monetarias y cambiarias, así como en la regulación de importaciones y exportaciones, precios, distribución de materiales, etc., los gobiernos han encontrado instrumentos adecuados para canalizar los acontecimientos económicos en la dirección deseada, al tiempo que han dejado la mayor parte de las empresas en manos particulares... Todos los cinco países nórdicos son democracias parlamentarias, y es como democracias libres dedicadas a los derechos humanos básicos, que ellos han trabajado y están trabajando para promover el bienestar de sus pueblos. La planificación ha sido llevada adelante sobre una base estrictamente pragmática, apoyándose en la experiencia pasada, pero adaptándola libremente a las cambiantes circunstancias¹³⁶.

"Aunque no es posible medir —ha dicho Sunkel hablando de Noruega— cuánto influyó la planeación económica sobre el proceso de reconstrucción y desarrollo de la economía noruega de postguerra —que hemos descrito muy brevemente— no es posible desconocer a este factor una gravitación cardinal en los notables resultados obtenidos. Sobre todo si se toma en consideración las aparentes contradicciones, en términos de la ortodoxia económica, de la política seguida por el gobierno, y si se recuerda además que la recuperación ha sido acompañada de cambios estructurales en la economía noruega derivados del progresivo desarrollo industrial. La experiencia noruega ha demostrado la posibilidad de lograr, en una economía que funciona básicamente dentro de los marcos del capitalismo privado (la inversión fiscal ha seguido siendo más o menos un cuarto de la inversión total), una capitalización substancial y bien orientada y al mismo tiempo un aumento del consumo per cápita; ha atestiguado además la compatibilidad entre un incremento extraordinario de las exportaciones y una política interna de redistribución de ingresos que no sólo ha utilizado la po-

36 George R. Nelson and others, *Freedom and Welfare, Social Patterns of the Northern Countries of Europe*, Sponsored by the Ministries of Social Affairs of Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden; Denmark, 1953, págs. 11, 38 y 45.

lítica de salarios para lograr un mejoramiento de los ingresos del sector trabajo en relación a los del sector capital, sino que ha procedido también, simultáneamente, a extender el sistema de seguridad social y a acentuar el carácter progresivo del sistema tributario. La prosecución de metas en conflicto tan abierto no podría, evidentemente, haberse logrado si se hubiera permitido que las fuerzas económicas se expresaran en todo su vigor en un mercado libre". Y agrega Sunkel: "Todas aquellas libertades que se consideran características de un sistema democrático, la libertad de prensa, de asociación, etc., tienen en Noruega su más amplia expresión, y podría aún sostenerse que la planeación económica ha mejorado la democracia noruega al elevar el nivel de vida de amplios sectores rurales, permitiéndoles participar en la vida política consciente de la nación". "El gobierno noruego, basado en su respaldo político, ha impuesto una determinada política económica que ha sido capaz de encaminar a la iniciativa privada por cauces que no son precisamente aquellos a que habría dado lugar el libre juego de las fuerzas económicas. En cuanto a la escala de preferencias del gobierno, ésta ha sido determinada a través de conductos políticos que ofrecen el Parlamento, los partidos políticos, las asociaciones de asalariados y de empresarios, la libre discusión económica en los periódicos, etc."³⁷.

Dentro de tal actitud práctica, los objetivos de los planes han sido la reconstrucción y el ulterior desarrollo de la maquinaria productiva, con vista a restablecer y mejorar los niveles de pre-guerra; la ocupación total de los recursos, muy en especial de las fuerzas de trabajo; y el restablecimiento del equilibrio cambiario, particularmente en el Area del Dólar.

Con relación a resultados, los siguientes datos estadísticos parecen suficientemente ilustrativos: en 1953 los países nórdicos figuraban, según datos de las Naciones Unidas, entre los 16 países con los más altos ingresos per cápita; Suecia aparecía en el quinto lugar con \$ 780 (dólares de 1949),

37 Sunkel, Oswaldo, *La Planeación Económica en Noruega*, en el Trimestre Económico. México, Vol. XXII, octubre-diciembre 1955, págs. 461, 462, 479 y 480.

después de los Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelandia y Suiza; Dinamarca con \$ 689, en el séptimo lugar, después de los anteriores y de Inglaterra; y Noruega, Irlanda y Finlandia, respectivamente en los lugares 9º, 13 y 16³⁸.

En cuanto a Puerto Rico, se caracteriza por ser uno de los países latinoamericanos de mayor orden democrático, y donde la planificación se ha llevado a un nivel institucional y técnico verdaderamente impresionante. Su Junta de Planificación, creada en 1942, tiene la ambiciosa facultad legal de "guiar el desarrollo de Puerto Rico de modo coordinado, adecuado y económico".

La Junta, entre otros instrumentos, hace uso del llamado Plano Regulador para el Desarrollo de Puerto Rico, que se define como "un conjunto de documentos en los que se analizan y exponen los planes de desarrollo de las funciones gubernamentales principales, de actividades económicas y de áreas y regiones, con el propósito de orientar y coordinar las mismas"³⁹. Este Plano, o más bien cada uno de los parciales que lo integran, proponen un programa para el desarrollo de la actividad o función de que se trate, el cual incluye metas, normas, localización, sistema de prioridades y estimación de costos.

Los distintos Planos Reguladores, a su vez, se utilizan para armar el llamado *Programa Económico de Seis Años*, que se define como "el documento . . . que sirve de vehículo de orientación e información al Gobernador y a la Asamblea Legislativa sobre los fondos requeridos durante el período subsiguiente de seis años para las distintas actividades públicas; el alcance de las actividades propuestas en términos de rendimiento social y económico; y las fuentes de recursos para financiar el programa recomendado"⁴⁰. El

38 Citado por Nelson and others, op. cit., pág. 56.

39 Junta de Planificación, *Plano Regulador para el Desarrollo de Puerto Rico*, Boletín de Divulgación No. 2, Santurce, 1954, pág. 5.

40 Junta de Planificación, *El Programa Económico de Seis Años*, Boletín de Divulgación No. 4, Santurce, 1955, pág. 5.

Programa Económico se discute en vistas públicas, con el fin de darles "participación a los ciudadanos y organizaciones cívicas en este importante proceso"⁴¹. Luego se eleva al Gobernador, quien tiene autoridad para aceptarlo o no, pero que *acostumbra descansar básicamente en él para la formulación*, conjuntamente con la Oficina de Presupuesto, del denominado Presupuesto Modelo, el cual cubre sólo un año fiscal. Dicho Presupuesto se envía luego, junto con el Programa, a la Asamblea Legislativa. Esta, como organismo soberano de origen popular, es quien decide en definitiva, aprobando, modificando o descartando totalmente el Programa y los documentos conexos. Sin embargo, "la experiencia indica que *tanto el Gobernador como la Asamblea dan gran peso a las recomendaciones del Programa Económico, por ser éstas el producto de un cuidadoso estudio técnico*"⁴². De esta manera simplísima se resuelve el problema que, metidos en sus gabinetes de estudio, algunos de los autores que hemos citado declaran irresoluble: el de la conciliación de la democracia con la planificación. Creemos que sobra recordar que cada cuatro años el pueblo puertorriqueño, consultado electoralmente, tiene completa libertad, además, para modificar la integración y las políticas de las ramas ejecutiva y legislativa del gobierno. Pero si es oportuno recordar que el electorado ha venido respaldando y ratificando los planes emprendidos, y esto por la muy sencilla razón de que existe un acuerdo popular básico sobre sus objetivos.

"La planificación —como lo dice tan bien la señora Wootton— sólo es posible sin sacrificio de la libertad política, si los límites de cualquier plan que deba estar exento de perturbaciones continuas, se encuentran dentro de las fronteras de la zona de acuerdo que haya de promover el plan. Esto lleva a primer plano la nueva labor de determinar dónde están esos límites. No se trata, como afirma el

41 Junta de Planificación, *El Programa*, etc. pág. 11.

42 Junta de Planificación, *El Programa*, etc. pág. 12.

profesor Hayek, de *fabricar* un acuerdo con objeto de poder actuar, sino de *descubrir* el acuerdo antes de entrar en acción. Es esta la técnica en que la democracia tiene tan poca práctica"⁴³. Con orgullo latinoamericano podemos decir que es esta la técnica en que la democracia puertorriqueña tiene ya una práctica positiva. La Junta de Planificación y, más en general, el Gobierno de la Isla, ha logrado *descubrir* una zona de acuerdo popular en relación con el futuro económico del país; ha llegado incluso a precisar en cifras y metas dicho acuerdo,⁴⁴ creando así, en términos de la Sra. Wooton, "el blanco conocido al cual se apunta"; y sobre la base del acuerdo ha podido formular un plan de prioridades que, constantemente revisado y ajustado, le ha permitido al país cambiar su vieja y débil estructura económica, y a su población gozar, en pocos años, de un mejoramiento sustancial en las condiciones de su vida. Debe recordarse, al tiempo, que todo esto se ha logrado con la ayuda del especialísimo status político de la Isla en relación con los Estados Unidos y, además, siguiendo líneas experimentales, al margen de los dogmatismos económicos que, con tanta frecuencia, tienden a paralizar el razonamiento de los tratadistas y la acción de los pueblos y los gobiernos. Al respecto ha dicho el dinámico y realista Gobernador Muñoz Marín: "No veneramos ni la operación gubernamental de los negocios ni la iniciativa privada. Creemos que cada una de ellas en su sitio —y cada pueblo tendrá diferentes sitios para ellas— son instrumentos buenos y útiles para la

43 Wooton, op. cit., pág. 174.

44 Según Soberón Martínez, Oscar, *La planeación en Puerto Rico* en El Trimestre Económico, México. Vol. XXII, octubre-diciembre 1955, pág. 440, las cuatro metas fundamentales puertorriqueñas a alcanzar en 1960, son las siguientes:

- "1) Reducción del desempleo hasta un 5% de la fuerza de trabajo, es decir, hasta permitir tan sólo el desempleo friccional. La meta propuesta requiere la creación de 200,000 nuevos empleos.
- 2) Se requiere triplicar el producto nacional neto real hasta alcanzar un nivel aproximado de Dls. 2,800 millones.
- 3) Es indispensable duplicar la producción media por trabajador a través de incrementos sustanciales de la producción.
- 4) La cuarta meta, quizá la fundamental, porque al alcanzarla se habrán logrado las tres metas anteriores, persigue el incremento del ingreso familiar hasta un mínimo de Dls. 2,000 anuales. En 1950 se estimó que más del 60% de las familias de Puerto Rico tenían un ingreso anual inferior".

forma de vida democrática. En tanto no se considere a la una o a la otra como sagrada, ambas pueden ser medios muy respetables a los fines de la libertad económica, pero es muy peligroso darle categoría de sagradas a las cosas que no son de religión⁴⁵. En efecto, después de una experiencia inicial de empresas de propiedad estatal, de haber llegado a la conclusión de que el Estado carecía de los fondos necesarios para llevar adelante, por sí solo, la necesaria industrialización del país, y de advertir que las posibilidades de tal desarrollo descansaban, a corto plazo, más bien en el eventual concurso del capital privado, tanto doméstico como originario de los Estados Unidos, la política cambió. Y pasó a ser, bajo la dirección de la Administración de Fomento Económico —otro de los grandes motores del programa puertorriqueño— de agresiva búsqueda y apertura de oportunidades para la empresa particular, ofreciéndole —para usar los términos de la CEPAL— “estímulos para que se oriente en determinado sentido y dándole acceso a los recursos indispensables”. Reconociendo su debilidad como país sub-desarrollado, y advirtiendo como las fuerzas libres de la oferta y la demanda habían sido incapaces de activar por sí solas su desenvolvimiento, Puerto Rico se decidió, para acoger el texto de Lewis, a “usar los controles visibles de la acción del Estado para mejorar los controles invisibles ejercidos por el mercado”. Y esto mediante una red de agencias públicas debidamente coordinadas. “Un aspecto significativo del esfuerzo para desarrollarse a largo plazo— ha dicho el Profesor Perloff, de la Universidad de Chicago, a quien algunos consideran como el padre de la planeación económica en Puerto Rico— ha sido la institucionalización de arbitrios de coordinación y dirección bajo la forma de una Junta de Planificación y una Oficina de Presupuesto. Estas agencias, a través de su papel central en el diseño de programas gubernamentales y en la guía

45 Muñoz Marín, Luis *La Abolición de la Miseria en América en una Generación, Programas y Metas de Puerto Rico*, Editorial del Departamento de Instrucción Pública, San Juan, 1954, pág. 5.

de los gastos públicos... han servido para reunir las actividades dispersas del gobierno insular en lo que puede ser justificadamente caracterizado como un programa de desarrollo planificado⁴⁶. Y los frutos de este programa bien pueden ser juzgados por los siguientes datos: el ingreso neto per cápita se elevó de 1948, año de su iniciación, a 1958, de \$ 256 a \$ 469, cifra esta última que lo colocó como el más alto de la América Latina, con la sola excepción de la Venezuela bañada por petróleo. Pero lo más significativo es que, detrás de tal aumento en el ingreso per cápita, hay una profunda transformación en la estructura económica de la Isla: en 1948 el ingreso total originado en la actividad agrícola era de 137 millones de dólares, y apenas de 83 millones el derivado de la manufactura y la minería, en tanto que en 1958, el agrícola, de 155 millones, aparece definitivamente superado por el industrial, que llegó a 233 millones⁴⁷.

En cuanto a la India, nos ofrece el espectáculo de un enorme país sub-desarrollado, con un tremendo crecimiento demográfico y niveles de vida trágicamente bajos que, al ganar su independencia política, se dispone, "teniendo como sus guías la justicia social y los procedimientos pacíficos y democráticos, a permanecer flexible y pragmática en sus métodos económicos. La India debe buscar su propio equilibrio nacional entre libertad y progreso, control central e iniciativa privada, planificación nacional y autoridad local. El progreso así ganado será más seguro y duradero. Conservará más seguramente la fuerza del pueblo hindú, sin comprometerla con métodos extraños a sus tradiciones". Este gran país echó mano a la planificación desde sus primeros años de vida independiente, argumentando que el desarrollo económico requerido no se lograría sino "por acción

46 Perloff, Harvery S., *Transforming the Economy*, en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Philadelphia, January, 1933, pág. 51.

47 Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico, *Informe Anual 1957-58*, San Juan, Puerto Rico, 1958, págs. 4, 5 y 6; Departamento de Hacienda, *Puerto Rico, Economía y Finanzas* 58 San Juan, Puerto Rico, 1958, pág. 1; y Junta de Planificación, *Puerto Rico, Indices Seleccionados de Progreso Económico y Social, Años Fiscales 1939-40 a 1957-58*, hoja mimeografiada.

positiva. Permitir simplemente que estas cosas ocurran no será suficiente para producirlas en un corto período, aunque tal vez sí en un período largo, como los cien años o más que les tomó a la mayor parte de los países occidentales desarrollarse... El gobierno debe tener y usar el poder para planear los programas básicos y las reformas necesarias, para estimular e influenciar directamente las actividades económicas". Con base en ese punto de vista fue establecida la Comisión Planificadora en 1950, y fue esta Comisión la que elaboró el Primer Plan Quinquenal en 1952 y el Segundo en 1956. Se le dieron como guía los principios directivos de la Constitución Política hindú: "Promover el bienestar del pueblo garantizándole justicia social, económica y política". Y "para realizar estos objetivos las tareas de la Comisión consisten en evaluar los recursos de la nación; elaborar planes para usarlos con prioridades y asignaciones adecuadas; determinar las condiciones, mecanismos y ajustes necesarios para hacer que el plan tenga éxito; apreciar el progreso del plan de tiempo en tiempo; y hacer las recomendaciones necesarias para facilitarlos". La Comisión incluye cuatro miembros del Gabinete, otros tres directores de tiempo completo, y un Presidente, y su función es simplemente asesora. Recibe los proyectos específicos de las oficinas especializadas del Gobierno Central y de los Gobiernos de los Estados, los reconcilia entre sí con vista del interés general, los recursos naturales y las posibilidades financieras, establece prioridades, e incluye sus recomendaciones en los planes, oyendo a las entidades públicas y privadas y a personalidades de dentro y de fuera del gobierno, de manera que "las decisiones básicas y las políticas, y el Plan final en sí mismo, representan el mejor juicio colectivo de la nación". El Plan pasa luego al Consejo de Desarrollo Nacional, un organismo dependiente del Gabinete y, una vez aprobado por éste, con enmiendas o sin ellas, es elevado al Parlamento, el cual está también en capacidad de introducirle las variaciones que juzgue necesarias. Así queda asegurado el carácter democrático de la planificación,

definido oficialmente en esta forma: "En la planificación de su desarrollo, los medios democráticos que la India ha escogido, como democracia parlamentaria que es, son tres: persuasión democrática para conseguir la participación y la cooperación de todos; planificación democrática —involucrando todos los grupos, desde la villa hasta el Gobierno nacional —a todos los niveles; y el uso y el fortalecimiento de instituciones democráticas para administrar y acelerar el desarrollo". Muy interesante es que, a la par de sus Planes Quinquenales y de sus programas anuales, haya comenzado la India a considerar lo que se ha dado en llamar la "planificación en perspectiva", o sea, objetivos a ser alcanzados en períodos de diez a veinte años. La programación ha tenido hasta ahora un éxito que, parcialmente al menos, debe atribuirse a la amplia ayuda financiera de los Estados Unidos y de la Gran Bretaña. Los aportes extranjeros, en forma de préstamos, donaciones y asistencia técnica, han cubierto en efecto una parte sustancial de las necesidades presupuestas de divisas extranjeras. Naturalmente que, vista la complejidad y la magnitud de los problemas económicos y sociales de la India, lo logrado hasta ahora, con ser mucho, es poco comparado con las necesidades, pero lo importante es que la mayor parte de los objetivos del Primer Plan Quinquenal se cumplieron, y que los del Segundo, actualmente en desarrollo, parecen llamados, con la experiencia ganada, igualmente a cumplirse. Anótese este ejemplo de realizaciones y objetivos en el campo desafiante de la desocupación: en tanto que en los Estados Unidos el empleo aumentó, de 1951 a 1955, en 2.2 millones, en la India, prácticamente en el mismo plazo y bajo el impulso del Primer Plan, aumentó en 4.5 millones, sin contar las actividades comerciales y de cambio; y se espera que, bajo el Segundo, sean desarrolladas más de 9 millones de nuevas colocaciones. El Primer Plan logró también un incremento del 20% en la vital producción de granos, cuando la meta había sido de sólo 15%; sometió a irrigación 16 millones de nuevos acres de tierra, o sea, más de una cuarta parte de la tierra puesta bajo irri-

gación en toda la historia precedente del país; y colocó 7.4 millones de acres bajo cultivo, cuando en los cuarenta años anteriores a 1950 prácticamente no se había agregado nada a la extensión de tierra cultivada. En cuanto a los objetivos del Segundo Plan, deseamos citar sólo uno, suficiente para ilustrar el pavoroso bajo nivel del que la nueva nación está tratando de levantarse con la ayuda de la planificación económica: se espera subir en 18% el ingreso per cápita, o sea, elevarlo de \$ 56 en 1956 a \$ 66 en 1961 ...⁴⁸.

* * *

Los Estados Unidos han mantenido en la post-guerra un poderoso crecimiento económico dentro de un sistema de capitalismo complementado con la acción de gigantescos sindicatos obreros y con una política de altos impuestos y gastos públicos. La Unión Soviética ha realizado un verdadero milagro económico en cuarenta años de socialismo totalitario. La República Federal Alemana ha hecho otro en diez de capitalismo neo-liberal, con la ayuda de tremendas inyecciones de capital norteamericano. Los países nor-europeos le han dado al mundo, bajo el signo de la socialdemocracia, la más completa y armónica experiencia de libertad y estabilidad políticas, desarrollo económico planificado y justicia social, en algunos casos hasta con el curioso aditamento de un régimen monárquico. Puerto Rico ha demostrado, valiéndose en parte de su singular status vis a vis de los Estados Unidos, que democracia, planificación y sistema de empresa privada no sólo son compatibles, sino que son capaces de levantar a un pueblo pobre y frustrado, en menos de veinte años, a un alto nivel de cultura, prosperidad y esperanzas. La India ha demostrado otro tanto en su magna lucha por levantarse desde niveles trágicamente bajos de vida económica y social.

48 Planning Commission, Government of India, *The New India, Progress Through Democracy*, The MacMillan Company, New York, 1958, págs. 3, 35, 65, 66, 68, 71, 77, 153, 164 y 165.

Ante alternativas triunfantes tan distintas, no se espere que los países latinoamericanos vuelvan a incurrir en el error de aplicarle a su economía fórmulas abstractas —de izquierda o de derecha— con pretensión de validez universal. América Latina, esta América Latina que perceptiblemente va madurando cada vez más, sabrá organizar su economía, por encima de los dogmatismos de los textos y las recetas patentadas de salvación ecuménica, de acuerdo con lo más auténtico de su ser, con sus ambiciones culturales, sus preferencias políticas, sus necesidades sociales, sus propósitos de progreso.

Rechazará la receta soviética de rápida acumulación de capital a base de un sistema colectivista en lo económico y de inmisericorde dictadura en lo político. Porque la libertad política y el odio a la dictadura viven en sus entrañas tantas veces lastimadas pero profundamente sanas. Porque "la sed de justicia, la gana de libertad, el rechazo al despotismo, la íntima resistencia a la tiranía —en las bellas palabras de Germán Arciniégas— es posiblemente más viva en nuestra América que en ninguna parte del mundo. No porque seamos de otro barro, sino porque nos han puesto en circunstancias de contradicción, de repulsión, tan grandes, tan fuertes, que quien se acerque al fondo de nuestra conciencia pensando que encontrará una tribu de gentes sometidas se va a llevar un susto grande".

Rechazará también la receta liberal clásica y ortodoxa, porque ya la probó y el resultado fue que se quedó a la zaga del desarrollo económico mundial.

Y estudiará con atención y con cariño, no para plagiarla servil y tontamente, sino con el propósito pragmático de aprovechar de ella lo que demuestre ser aplicable, la planificación sin fórmulas sagradas, retintín propagandístico ni pretensiones universales, diseñada por cinco pueblos nórdicos, uno del trópico americano y otro del oriente, para desenvolverse económicamente con rapidez, fortaleciendo

al tiempo la libertad y distribuyendo gradualmente el bienestar entre todos.

*

* *

Ahora, previamente a referirnos a lo que en materia de planificación se ha hecho o dejado de hacerse, se ha pensado hacer y podría ser hecho, en Costa Rica, deseamos intentar una enumeración de los elementos que, a nuestro juicio, serían esenciales para una política costarricense de planificación. De estos elementos, unos son formales o de organización, otros de actitud o enfoque, y unos cuantos de acción o política. Pero todos corresponden a una planificación enderezada a promover el desarrollo económico intenso y armonioso de nuestro país, bajo el impulso de un organismo central, sobre la base de la empresa privada, siguiendo los procedimientos del régimen democrático constitucional, y dentro del marco de la situación política mundial contemporánea.

I. *Establecimiento de un organismo central de planificación*, con representación de los más significativos organismos públicos y privados relacionados con el proceso de la producción, y dotado de capacidad técnica para formular planes económicos, y de capacidad jurídica para presentarlos a los organismos encargados constitucionalmente de tomar decisiones y de ejecutarlas. El establecimiento de tal oficina de planificación debería suponer, al tiempo, la debida coordinación de todos los organismos de tipo económico públicos y privados existentes en el país, tanto en el nivel de los estudios básicos y los específicos, como en el de las políticas, todo sin mengua de la autonomía funcional o de la libertad de acción de cada uno de ellos.

II. *Señalamiento de metas u objetivos económicos de corto, mediano y largo plazo*. Tales metas constituirían el criterio orientador de los planes que llegare a formular la oficina de planificación, y deberían estar sometidas a un pro-

ceso periódico de revisión y ajuste, conjuntamente con los planes a que den lugar. El señalamiento de las metas se haría sobre el fundamento de estudios económicos de carácter básico, que podrían estar a cargo del propio organismo planificador o de un centro independiente pero de operación coordinada con aquél.

III. *Proyectos específicos de inversión*, tanto para el sector público como para el privado, de orden agrícola, pecuario, industrial, de servicios, etc., etc. Estos proyectos, que deberían elaborarse teniendo en cuenta las metas u objetivos generales, constituirían el contenido de los planes económicos, y su preparación podría confiarse al organismo planificador o, quizás más bien, a las entidades públicas y privadas de promoción agrícola, industrial, etc., ya establecidas y con experiencia en la materia, las cuales deberían elevar sus proyectos a aquel organismo.

IV. *Señalamiento de prioridades dentro de los objetivos a alcanzar*, con base en juicios sobre el interés nacional, evaluación de los proyectos específicos de inversión y análisis de la disponibilidad actual y potencial de recursos. Esta responsabilidad sí caería íntegramente en el dominio del órgano de planificación. Estos elementos: el ente planificador, los estudios básicos, los estudios específicos, y el señalamiento de metas y prioridades, determinarían el surgimiento de la política de planificación económica.

V. *Establecimiento del control democrático sobre la planificación*. Esto implicaría no sólo el mantenimiento de la plena vigencia del régimen democrático, en cuanto él ofrece, periódicamente, a través de elecciones populares libres, la oportunidad de cambiar la integración de los poderes constitucionales y de variar la política general de las ramas legislativa y ejecutiva del gobierno, sino también la creación de mecanismos específicos para que el Poder Ejecutivo, la Asamblea Legislativa y las Instituciones Autónomas de carácter económico o financiero pudieran, cada uno de esos cuerpos dentro de su respectivo campo jurídico de ac-

ción, conocer las planes, dar juicio sobre ellos, acogerlos, modificarlos o rechazarlos, y contar con un margen razonable de libertad, en consulta con la oficina de planificación, para posponer o modificar el ritmo o el sentido de su ejecución.

VI. *Establecimiento de un esclarecido y respetado liderato nacional*, capaz de despertar —como ha sucedido en los países nor-europeos, Puerto Rico y la India— la comprensión popular del problema del desarrollo y de obtener un amplio y libre apoyo para el programa de planificación. En efecto, sólo un liderato inteligente y limpio será capaz de conseguir, en los regímenes democráticos, la compenetración plena del pueblo en los planes económicos, y podrá producir una gestión administrativa responsable, y partidos políticos, sindicatos obreros y corporaciones patronales igualmente responsables. Y esto resulta esencial —si es que rechazamos, como con toda la fuerza de nuestro espíritu latinoamericano rechazamos, la receta totalitaria— para que los planes puedan desenvolverse con orden y continuidad.

Debe señalarse —creemos— un alto grado de racionalidad colectiva como el pre-requisito político esencial de la planificación económica.

Ahora bien, el liderato nacional que, en determinadas condiciones políticas, podría imponer esa racionalidad valiéndose de un gran movimiento ideológico de signo preciso y ancho apoyo popular, perfectamente podría ser sustituido, en condiciones distintas, por un honorable y claro arreglo inter-partidista alrededor de ciertos objetivos económicos nacionales básicos y un programa de planificación enderezado a conseguirlos.

El problema de la racionalidad lo enfoca Myrdal diciendo que consiste en "si las fuerzas de la democracia tendrán éxito en los países sub-desarrollados para invertir a sus pueblos con el mínimo de voluntad y disciplina nacional que son necesarios para el desarrollo en las más duras condiciones de pobreza y analfabetismo de las masas, mientras

que se preserve y perfecciona un sistema político de democracia y libertades civiles⁴⁹.

VII. *Necesidad de un enfoque integral del problema del desarrollo.* Debería tenerse constantemente en mente que lo económico es tan sólo un aspecto de la vida social de los pueblos y que, por tanto, una planificación basada sólo en él implicaría el defecto teórico de una abstracción inadmisibles y la posibilidad práctica o la casi seguridad de un fracaso⁵⁰. El nivel de aspiraciones de la comunidad, su patrón cultural, su cuadro de valores, su educación fundamental, y la posibilidad de expresarse por medios tradicionales e institucionales, son circunstancias humanas, sociales y políticas que deben ser consideradas al planificar un proceso de rápido crecimiento del ingreso nacional. Claro es que hay un medio de hacer a un lado todo ese complejo cuadro y de eliminar el problema acongojante del alto nivel de las aspiraciones populares: echar mano a un sistema tipo soviético, o sea, acallar autoritaria o totalitariamente las demandas sociales a efecto de comprimir el consumo y dejar un margen creciente para la capitalización; pero adoptarlo significaría, en nuestro caso, entrar en conflicto con la vocación y las preferencias políticas libertarias del pueblo, y comprometer definitivamente la posibilidad de contar, para los programas de desarrollo, con su concurso espontáneo y creador. Este es el meollo de la triple cuestión económica, social y política implicada en todo plan de fomento de las economías latinoamericanas. Y he aquí planteadas sus posibles contradicciones y tensiones internas. Y la necesidad de un enfoque sociológico integral.

49 Myrdal, Gunnar, *El problema de la eficiencia de la mano de obra en los países sub-desarrollados*, en *El Trimestre Económico*, México, Vol. XXV, oct-dic. 1958. pág. 769.

50 Se desarrolló con amplitud este tema en setiembre de 1958, en el Seminario Latinoamericano sobre Metodología de la Enseñanza y de la Investigación de las Ciencias Sociales, auspiciado por la UNESCO, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y el Centro de Estudios Sociales de Río de Janeiro, habiéndose producido en él una serie de documentos muy esclarecedores y, en particular, los de los Profesores José Medina Echavarría —que toca la necesidad de formular “una tipología concreta de las formas de desarrollo económico de nuestros distintos países”.—, Eduardo Hamuy —que toca los problemas educativos del desarrollo—, González Casanova —que aborda las relaciones entre política y economía—, Mario Bernaschini —que se refiere a los partidos políticos y el desarrollo—, y el muy sistemático de la CEPAL sobre “las condiciones sociales del desarrollo económico”.

Este enfoque obligaría también a ir al estudio objetivo de la realidad mundial circundante. Para, al planificar la política de desarrollo, no cometer errores irreparables que puedan conducir a un debilitamiento de la soberanía nacional en lo político o en lo económico. Deberíase estudiar, en primer lugar, sin prejuicios ni apasionamientos positivos o negativos, la naturaleza, los propósitos y los procedimientos de los dos grandes centros del poder mundial: los Estados Unidos y la Unión Soviética.

Los primeros, con su capitalismo revitalizado, las crecientes oportunidades de reinversión doméstica para su capital, sus instituciones fiscales reguladoras de la economía interna, su vigoroso régimen político democrático, su fuerte movimiento sindical, su formidable desarrollo educativo y científico, la opinión libre y crítica de sus grupos académicos y laborales, sus magníficos programas de asistencia técnica, sus grandes corporaciones empotradas en los países retrasados, sus encontrados propósitos de liderato democrático mundial y de protección de tipo político de sus inversiones extranjeras, su fundamental falta de comprensión de las aspiraciones y las luchas políticas de los pueblos retrasados y sofocados por la dictadura y la intervención extranjera, son una realidad que debe ser cuidadosamente estudiada y, muy especialmente, por los países latinoamericanos que comparten con ellos un mismo destino geográfico e histórico.

Y lo mismo cabe decir de la Unión Soviética, el centro imperial de la otra órbita económica y política, con su socialismo en marcha ascendente sobre la base estructural de un vigoroso capitalismo de estado, su régimen autocrático y monolítico de poder, su formidable desarrollo educativo y científico, su afán por establecer un comercio internacional de trueque y por desenvolver amplios programas de asistencia económica y técnica, su poderoso aparato de propaganda internacional, sus encontrados propósitos de liderato anti-imperialista mundial y de hegemonía absoluta sobre los demás países socialistas y los partidos comu-

nistas del extranjero, y su fundamental desprecio por la realidad y las aspiraciones políticas de los demás países, industriales o sub-desarrollados, capitalistas o socialistas.

Y con iguales realismo y sobriedad mental debería pensarse en la conveniencia de múltiples y variadas comunidades o asociaciones internacionales permanentes o temporales que, en una u otra forma, pudieren corresponder a la conveniencia auténtica del país. Podemos y deberíamos sentirnos, según el caso y los objetivos, latinoamericanos, americanos o hemisféricos, hispánicos, latinos, occidentales, o bien mundiales; y alinear en ciertas oportunidades con los países sub-desarrollados de América y los otros continentes, y en otros con los regímenes políticamente libres del mundo.

VIII. *Adopción de una política social consciente de los problemas implicados por el desarrollo económico.* Lo cual sería un corolario del enfoque integral del proceso de desarrollo a que nos hemos referido en el punto anterior. Tal política social representaría en forma mucho más obligada de lo que corrientemente se cree, un capítulo esencial de la planificación, porque sería por su medio como podría conseguirse la participación activa y entusiasta de las masas trabajadoras en los planes nacionales; mediante ella como podría lograrse el ajuste de las naturales presiones populares a las posibilidades y las necesidades del desarrollo; y con su ayuda como podría evitarse que la industrialización ahondara aún más las diferencias sociales existentes. En ese triple sentido es que ella debe formar parte integral de los programas de fomento económico. Requiere en verdad una línea complementaria en lo social que, al tiempo que satisfaga racionalmente las demandas fundamentales e inmediatas de nuestra comunidad pobre y ambiciosa, no entre en conflicto con la lógica esencial del desarrollo. Esta consiste, bajo cualquier régimen económico, en que una parte esencial del ingreso debe apartarse del consumo para ser invertido, o sea, transformado en capital. Por tanto, si la política social estimulara tanto el gasto presente en consumo, mediante, digamos por ejemplo, alzas desmesuradas de

salarios o la extensión rapidísima de servicios sociales, que llegara a debilitar el ritmo necesario de inversión, el desarrollo podría verse comprometido, y los resultados colectivos últimos podrían llegar a ser, en términos explosivos, el descontento y la frustración⁵¹.

Por otro lado, el desarrollo y el aumento del ingreso nacional no son nada en sí, sino la condición para poder elevar las condiciones reales de la vida del pueblo. Y si lejos de conseguir esto, el desarrollo diera lugar a que se continuara cumpliendo la tendencia orgánica del régimen capitalista de acumular la riqueza de un lado y extender la miseria del otro, el esfuerzo nacional para conseguirlo aparecería como totalmente injustificado.

Estas consideraciones indican, por cierto, la necesidad de que el Ministerio encargado de asuntos laborales quede representado en la oficina de planificación.

Pero, además, la política social debería ir todavía más hondo. Su carácter complementario de los planes económicos resulta reforzado si se recuerda la urgencia de modificar algunas de las estructuras sociales prevalecientes en los países sub-desarrollados, para destruir ciertas limitaciones institucionales y psicológicas al desenvolvimiento económico. Hay que suprimir, en algunos casos, antiguas y congeladas estructuras de clase para aumentar la fluidez y la movilidad sociales. En Costa Rica, dichosamente, este problema no es agudo, aunque tampoco inexistente. Pero sí habrá que ir aquí a ciertas reformas en cuanto a la tenencia y la explotación de la tierra, a ciertos cambios en el régimen tributario

51 Sobre el conflicto potencial entre la lógica del desarrollo económico y las presiones de la política social en los países sub-desarrollados que viven regímenes democráticos, ha escrito claras páginas de advertencia John Strachey, *Contemporary Capitalism*, Victor Gollancks, Ltd. London, 1956, págs. 177 a 200.

En relación con el mismo tema, y tratando de demostrar más bien que "una mejor repartición del ingreso es condición necesaria para el crecimiento" y que "la tendencia al desequilibrio externo implícito en el proceso del desarrollo se agudiza a causa de la desigual distribución del ingreso", ha hecho un esclarecedor aporte el brillante economista mexicano Doctor Víctor Urquidí, *La Perspectiva del Crecimiento Económico y la Repartición del Ingreso Nacional*, en Comercio Exterior, México, abril de 1959.

y, más aún, a fuertes variaciones en los patrones culturales y valorativos tradicionales. Pero algunas de las medidas implicadas en tal movimiento son tan serias y trascendentales que obligarían, o a proceder tan lentamente que el desarrollo económico tendría que posponerse por muchos años, o, si se desea promoverlo con rapidez, a programar los cambios necesarios y a realizarlos también de manera controlada⁵². Por donde se ve, una vez más, la necesidad de integrar estas políticas al cuadro general de la planificación.

IX. *Preparación de la base humana del desarrollo económico.* Los mejores planes y la más amplia financiación serán inútiles si no existen, en cantidades adecuadas, hombres de ciencia, educadores, técnicos y operarios calificados. Porque para producir abundantemente, además de planes y equipos de capital, se requiere saber controlar, evaluar y ejecutar esos planes, y saber manejar el capital, usar las máquinas, adaptar las técnicas, comprender métodos y sistemas nuevos, muy especialmente en nuestros días de alta complejidad técnica y administrativa. De tal modo que, junto con la planificación económica, habrá de formularse una planificación de recursos humanos, y dar todos los pasos necesarios para que los requerimientos de personal técnico y fuerza de trabajo especializada se cumplan adecuada y oportunamente.

X. *Reconocimiento jurídico y social del papel decisivo de la empresa privada.* Debería reconocerse, de manera expresa y franca, el papel descollante que a la empresa privada corresponde desempeñar en nuestros planes de desarrollo. Ella, aunque tradicionalmente tímida e inclinada, como en todos los países sub-desarrollados, a las inversiones especulativas en tierra y al comercio, ha demostrado sobradamente su capacidad para organizar, en términos modernos, actividades relacionadas con la producción primaria y, últimamente, también con la industria. Pero la aceptación de la empresa privada y del motivo de lucro

52 Myrdal, op. cit., págs. 226 a 236.

que la anima, como de motores efectivos del desarrollo nacional, debe ser hecha de modo positivo y no, como a veces suele hacerse, con el carácter de un mal necesario. Porque la empresa privada, y especialmente en los países económicamente retrasados, requiere, para actuar con eficiencia y verdadera iniciativa, no sólo del reconocimiento jurídico o formal, sino del apoyo moral y la simpatía de la comunidad. De otra manera estaremos abriendo una posibilidad de acción que podría llegar a ser insuficientemente aprovechada, al tiempo que hemos declarado cerrada, por políticamente inaceptable, la del manejo autoritario de los medios de producción. Y entonces podremos estar condenándonos, sin quererlo, a un completo estancamiento económico.

Claro es que, por otra parte, esa empresa privada, legalmente garantizada y socialmente respetada, tendrá que cumplir con todas las normas de eficiencia y productividad que le señalen los planes nacionales, al tiempo que con sus obligaciones tributarias y laborales, por fuertes que éstas puedan llegar a ser, ya que en modo alguno de lo que se trata es de resucitar en nuestra tierra la empresa del modelo clásico británico de los siglos XVIII y XIX.

Estas consideraciones fundamentan la necesidad de que las corporaciones patronales cuenten con representación en el organismo planificador.

XI. *Fortalecimiento de la clase media.* Es necesario contribuir, por medio de toda clase de estímulos, a fortalecer y extender una clase media educada, capaz y emprendedora, que genere y multiplique el tipo de empresario del que el desarrollo económico ha menester en grandes números. La materia humana existe, y ya hay en nuestro país grupos incipientes de empresarios, grandes y pequeños, con una mentalidad progresista en materia de producción, negocios, relaciones laborales y aceptación de una orgánica intervención del Estado. En la acción conjunta de ellos y de las instituciones públicas de promoción económica, deben fincarse las esperanzas del éxito de la planificación y de un rápido

crecimiento de la economía, ya que nuestro temperamento espiritual y nuestra vocación política no resistirían un programa totalitario de capitalismo de Estado. Esto refuerza lo dicho arriba sobre la necesaria participación de los organismos de empresarios en la oficina de planificación.

XII. *Preparación para llevar a cabo las inversiones básicas de la economía nacional.* Sin lugar a dudas, correspóndele al Estado en los países sub-desarrollados, no solamente proveer las condiciones generales de estabilidad política y social y una estructura institucional favorable al desarrollo, y formular los planes correspondientes, sino también realizar, por su cuenta, una serie de inversiones básicas que durante las etapas de crecimiento de los grandes países capitalistas de hoy, fueron en muchos casos realizadas por el capital privado, pero que hoy, por razón de su naturaleza aceptadamente social, o por sus elevados costos, o por sus condiciones de productividad a largo plazo, resultaría vano esperar que viniese a hacerlas el capital particular.

XIII. *Establecimiento de una legislación imaginativa de atracción controlada de inversiones extranjeras.* Nuestros países necesitan capital extranjero, porque el ahorro nacional es insuficiente para garantizar un ritmo intenso de inversión y, esto reconocido, debería estimularse su llegada, siempre que ella se produjera en condiciones establecidas a la luz del auténtico interés nacional. Deberíase estudiar clases y formas de inversión extranjera, y crear para cada una de ellas una serie de regulaciones que garantizaran su acción estimulante para la economía nacional. Esas reglas deberían ser razonables, precisas, permanentes dentro de períodos satisfactoriamente extensos, y establecidas previamente a la llegada del capital, para que éste supiera claramente a qué atenerse y pudiera hacer sus cálculos y tomar sus decisiones con total fundamento. Una clasificación elemental podría ser, por vía de ejemplo, la de inversiones que corresponden a técnicas simples, a técnicas de complejidad intermedia ya bien dominadas, y a técnicas nuevas y complejas: industrias textiles, refinerías de petróleo, e in-

dustrias electrónicas, respectivamente, para citar a García Olano⁵³. Y de acuerdo con esa u otra clasificación, con el hecho de si la inversión implica sólo ingreso de fondos o también de personal especializado, tecnología y experiencias; con el monto del capital ingresado; con el carácter de servicio público o privado de la rama en que pretende invertirse; con el grado de monopolio o competencia que su operación implique; etc.; se adoptaría una legislación imaginativa de atracción controlada de capital extranjero —un verdadero Código de Inversiones Extranjeras— que podría incluir elementos tales como el simple control de precios y calidades; el control de utilidades; la concesión de tipo corriente; la contratación de servicios; la explotación por tiempo determinado; cláusulas de reversión; la combinación de capitales foráneos y nacionales, públicos y privados; y otros más. Esta legislación sería parte esencial de un plan completo de fomento.

XIV. *Adopción de políticas y garantías de estabilidad monetarias.* El frente monetario debe cuidarse con especiales cuidados dentro de la planificación económica, si no se quiere que ésta se auto-derrote. Y esto debería incluir, aparte de una política monetaria firme y sana en manos de una banca central independiente y vigorosa, la clasificación de los presupuestos desde un punto de vista económico; la separación de los presupuestos de operación de los de inversión; métodos racionales de financiación del desarrollo; sistemas eficaces de captación del ahorro nacional; selección de la estructura fiscal con criterio económico; una política cambiaria adecuada para promover el ingreso del capital privado extranjero; la búsqueda de garantías para contar continuamente con un flujo de préstamos de capital público extranjero; el uso racional de las reservas de cambio extranjero; y otras medidas complementarias. Todo esto implica la necesidad de que el Ministerio de Economía y Ha-

53 García Olano, F., *Reflexiones sobre Inversiones Extranjeras e Inversiones Privadas*, Documento de Trabajo No. 4 de la Junta Preparatoria de la IV Sesión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social de la Organización de Estados Americanos, mimeografiado, Santiago de Chile, 1954, pág. 6.

cienda y la banca central estén representados en la oficina planificadora.

XV. *Adopción de una política económica internacional autónoma y flexible.* Débese seguir en el campo de las relaciones económicas con el extranjero, una línea autónoma, defensiva, en la que una flexibilidad inteligente caracterice la política arancelaria, cambiaria, de balanza de pagos y de tratados comerciales. El enfoque regional deberá ser decisivo en este campo, vista la necesidad de ampliar mercados y complementar los recursos y las actividades de los países sub-desarrollados de una misma región.

XVI. *Búsqueda de convenios internacionales de precios.* Capítulo importante de toda planificación económica de nuestros países será siempre el buscar la cooperación de los otros países sub-desarrollados, de los industrializados y de los organismos internacionales, para establecer convenios que tiendan a garantizar cierta estabilidad en los precios de los artículos básicos, como existen ya en relación con el trigo y el azúcar y se han venido estudiando para el estaño, el algodón, la lana y el café⁵⁴. Se tratará de un intento de regulación de los mercados internacionales, procurando adaptar a su complejidad y magnitud, mecanismos que ya han sido probados, por cierto que no siempre con éxito completo, en los mercados domésticos.

XVII. *Búsqueda de controles internacionales del capitalismo internacional.* Habrá que buscar la cooperación de los países industriales para que ellos, que están constantemente ideando y han creado ya algunos medios efectivos de controlar, refrenar o regular, en beneficio del interés público, la gestión doméstica del capitalismo, convengan en ayudarnos para su control internacional. No se podría, por ejemplo, como se ha sugerido ya en documentos internacionales, extender la legislación anti-monopolista de los

54 Comisión Interina de Coordinación de los Convenios Internacionales sobre Productos Básicos, *Estudio de los Problemas Internacionales relativos a los Productos Básicos*, Naciones Unidas, Nueva York, 1954.

Estados Unidos a las inversiones de sus corporaciones en el extranjero?⁵⁵. Los marxistas afirmarán, dentro de su estrecha concepción materialista, que esto sería imposible por opuesto a sus supuestas leyes capitalistas, pero en vista de que en el ámbito nacional de los países desarrollados se ha realizado ya tanto progreso en ese sentido, creemos que cabría estudiar las formas de hacerlo también en el ámbito internacional. A este respecto, sin desconocer las fuertes conexiones de los negocios con la política y los partidos en los Estados Unidos, no debe olvidarse tampoco la creciente influencia de los sindicatos obreros, los círculos universitarios y otros segmentos populares o intelectuales, dentro de los cuales tienen nuestros países su aliado más cooperativo y generoso.

XVIII. *Revisión de las estructuras de economía mixta a la luz de las necesidades del desarrollo y de la eficiencia de la planificación.* Todos los países de la América Latina han venido creando, sin un plan preconcebido, una estructura de economía mixta no bien definida ni completamente feliz. Teichert ha hablado de que la verdadera tradición económico-estructural de nuestros países es la ibérica de gobiernos patriarcales responsables por el bienestar nacional, antigua característica de la cultura mediterránea, trasplantada a la América Latina por España y Portugal; y ha indicado que tal tradición se interrumpió con la adopción del liberalismo nacional e internacional del siglo XIX, no constituyendo las formas recientes de paternalismo estatal más que un retorno a la auténtica tradición de nuestra cultura en ese campo⁵⁶. La primera reacción latinoamericana contra el liberalismo nacional e internacional de corte clásico fue la Revolución Mexicana de 1910. Luego comenzaron a darse otras no de tan subido dramatismo; pero, especialmente en los años treinta, bajo el embate de la Gran Depresión, la

55 Comisión Económica para América Latina, *La Cooperación Internacional en la Política de Desarrollo Latinoamericano*, Naciones Unidas, Nueva York, 1954, pág. 42.

56 Teichert, Pedro M. C., *La Revolución en la Política Económica en América Latina*, en Revista del Banco Central de Costa Rica, No. 30, San José, Costa Rica, Junio de 1957.

política económica comenzó a variar en nuestros países, aunque algunas de las repúblicas más pequeñas debieron aguardar, para sufrir su revolución institucional, hasta después de la Segunda Guerra Mundial. Producto de ese cambio ha sido una serie de políticas e instituciones que, en algunos casos, más tienen la apariencia de primitivas reacciones biológicas o instintivas, que la de una variación fundamentada de puntos de vista, y que en ninguno de ellos alcanzan el carácter orgánico de un programa o un plan nacional: controles de cambio, barreras aduanales, fórmulas autárquicas, renegociación de contratos y concesiones de compañías extranjeras, expropiaciones y nacionalizaciones, proteccionismo industrial, seguros sociales, legislación laboral, promoción sindical y cooperativa, programas de vivienda popular, reforma agraria, reforma tributaria en favor de los impuestos directos, bancos centrales, bancos e institutos de fomento, control selectivo del crédito, controles de precios a niveles máximos y mínimos, compañías de capital mixto; es decir, todo un nuevo marco intelectual, social e institucional para la economía, en el que elementos estatistas y socialistas tratan de combinarse, muchas veces sin acierto, con las formas liberales del siglo XIX. Todo esto debe ser revisado de manera que, conservando vivos sus objetivos sociales básicos, se perfeccione y coordine como parte importante de un programa planificado de fomento económico⁵⁷.

* * *

La primera reacción contra la política económica liberal de corte clásico surgió en Costa Rica en 1914, verdaderamen-

57 Hablando del problema y de la necesidad de resolverlo, ha dicho Kaldor refiriéndose a Chile pero en términos que son aplicables a toda la América Latina: "Las dificultades en países como Chile surgen del hecho de que los gobiernos, al influjo de distintas presiones políticas, han estado dispuestos a abandonar el empleo del mercado impersonal como árbitro, sin erigir ningún instrumento eficaz alternativo que armonice o compagine los intereses privados y los de la colectividad en general. Desde hace tiempo, los gobiernos chilenos han abandonado cualquier tipo de inhibición innata en contra de la interferencia estatal en la vida económica y han seguido una política intervencionista valiéndose de una multiplicidad de minuciosos y complejos controles... sin tener una clara visión global de los objetivos que se pretendía alcanzar con esos instrumentos ni tratar de hacer una apreciación general de su eficacia en relación con tales objetivos"; Kaldor, Nicholas, *Problemas Económicos de Chile*, en *El Trimestre Económico*, México, Vol. XXVI (2), abril-junio 1959, pág. 171.

te muy temprano tratándose de uno de los países más pequeños del subcontinente. Ciertamente es que para entonces ya eran perceptibles los problemas resultantes de un crecimiento económico *hacia afuera*, para usar la terminología acuñada por la C.E.P.A.L., es decir, de un crecimiento inducido por las necesidades de los mercados internacionales y desprovisto, merced al libre juego de las fuerzas económicas en el mercado nacional, de toda tendencia hacia un cambio fundamental en la estructura económica nacional y su fortalecimiento permanente. Se trataba de una economía precapitalista, semi-colonial, fundamentalmente productora de frutos agrícolas destinados a la exportación; una economía desbalanceada y, hasta cierto punto, deformada por el monocultivo cafetalero y la explotación foránea del banano, donde la empresa particular se orientaba más hacia el comercio o la inversión especulativa en tierras; con un mercado doméstico desorganizado en perjuicio de productores y consumidores; una crisis permanente de sub-consumo para las grandes masas populares; desgarnecida frente a las fluctuaciones de los mercados internacionales; con un Estado débil en lo interior y frente al exterior. Todo esto era perceptible a principios del siglo, pero no era menos cierto que la mentalidad colectiva costarricense no estaba aún madura para captar con claridad la situación. Sin embargo, por una serie de peripecias de la política, asciende ese año a la Presidencia de la República el Licenciado don Alfredo González Flores, una gran personalidad aislada que ha captado el problema y avizorado las soluciones, un verdadero clarividente en materias económicas y sociales. Y la reacción anti-liberal se inicia. "Para proceder al establecimiento definitivo de la justicia social, para refrenar las pretensiones de los económicamente poderosos —afirmará don Alfredo— es preciso que el Estado se asegure antes una vida financiera independiente y sólida . . . El problema sólo puede solucionarse mediante un cambio radical en materia de política administrativa y fiscal; este cambio hará seguramente posible el cumplimiento de los deberes sociales que

el Gobierno tiene para con las clases menos pudientes de la nación, así como el fomento debido al desarrollo económico del país, que nos conducirá pronto a la verdadera independencia del país"⁵⁸. El plan del Presidente consistía en establecer la imposición directa sobre la renta, para atender las obligaciones sociales y de fomento económico de un Estado que él ya no concebía como el simple gendarme de la concepción clásica. Y en su refutación del dictamen parlamentario de minoría, opuesto a sus proyectos de reforma tributaria, es aún más explícito, cuando habla de que "el Estado es hoy, tal vez más que antes, el órgano llamado a desempeñar en la vida social de los pueblos todas las funciones que sean superiores a las fuerzas individuales. Si el Estado no cumple con ese deber, las funciones que sean directamente provechosas y reproductivas se convertirán en un monopolio de los económicamente fuertes, con positivos daños para los débiles y con peligro para la comunidad toda; y las funciones que no ofrezcan aliciente para la especulación serán indudablemente desatendidas, mientras se efectúa, por medio de aquel malsano monopolio, la concentración de enormes fortunas en manos de unos pocos". Se trataba, según se ve, de que el Estado asumiera un papel activo en lo económico y lo social, tanto para estimular el crecimiento de la riqueza como para reducir su desigual distribución. Son dos, dice resumiendo el señor González Flores, "las más importantes tareas de buen gobierno: el fomento de la industria nacional en la producción de lo necesario para mantener nuestra existencia independiente del exterior, y la protección de las clases sociales menos pudientes"⁵⁹.

Si algún pecado tuvo el Presidente fue el de adelantarse a su época, y ello le costó la Presidencia. Fue depuesto por un golpe militar alentado por los grupos económicos preponderantes. Pero su política, truncada de esa manera,

58 González Flores, Alfredo, *Carta Pública al Director del Diario de El Salvador*, en *El Foro* Tomo XII, No. 9, 28 de agosto de 1916.

59 González Flores, Alfredo, *Mensaje sobre la Reforma Tributaria*, Imprenta Nacional, San José, 1916, págs. 11 y 12.

debe recordarse como el primer intento de producir una intervención orgánica del Estado en la vida económica.

Del programa sólo quedó en pie, como un muñón de la nueva tendencia, el Banco del Estado, (mal llamado Banco Internacional de Costa Rica), establecido con dos finalidades que hablan claro de la orientación económica que la derrocada Administración pretendió imprimirle al país: independizar al Estado del control financiero de los bancos particulares, y dirigir parte del crédito hacia la agricultura de consumo nacional. Además, y esta característica habría de tener una enorme proyección en el desenvolvimiento institucional del país, el Banco del Estado se organizó como un ente autónomo, con absoluta independencia funcional respecto al Poder Ejecutivo. "Los miembros de la Junta Directiva —rezaba el artículo VIII del decreto-ley que estableció el Banco— desempeñarán su cometido con absoluta independencia del Poder Ejecutivo, y serán por lo mismo los únicos moralmente responsables por la administración del Banco. Por igual razón pesa sobre ellos cualquier responsabilidad legal que conforme a las leyes del país pueda atribuirseles. Serán inamovibles, salvo el caso de que llegare a ejercitarse contra ellos alguna responsabilidad legal. El Poder Ejecutivo no tendrá intervención alguna en la administración del Banco".

Tal el punto de partida del régimen autonómico entre nosotros. Los gobiernos posteriores, unos nuevamente de signo liberal y otros de tendencia intervencionista, darán vida a más y más entidades autónomas de carácter económico-social, basándose en las ideas esenciales del decreto-ley de 1914: Instituto Nacional de Seguros, en 1924; Banco Nacional de Costa Rica, el antiguo Banco del Estado ahora funcionalmente reorganizado, en 1936; Caja Costarricense de Seguro Social, en 1943; Bancos de Costa Rica, Anglo-Costarricense y Agrícola de Cartago, los nacionalizados bancos particulares de ayer, en 1948 y 1953; Instituto Costarricense de Electricidad, en 1949; Banco Central de Costa Rica,

en 1950 y 1953; Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, en 1954; Consejo Nacional de Producción, en 1956. La Constitución Política de 1949, dentro de sus definidos propósitos de disminuir las concentraciones de poder público, ampliando el sistema tradicional de frenos y contrapesos de los tres poderes clásicos y creando además nuevas zonas de actividad y decisiones públicas; de apartar a los organismos oficiales de la política partidista; de darles continuidad a ciertas actividades básicas por sobre los cambios propios del régimen de alternabilidad en el poder; y de garantizar la eficiencia administrativa por la especialización, reconocerá a su vez, de manera expresa, el status de las Instituciones Autónomas como entidades descentralizadas, encargadas de ciertas funciones técnicas propias del Estado moderno y dotadas de independencia en materia de gobierno y administración.

Lo que el régimen de autonomía pretende es bien claro: permitir la ampliación administrativa y técnica del Estado en una época cuyos problemas requieren su creciente participación en la vida económica y social, pero evitando al tiempo que tal aplicación se traduzca en un peligroso acrecentamiento de la autoridad política del Estado y en una deficiente acumulación de nuevas funciones en manos del Poder Ejecutivo.. Pareciera ser ésta la lógica respuesta institucional del Estado democrático ante la demanda perentoria, por parte de la comunidad y la técnica, de nuevos y complejos servicios públicos, y así lo ha reconocido la doctrina⁶⁰.

Pero en este recomendable proceso de descentralización de la función pública, se ha echado un poco al olvido la necesidad de la coordinación, y, especialmente cuando se piensa en términos de planificación, este aspecto del régimen autonómico se revela con caracteres de verdadera seriedad. De él nos vamos a ocupar especialmente, dejando de lado otras manifestaciones de reacción anti-liberal producidas en el país en los últimos treinta años, ya que ellas

60 Véase una magnífica argumentación en Jiménez de Aréchaga, Justino, *La Constitución Nacional*, Tomo VII, Organización Taquigráfica Medina, Montevideo, 1947.

no plantean, tal como lo hemos sugerido atrás, sino la necesidad de una cuidadosa revisión, por el organismo planificador que llegue a establecerse, a la luz de las necesidades del desarrollo económico.

Examinemos ahora rápidamente cuáles son las responsabilidades generales de promoción o desarrollo económico, aparte de las específicas y propias de cada una de ellas, que tienen estas entidades autónomas, así como los Ministerios, anotando a la vez las normas de coordinación establecidas en sus estatutos legales.

Banco Central de Costa Rica. Según el artículo 4 de su ley, "deberá promover el ordenado desarrollo de la economía costarricense dentro del propósito de lograr la ocupación plena de los recursos productivos de la nación". Para cumplir tanto con sus funciones específicas como con este cometido general, el Banco contará con "la más completa ayuda y cooperación del Estado y de todas sus dependencias e instituciones". Cabe recordar aquí que el Banco Central, en su preocupación por el desarrollo industrial del país, creó hace dos años una Sección de Preparación de Proyectos Específicos de Inversión en ese campo.

Banco Nacional de Costa Rica y antiguos bancos particulares nacionalizados. Les corresponde, al "financiar operaciones relacionadas con la producción agrícola, ganadera e industrial", "fomentar y estimular la previsión y el ahorro", "promover el crédito agrícola y el mejoramiento económico y social del pequeño agricultor", "fomentar la creación de nuevas ramas industriales y la ampliación de las ya existentes", "impulsar el movimiento cooperativo", y "efectuar operaciones hipotecarias", les corresponde —decíamos— "colaborar en la ejecución de la política monetaria, cambiaria, crediticia y bancaria de la República" (artículos 61, 76, 82, 88, 105, 114, 119 y 3 de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional). Es especialmente recordable dentro de la legislación bancaria, por lo rotundo de su concepto unilateral y descoordinada, el artículo 108, según el cual las secciones industriales "no podrán dar crédito para industrias

cuyo funcionamiento, a juicio exclusivo suyo, no sea provechoso para la economía nacional".

Consejo Nacional de Producción. Tiene a su cargo "el fomento de la producción agrícola e industrial y la estabilización de los precios de los artículos requeridos para la alimentación de los habitantes del país, así como la de las materias primas que requiera la industria nacional". En la consecución de esta doble finalidad, "coordinará actividades y colaborará con todos los organismos de crédito, de extensión agrícola, de asistencia técnica y de cualquier otra índole, cuyo esfuerzo aunado tienda a lograr el fomento de la producción nacional", (artículo 4 de su ley). Más la verdad es que ha faltado una efectiva y sistemática coordinación entre los aspectos señalados⁶¹.

Instituto Costarricense de Electricidad. Se le ha encomendado "encauzar el aprovechamiento de la energía hidroeléctrica con el fin de fortalecer la economía nacional", así como "promover el desarrollo industrial y la mayor producción nacional haciendo posible el uso preferencial de la energía eléctrica" (artículos 1 y 3 de su ley).

Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo. Está obligado a "adecuar sus planes y estudios a los programas nacionales de desarrollo económico y social", y a "estimular el desarrollo de aquellas industrias cuya producción pueda contribuir directamente a solucionar los problemas de vivienda y urbanismo" (artículos 4, incisos (b) y (f), y 5, inciso (g)).

Oficina del Café. Le corresponde la regulación de los aspectos económicos de la industria, el control del café en proceso de elaboración y ya elaborado, y el señalamiento anual de las cuotas correspondientes a la exportación y al consumo interno. Estrictamente carece de responsabilidades

61 Para una serie de interesantes ideas en cuanto a coordinación entre las actividades crediticias y las de promoción agrícola, consúltese el Trabajo Final del Ingeniero Alvaro Jiménez Castro en la Escuela Superior de Administración Pública América Central, *Análisis del Ministerio de Agricultura e Industrias de Costa Rica en relación con un proyecto de Ley Orgánica*, ESAPAC, San José, 1957, págs. 84, 85 y 91.

de desarrollo de la producción, aunque sus poderes regulatorios ejercen o pueden ejercer indirectamente cierta influencia sobre ella. Se trata de un organismo de carácter semi-autónomo, adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda y regido por una Junta en la que tienen representación productores, beneficiadores, tostadores y exportadores de café.

Liga de Protección a la Agricultura de la Caña. Ejerce, con respecto a la caña de azúcar, similares funciones que las de la Oficina del Café, pero dentro del propósito básico de "facilitar la producción de caña en el nivel necesario para el abastecimiento del país", (artículo 13 de su escritura constitutiva). Indudablemente sus actividades tienen una conexión importante con la producción. Es un organismo privado, de orden corporativo, pero con funciones semipúblicas y con cierta intervención estatal. En su Directiva tienen asiento, a más de representantes de la Cámara de Azucareros y de la Cámara de Productores de Caña, el Ministro de Agricultura y el Administrador General de la Fábrica Nacional de Licores.

Finalmente hay que agregar los *Ministerios de Economía y Hacienda y de Agricultura e Industrias*, a los que —desde luego— de una manera general, o bien a través de departamentos especializados, correspóndeles también la función de promover y estimular el desarrollo del país en sus diferentes ramas productivas, y de determinar la financiación y la construcción de diversas obras básicas para el progreso económico nacional. Debe recordarse, como elementos de coordinación, que el Ministro de Economía y Hacienda tiene asiento en la Directiva del Banco Central, y el de Agricultura e Industrias en la del Consejo de Producción y en la de la Liga de la Caña, a la vez que el primero de dichos Ministerios tiene un representante en la Oficina del Café.

Dirección General de Economía. El más importante departamento de tipo económico del Ministerio del mismo nombre, tiene a su cargo la coordinación de los programas de integración económica centroamericana, lo relativo a tra-

tados y convenios internacionales de carácter económico, el control de precios máximos de los artículos de consumo esencial y la realización de estudios económicos varios, amén de otras responsabilidades. Su Director controla la secretaría de la Comisión Arancelaria y forma parte de las Comisiones de Comercio Exterior, de Estadística, de Nutrición y de Protección del Tabaco.

Dirección de Industrias. Adscrita al Ministerio de ese nombre, tiene a su cargo, de manera directa, lo relativo al desarrollo industrial del país, salvo en los aspectos crediticios, y la aplicación de las leyes de fomento industrial. Su Director es miembro del Comité de Normas y Asistencia Técnica Industrial y de la Comisión de Comercio Exterior, a la vez que interviene en el programa de integración económica centroamericana y en el Centro de Cooperación Técnica Industrial. Este último es un programa mantenido y financiado conjuntamente por el Gobierno de Costa Rica y la Administración de Cooperación Internacional del Gobierno de los Estados Unidos.

Dirección General de Agricultura y Ganadería. Es un importante órgano del Ministerio de Agricultura e Industrias que tiene a su cargo estudios y políticas en relación con tierras, bosques, conservación de suelos, agronomía, defensa pecuaria, veterinaria, zootecnia y extensión agrícola. Controla desde hace poco tiempo el Servicio Técnico Internacional de Cooperación Agrícola, otrora de carácter autónomo, servicio mantenido y financiado, conjuntamente también, por los Gobiernos de Costa Rica y Estados Unidos, éste último dentro de sus programas de asistencia técnica.

La Comisión Arancelaria, un organismo inter-departamental que tiene a su cargo hacer estudios y recomendaciones en relación con el Arancel de Aduanas, está integrado por un delegado de la Contaduría Mayor de la República, un experto en cuestiones fiscales, ambos de nombramiento del Ministerio de Economía y Hacienda, un delegado del Banco Central y dos del Ministerio de Agricultura e Industrias,

especializado uno en el ramo agrícola y otro en el industrial; y las funciones de secretaría, como se ha dicho, las desempeña la Dirección General de Economía.

Débesse finalmente citar, por la influencia que su política de inversiones tiene y tendrá cada día más sobre la economía nacional, a la *Caja Costarricense de Seguro Social* y el *Instituto Nacional de Seguros*. La primera, según el artículo 39 de su ley, tiene que invertir sus reservas "en las más eficientes condiciones de garantía y rentabilidad, prefiriéndose, en igualdad de circunstancias, aquellas que al mismo tiempo reporten ventajas para los servicios de la institución y que contribuyan en beneficio de los asegurados a la higiene social y a la prevención de las enfermedades". El segundo, artículo 21 de su ley, ha de invertir tanto sus reservas matemáticas como técnicas, "en las más eficientes condiciones de garantía y rentabilidad. Las inversiones se harán tomando en cuenta la naturaleza de las obligaciones contraídas por la institución". Con respecto a estas facultades, cabe recordar el artículo 124 de la Ley del Banco Central, según el cual "las instituciones aseguradoras del Estado y cualquier otra Institución pública cuyas actividades puedan afectar el mercado de dinero y capital estarán obligadas a procurar una coordinación de sus programas de inversión con la política del Banco. A este efecto, este último podrá hacerles las recomendaciones y sugerencias que estime del caso".

Resulta evidente que estamos frente a un cuadro de responsabilidades idénticas, similares o complementarias, pero dispersas y fragmentadas. Unas veces ellas se encuentran dentro de la jurisdicción ministerial del Poder Ejecutivo; otras, en el seno de los entes autónomos, que no lo son únicamente vis a vis de ese Poder, sino también entre ellos mismos. Ciertamente no faltan, como lo acabamos de ver, reglas sobre coordinación, pero aunque puede admitirse que ella no ha faltado en casos específicos, sí debe afirmarse con franqueza que esas reglas son demasiado generales, que no establecen mecanismos operativos de carácter concreto y obligato-

rio, y que no han logrado determinar ni actitudes ni prácticas sistemáticas de solidaridad funcional, pese a la preocupación y los buenos deseos de Ministros, Directores y Gerentes. Posiblemente la única excepción a lo dicho se encuentra en las relaciones entre el Banco Central y los otros bancos, los cuales, por estar legalmente jerarquizados con respecto al primero en lo relativo a la política crediticia general, sí se han desenvuelto con uniformidad operativa. Pero el autor de estos comentarios no desearía en manera alguna que de la frase anterior alguien derivase la idea de que es su opinión la de que únicamente estableciendo sistemas de subordinación entre los Ministerios y las Instituciones Autónomas, se podría conseguir la anhelada coordinación que es, a su vez, la base mecánica indispensable de la planificación económica. Porque no es esa, en verdad, la opinión del autor, tal como tendrá oportunidad de aclararlo adelante. Y porque ni abriga dudas en cuanto a la importancia que las autonomías han tenido y continúan teniendo para la vida democrática y la eficiencia administrativa del país, ni cree que deban abrigarse en cuanto a que, manteniendo incólume el régimen autonómico, pueda lograrse establecer las bases racionales mínimas para coordinar y planificar.

* * *

¿Qué se ha propuesto hacer en Costa Rica en el campo de la planificación?

El señor A. C. Kayanan, Consultor en Vivienda y Planificación de la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, presentó en 1955 una serie de recomendaciones para una Ley Básica de Planificación, ciertamente de gran interés, pero en parte desconectadas de la realidad institucional del país.

Comienza por proponer se adopte, como propósito general de la legislación, el proclamado por la Ley de Planificación de Puerto Rico que, a juicio suyo, ofrece una "gran claridad". Es el siguiente: "Los poderes concedidos en esta Ley se ejercerán con el propósito general de guiar el des-

arrollo de Puerto Rico de modo coordinado, adecuado y económico, el cual, de acuerdo con las actuales y futuras necesidades y los recursos humanos, físicos y económicos, hubiere de fomentar en la mejor forma la salud, la seguridad, la moral, el orden, la conveniencia, la prosperidad, la defensa, la cultura, la solidez económica y el bienestar general de los actuales y futuros habitantes, y aquella eficiencia y economía en el proceso de desarrollo, en la distribución de la población, en el uso de las tierras y en las mejoras públicas que tiendan a crear condiciones favorables a tales fines”.

Creemos que semejante ambiciosa enumeración de fines de toda clase, no contribuiría a darle claridad y precisión a una legislación costarricense, sino que más bien tendería a crear conflictos o dudas frente a otras legislaciones o entidades ya existentes que tienen a su cargo la realización de varios de esos fines.

Luego propone crear el señor Kayanan una Comisión de Planificación que, en nuestro modesto criterio, ignora el vigoroso proceso que las autonomías han tenido en el país, así como la existencia de las distintas entidades autónomas de función económica a que nos hemos referido arriba. Y no se explica si lo que se pretende es ponerle fin a tal proceso y eliminar esas entidades, lo que sería inadmisibles, o que la nueva Comisión trabaje, simultánea e independientemente con toda esa intrincada red de instituciones autónomas, lo que sería muy inconveniente para una auténtica planificación, y contribuiría más bien a fragmentar aún más la situación actual.

La Comisión en referencia incluiría al Ministro de Economía y Hacienda, pero no al de Agricultura e Industrias que, por sus funciones de promoción económica debería figurar en ella, al menos que dichas funciones fueran absorbidas por el de Economía, pero sobre esta alternativa nada se dice en el proyecto. Incluiría además al Ministro de Obras Públicas y al Presidente de la Liga de Municipalidades, organismo este último que, aunque discutido en cierta oportu-

nidad, nunca llegó a cuajar en la realidad. Y finalmente, a cuatro ciudadanos con "voluntad para servir a la comunidad y un espíritu cívico superior a sus intereses personales", tres de nombramiento del Presidente de la República y uno de la propia Comisión. Estos cargos, dada la realidad institucional del país, convendría más, a nuestro juicio, que fuesen ocupados por representantes de algunos de los varios organismos públicos y privados relacionados con los problemas de la producción, ello dentro de un sano propósito de integración institucional.

Las sugerencias en cuanto a deberes y poderes de la Comisión, la cual "no se encargará de las operaciones de rutina ni de la administración del personal", son muy concretas y aprovechables, aunque tenemos serias dudas en cuanto a si convendría, dada la complejidad de la planificación económica y la falta de experiencia del país, mantener también dentro de las atribuciones de la Comisión lo relativo a planificación urbanística. Encontramos muy puestas en razón, por otro lado, las de "iniciar estudios básicos para el desarrollo social y económico, para la extensión y coordinación de actividades industriales, agrícolas y comerciales y otras similares en todos los lugares del país, y recomendar a los organismos a los cuales concierne el estímulo y la facilitación de dichas actividades". Así como, apoyándose en la fructuosa experiencia puertorriqueña, la de "preparar, en colaboración con la Oficina de Presupuesto, un Programa de Inversiones Capitales a Largo Plazo y asesorar a dicha oficina en la estructuración del Presupuesto correspondiente". Y la de clasificar, dentro de dicho Programa, "los proyectos por necesidad y urgencia, recomendando tiempo y secuencia de adquisición de predios o construcción, indicando costos estimados, gastos probables de mantenimiento y operación, ingresos de operación si los hay, y fuentes de recursos existentes o supletorias"⁶².

62 Kayanan, A. C. *Elementos Propuestos de una Ley Básica de Planificación en Costa Rica*, folleto poligrafiado sin pie de imprenta, San José, abril de 1955, págs. 3, 6, 7, 10, 11 y 24.

Hay otros aspectos en las propuestas del señor Kayanan, no por secundarios menos importantes y útiles para ser tomados en cuenta por una legislación realista sobre planificación.

Pero el Plan Kayanan no pasó a más. Mereció, sin embargo, un comentario del joven economista costarricense don José Manuel Salazar, a la sazón Jefe del Departamento Financiero del Instituto de Vivienda y Urbanismo, en el sentido de que le debían "ser suprimidos los elementos que lo hacen invadir el campo de los economistas, dejando los valiosos conceptos urbanísticos que contiene como base para proyectar la necesaria legislación sobre zonificación y materias semejantes". Como razón para su sugerencia, daba el Licenciado Salazar la puramente circunstancial o estratégica de que, "actualmente, no parece llegado el momento de presentar ante la Asamblea Legislativa el contenido de la parte económica del proyecto". Sin embargo, su advertencia de que "existe una falta de claridad, fuera de Costa Rica y en ella, acerca de lo que debe entenderse por planificación", y su idea, redondeada después de analizar los textos de Hayek^k y la señora Wootton, de que "la planificación puede definirse muy suscintamente como el establecimiento de prioridades económicas"⁶³, pareciera indicar que el Licenciado Salazar se inclina, y así nos lo ha confirmado él personalmente con posteridad, porque la política urbanística y la planificación económica, aunque relacionándose y coordinándose adecuadamente, deben estar atendidas por organismos distintos. Esa es también nuestra opinión y esa pareciera ser la del economista mexicano Soberón Martínez cuando, comentando la práctica puertorriqueña y notando que el Plan Económico de Seis Años ha sido un instrumento útil para "lo que ellos han llamado planeación física", advierte: "En nuestro concepto, aunque esta actividad desempeñada por la Junta de Planificación sea de extrema importancia, desvirtúa en

63 Salazar, José Manuel, *La Planificación en Costa Rica y fuera de ella*, folleto poligrafiado sin pie de imprenta ni fecha, San José, pág. 40.

cierto sentido el objetivo perseguido por el plan económico de seis años"⁶⁴.

Por cierto que el interesante estudio del Licenciado Salazar cita una propuesta informal sobre planificación del señor Leonard Kornfeld, asistente del Director de Foreign Operations Administration en Costa Rica, de 1955 a 1956, en la que se reitera "el error de fondo consistente en confundir la planificación urbanística con la planificación económica", y se dan recomendaciones generales para la integración de un Consejo de Planificación, que están más cerca de la realidad institucional del país que las del señor Kayanan. El señor Kornfeld cree que en ese Consejo deberían estar representados "los Ministros —Economía, Obras Públicas, etc.— que mayor relación tengan con la inversión de capital, así como las Cámaras de Agricultura e Industrias, y debería tener además un representante del Banco Central y de algunas de las Instituciones Autónomas"⁶⁵.

En el año de 1955 la Universidad de Costa Rica, mediante convenio con los Ministerios de Economía y Hacienda, Agricultura e Industrias y Obras Públicas, y con los Institutos de Vivienda y de Electricidad, estableció dentro del Departamento de Investigaciones de su Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, un Proyecto de Investigación del Desarrollo Económico de Costa Rica, bajo la dirección del Licenciado don Raúl Hess y con el concurso de otros jóvenes economistas egresados de la Universidad y especialmente entrenados en materias de desarrollo por la C.E.P.A.L. En publicación hecha en esos días se explicaba los propósitos del Proyecto de Investigación de la siguiente manera: Costa Rica tiene (datos de 1950) un ingreso per cápita de \$ 252, ocupando así el sétimo lugar en la América Latina. Si se propusiera levantar ese ingreso hasta un nivel, para usar un ejemplo, tres veces mayor, "dado el incremento vertiginoso de nuestra población, y suponiendo

64 Soberón Martínez, Oscar, artículo citado, *Trimestre Económico*, México, Vol. XXIII, octubre-diciembre 1955, pág. 445.

65 Salazar, op. cit., págs. 36 y 37.

do una tasa geométrica de incremento del ingreso per cápita de 5% anual, que es casi el máximo de crecimiento que nuestra economía podría soportar, tardaríamos 24 años en lograrlo". La tasa de ahorro neto para alcanzar esa meta sería, aplicando la fórmula de Domar y Harrod, de 20% del ingreso nacional, que es comparativamente muy alta, y requeriría un enorme esfuerzo nacional. "Nos encaramos entonces con el problema de lograr una asignación óptima de recursos... Es entonces un problema de evaluar eficazmente las mejores inversiones para los recursos con que se cuenta... Un gobierno responsable debe establecer, ante esa situación, un sistema adecuado de prioridades... Se hace necesario elaborar un programa nacional de inversiones con el fin de balancear el crecimiento de la economía, trabajando con una visión de conjunto y nunca a base de enfoques parciales de los problemas". Según se nota, se estaba apuntando así hacia el campo de la planificación económica. Pero, desde luego, no era ni podría ser esa nunca una responsabilidad de la Universidad. Esta, movida por un interés nacional, pero actuando dentro de un radio estrictamente científico o académico, lo que se proponía realizar por medio del Proyecto de Investigación era concretamente, en primer lugar, "una recopilación de estadísticas básicas en forma de series, desde 1937, para efectuar el diagnóstico de los factores que no le han permitido a nuestra economía desenvolverse con un ritmo más rápido", luego, "el conjunto de proyecciones del futuro de la economía costarricense" y, finalmente, "un plan general de trabajo que constituye propiamente un esbozo de un programa de desarrollo", con estudio tanto del sector público como del privado y una estimación de las necesidades de financiación⁶⁶.

66 Universidad de Costa Rica, Proyecto de Investigación del Desarrollo Económico, *El Desarrollo Económico y su Programación en Costa Rica*, Editorial Universitaria, octubre de 1955, págs. 4, , 7, 8, y 9. Consúltese también como criterio personal de su Director sobre lo que podrá llegar a ser el trabajo del Proyecto de Investigación, Hess, Raúl, *Desarrollo Económico, breve teoría y perspectivas para Costa Rica*, en Revista de la Universidad de Costa Rica, San José, No. 11, Mayo de 1955.

En el seno del Consejo Universitario, al aprobarse el establecimiento del Proyecto de Investigación y los convenios cooperativos para su financiación con los Ministerios y los entes autónomos mencionados, se dejó expresado con absoluta claridad que "existe una gran diferencia, sustancial, entre planificación e investigación: la primera está ligada a la acción y requiere decisiones rápidas e inmediatamente ejecutables; la segunda está ligado al pensamiento científico y debe tomarse tiempo en sus comprobaciones"; y que el Proyecto de Investigación del Desarrollo Económico de Costa Rica "estará dedicado completamente a la investigación". Definitivamente, la idea no fue, como podrá notarse, la de crear en la Universidad el embrión de una oficina planificadora, porque eso no sólo hubiera significado desnaturalizar la función universitaria, que no puede ser de decisión en materia de políticas, sino que también hubiera resultado en el debilitamiento —tal como lo comentó el Licenciado Salazar en su folleto mencionado— de la propia actividad de planificación, la cual requiere un claro fundamento legal e íntima relación con las fuentes de poder público. No; la idea de la Universidad fue simplemente la de promover la realización de estudios básicos sobre el desarrollo económico costarricense, usando precisamente como salvaguardia para esos estudios, frente a las emociones, las presiones, las impacencias y la tendencia a la acción improvisada a que suelen estar sujetos los organismos políticos, la autonomía universitaria y su ambiente elevado y sereno, propicio como el que más para la investigación científica. Y los frutos de tan sabio arreglo han comenzado ya a palpase con la publicación de la primera parte de los estudios⁶⁷. Las decisiones a tomar con base en estos, naturalmente lo serán por las entidades ministeriales o autónomas a las que corresponde la responsabilidad de dirigir la política económica del país, o bien a un organismo de planificación, cuando lo hubiere.

67. Proyecto de Investigación del Desarrollo Económico, *Estudio del Sector Externo de la Economía Costarricense*, Litografía Costa Rica y Tipográfica Comercial, San José, 1958.

En 1953 se creó, por decreto del Poder Ejecutivo, un llamado Consejo Económico y Social, pero más bien con el carácter de asesor de dicho Poder en esos campos, y la circunstancia de habersele integrado con personas consagradas a otras funciones de gran responsabilidad y dedicación en el campo público y en el privado, hizo que llegara a desaparecer después de unos pocos meses de relativa actividad.

En 1958 volvió a hablarse en documentos oficiales⁶⁸ de un Consejo Económico, adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda, con Secciones de Planificación, Integración Económica Centroamericana, Arancelaria, Comercial, y de Evaluación de Inversiones; estaría integrado por los Ministros de Economía y Hacienda, Agricultura y Obras Públicas, y por representantes del Banco Central y otras instituciones autónomas relacionadas con el desarrollo, de las Municipalidades y de la Asamblea Legislativa; y tendría íntima conexión con el Proyecto de Investigación del Desarrollo Económico de la Universidad. Pero ni se definieron sus funciones ni se explicó su *modus operandi*, y aún no se sabe si va a convertirse en algo efectivo. Desde luego, aún con los defectos de mayor bulto que a nuestro juicio contiene —concebir la planificación como una de tantas secciones subordinadas, darle representación a un cuerpo por necesidad y lógica eminentemente político como es la Asamblea Legislativa, y no dársela a los sectores económicos privados— sería interesante que tal proyecto se convirtiera en realidad, al menos como un primer paso hacia una entidad planificadora más completa y mejor fundada.

Existe actualmente también un proyecto de Reglamento para la llamada Oficina de Planeamiento y Coordinación del Ministerio de Agricultura e Industrias, la cual tendrá como "finalidad fundamental la de formular los planes agrícolas del Ministerio y la de coordinar sus funciones con las de otros organismos estatales o privados que impulsan el

68 Ministerio de Economía y Hacienda, *Memoria Anual*, 1958, pág. IX.

desarrollo económico de la República"⁶⁹. Pero, aunque el proyecto es interesante, está bien lejos de la idea de una oficina con funciones de planeamiento integral para todas las actividades económicas del país.

En el presente año, y por iniciativa del Banco Central, se han formulado las bases y el presupuesto de operación de "una oficina, dentro del Ministerio de Economía y Hacienda, que tendría por funciones evaluar proyectos públicos de inversión y establecer prioridades con respecto a los mismos". Esta oficina, que sí ofrece caracteres más definidos de organismo planificador, aunque posiblemente a un nivel administrativo inferior al que la trascendencia de la función exige, "no debería ocuparse de preparar por sí misma los proyectos de inversión, sino que aprovecharía la experiencia y la cooperación de las distintas dependencias públicas, así como de las instituciones autónomas encargadas de promover el desarrollo económico del país"⁷⁰. Aún con la severa limitación indicada, estimamos verdaderamente conveniente que esta oficina se convirtiese en pronta realidad, como otro paso gradual hacia la constitución de un auténtico organismo planificador.

Sin embargo, el defecto de todos estos proyectos sigue siendo, a la par de su falta de un status legal y administrativo más firme y decisivo, el que cada uno de ellos ignora a los demás, de manera que de llegar a establecerse todos, habría el peligro de que surgiera quizás más bien una nueva fragmentación y duplicación de funciones.

Otro ejemplo del mismo fenómeno lo constituye la Comisión Consultiva y de Coordinación para el Fomento Industrial, incluida en el proyecto de Ley de Protección y Desarrollo Industrial, actualmente en discusión en el seno de la Asamblea Legislativa, la cual está llamada, por lo menos en

69 Ministerio de Agricultura e Industrias, *Reglamento de la Oficina de Planeamiento y Coordinación*, copia mimeográfica.

70 Dictamen rendido a la Junta Directiva del Banco Central, por los señores Licenciados don Wilburg Jiménez, don Bernal Jiménez y don Mario Ugalde, 21 de abril de 1959.

el texto sugerido por el Banco Central⁷¹, a asesorar al Ministerio de Agricultura e Industrias "en la aplicación de esta ley y en los demás aspectos relacionados con el desarrollo industrial", y estaría integrada por el Director de Industrias, el Director de Economía, un representante del Banco Central, uno de los bancos comerciales, uno del Consejo de Producción y dos de la Cámara de Industrias.

Fialmente deseamos decir unas palabras sobre la llamada Oficina de Planeamiento del Area Metropolitana, organizada en 1957 mediante arreglo cooperativo del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo y las Municipalidades de San José, Tibás, Goicoechea, Moravia, San Pedro de Montes de Oca, Curridabat, Desamparados, Alajuelita y Escazú, con el objeto de planificar el futuro desarrollo urbanístico del área metropolitana. Aunque ya hemos manifestado nuestra posición en contra de atribuir a una misma entidad las funciones igualmente complejas y trascendentales de la planificación económica y la planificación urbanística, y por tanto estamos lejos de pensar en O. P. A. M. como un eventual organismo encargado de la promoción del desarrollo económico del país, lo citamos como otro testimonio —y éste extraordinariamente vivo— de la creciente conciencia en cuanto a la urgencia de prever el crecimiento material del país. Es especialmente reveladora la circunstancia de que las municipalidades metropolitanas, bajo el dinámico liderato del I.N.V.U., estén actuando de acuerdo en un asunto que las afecta a todas pero que, a la vez, necesariamente desborda el ámbito de sus respectivas jurisdicciones. O.P.A.M. ha realizado en sus dos años de vida una serie de estudios de gran interés: entre otros, el del problema de abastecimiento de agua potable, el de colectores y plantas de tratamiento de aguas negras, y el de planes viales, todo para el área metropolitana. Ha formulado además un proyecto de Ley de Planeamiento

71 Banco Central de Costa Rica, *Observaciones de la Junta Directiva al dictamen de la Comisión de Industrias de la Asamblea Legislativa sobre el proyecto de Ley de Protección y Desarrollo Industrial*, copia mimeografiada, Junio de 1959.

Urbano que será próximamente presentado a la Asamblea Legislativa, y el cual contempla la creación del Consejo Superior de Planeamiento Urbano, organismo de carácter nacional que sería la máxima autoridad en materia de urbanismo.

* * *

Más con el propósito de estimular la producción y el cambio de ideas sobre tan importante asunto, que con la vana pretensión de estar presentando un esquema definitivo, nos permitimos ofrecer a continuación algunas líneas concretas para el establecimiento de una oficina planificadora en Costa Rica. Ellas se fundan tanto en los elementos expuestos atrás como esenciales, a nuestro juicio, para una acertada planificación, como en la realidad institucional existente en el país, y en ciertos aspectos de los diversos planes formulados hasta ahora en la materia.

I. La investigación científica básica quedaría en manos de la Universidad de Costa Rica, debiendo fortalecerse y ampliarse el llamado Proyecto de Investigación del Desarrollo Económico, en manos del Departamento de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, y cambiarse sus actuales contactos con Ministerios e Instituciones Autónomas, por los de la Junta de Planificación que se propone adelante. También debería fortalecerse, con financiación adicional, el estudio sobre recursos humanos recientemente emprendido por el mencionado Departamento de Investigaciones.

II. Los proyectos específicos de inversión correspondería elaborarlos al Ministerio de Economía y Hacienda, que absorbería la Dirección de Industrias del Ministerio de Agricultura e Industrias, así como la Sección de Proyectos de Inversión Industrial del Banco Central; y al Consejo Nacional de Producción, que se convertiría, mediante las necesarias reformas legales y el aumento de su capital de operación, en un organismo más dinámico de fomento de la producción agrícola, ganadera e industrial, complementando su va-

liosa función de estabilización de precios, con programas agresivos de promoción de nuevas empresas productivas, similares a los de las Corporaciones de Fomento de Puerto Rico y Chile. El Ministerio de Agricultura e Industrias perdería en favor del Consejo de Producción, así reorganizado, su responsabilidad general de estímulo de la producción, así como perdería, en favor del Ministerio de Economía y Hacienda, según se ha dicho, sus atribuciones de preparación de proyectos industriales específicos. También las Cámaras Patronales tendrían la facultad de elaborar proyectos específicos y de elevarlos —como el Consejo y el Ministerio de Economía— a la Junta de Planificación.

III. La planificación propiamente tal, (determinación oficial de metas económicas sobre el fundamento de los estudios básicos realizados; señalamiento de prioridades de acuerdo con las necesidades nacionales, los proyectos específicos de inversión y la disponibilidad actual o potencial de recursos humanos, técnicos y financieros; formulación de planes flexibles de corto y largo plazo, totales y sectoriales; evaluación de los proyectos específicos presentados por el Ministerio, el Consejo y las Cámaras; señalamiento de las inversiones básicas requeridas por el país; formulación de una política financiera enderezada a promover el desarrollo económico del país; adopción de un amplio sistema de estímulos para atraer el capital privado, tanto nacional como extranjero, en condiciones óptimas para la economía general, a los campos más necesitados de inversiones; sugerencias al Ministerio de Educación Pública, el Consejo Superior de Educación y la Universidad de Costa Rica, sobre la preparación de los cuadros humanos del desarrollo; adopción de políticas dirigidas a vigorizar y ampliar la clase de los empresarios; formulación de una política social consistente con los planes de desarrollo; estudio de planes para fortalecer legal y moralmente la empresa privada dotada de amplio criterio social y fiscal; fijación de la política económica internacional; coordinación de los organismos públicos y privados de tipo econó-

mico; revisión de la estructura de economía mixta a la luz de los planes acordados, etc., etc.), estaría en manos de una Junta de Planificación, integrada por los Ministros de Economía y Hacienda y de Trabajo y Previsión Social, los Presidentes o los Gerentes del Banco Central y del Consejo de Producción, dos representantes nombrados por las Cámaras Patronales relacionadas con problemas de la producción, y un Director de Planificación con conocimientos económicos y experiencia administrativa, el cual sería nombrado por el Consejo de Gobierno por un período de seis a ocho años, y actuaría como el funcionario ejecutivo de tiempo completo de la Junta. Habría así en ésta un conveniente y lógico equilibrio entre Gobierno, entidades autónomas, sector privado y especialización técnica. La Junta contaría con el personal técnico y administrativo necesario, el cual —dada la división de funciones que estamos proponiendo— podría ser muy pequeño, pero tendría que ser muy competente.

IV. El Ministerio de Economía y Hacienda debería reorganizarse de tal manera que su parte económica cobrase una mayor importancia y definición y contase con secciones especializadas en materia industrial, agrícola, ganadera, de comercio internacional y de integración centroamericana. Otra sección debería ser la arancelaria, la cual absorbería las funciones del actual organismo interdepartamental encargado de la materia. Las tres primeras secciones sería las encargadas de preparar los proyectos ministeriales de inversión que oportunamente se ofrecerían para su libre uso por el sector privado. Las otras secciones prepararían las políticas complementarias correspondientes a dichos proyectos y los del Consejo de Producción y —en caso de serles así solicitado por ellas— los de las Cámaras Patronales. La Oficina de Presupuesto, dentro del sector hacendario del Ministerio, o del Poder Ejecutivo en general, haría otro tanto en el campo financiero. Además, al Ministerio correspondería presentarle a la Junta, junto con los proyectos originados en el seno de sus sec-

ciones, los planes concretos de inversión pública que le presenten la Oficina del Café, la Liga de la Caña, los otros Ministerios, especialmente el de Obras Públicas, las Municipalidades, y la O.P.A.M. o, mañana, el Consejo Superior de Planeamiento Urbano.

Desde luego, los organismos cafetalero y azucarero, así como los municipales y urbanísticos, conservarían, los primeros sus poderes regulatorios legales, y los segundos y las Municipalidades, su plena autonomía constitucional o legal, pero al igual que las Instituciones Autónomas estatales propiamente dichas, quedarían todos obligados a estudiar sus planes con la Junta y a estudiar la coordinación de sus políticas con la fijada por aquella.

V. El Ministerio de Trabajo y Previsión Social, a su vez convenientemente reorganizado, cuidaría las implicaciones sociales de la planificación económica y trataría de formular su política en consonancia con ésta. Precios, salarios, desplazamientos de mano de obra, fenómenos de desocupación, servicios sociales, seguros sociales, etc., serían los aspectos sobre los que el Ministerio tendría que informar a la Junta y sobre los que tendría que discutir en el seno de ella, con fundamento en los estudios preparados por las correspondientes secciones ministeriales, la Caja de Seguro Social, la Comisión de Salarios y demás entes especializados de carácter laboral o de previsión social. Los de carácter autónomo conservarían su autonomía, pero también tendrían la obligación de discutir previamente sus proyectos con la Junta, y de estudiar sus políticas a la luz de las señaladas por aquella.

VI. El Presidente —o el Gerente— del Consejo de Producción, entidad que debería llegar a llamarse más bien Instituto de Fomento de la Producción, llevaría igualmente a la Junta los proyectos específicos de inversión para el sector privado que su institución hubiese elaborado, los cuales lo serían en íntima relación con el Ministerio de Economía y Hacienda, tanto para evitar duplicaciones u omisio-

nes, como para obtener, de parte de las secciones especializadas de éste último, el estudio de las políticas complementarias. El Consejo tendría frente a la Junta iguales obligaciones que las indicadas para los otros entes autónomos y semi-autónomos.

VII. El Presidente —o el Gerente— del Banco Central sería el nexo entre la Junta y el Sistema Bancario Nacional y todas las otras Instituciones Autónomas y semi-autónomas —con la sola excepción del Consejo de Producción— en lo relativo a sus planes propios de inversión y a sus políticas generales de fomento.

Cabe recordar que existen en el país 122 entidades semi-autónomas, algunas de las cuales disponen de fondos muy cuantiosos que se manejan fuera de toda consideración de política nacional. La revisión de la estructura de economía mixta a que nos hemos referido varias veces, debería comprender muy especialmente el status legal y financiero de estas entidades. Pero, en todo caso, sus proyectos de inversión, así como los de las Instituciones Autónomas, tendrían que ser considerados por la Junta. Mediante esta conexión, además, tanto el Instituto de Electricidad como el de Vivienda podrían hacer efectivas y operantes las previsiones de sus leyes en cuanto a coordinación de sus actividades con los programas de desarrollo económico nacional. Mediante esta conexión debería lograrse también, de manera definitiva, la canalización de las reservas de la Caja de Seguro Social y del Instituto de Seguros a través del Sistema Bancario Nacional. Finalmente, el Presidente del Banco, conjuntamente con el Ministro de Economía, sería el encargado dentro de la Junta de presentar programas coordinados para la política bancaria, crediticia y fiscal de la República, que tomasen en cuenta tanto las necesidades del desarrollo como las de la estabilidad monetaria. Nada se supone aquí contra la autonomía del Banco Central ni contra la de los otros bancos y demás Instituciones Autónomas de fomento; únicamente se esta-

blece la obligación de la discusión conjunta y previa a la realización de cualquier plan, de problemas que desbordan, por sus implicaciones, el radio estricto de actividad de cada una de esas entidades, y la de procurar enmarcar sus políticas dentro de líneas inspiradas por las necesidades del desarrollo integral.

VIII. Los representantes de las Cámaras Patronales serían el nexo entre la Junta y, más en general, entre las instituciones públicas de planificación, preparación de proyectos y de fomento, y el sector privado. También podrían presentar —como se ha dicho— los proyectos específicos que sus corporaciones preparasen para la inversión privada. Y tendrían derecho a exigir, previamente a tal presentación, que las secciones especializadas del Ministerio de Economía estudiasen y recomendasen las políticas complementarias correspondientes.

IX. La Junta prepararía todos los años un Programa de Desarrollo Nacional para los siguientes cuatro, cinco o seis años, el cual incluiría referencias precisas a la cantidad y la clase de las inversiones requeridas por el país tanto en el sector privado como en el público y, dentro de este último, haría las correspondientes asignaciones entre cada uno de los Ministerios, las Instituciones Autónomas y los entes semi-autónomos. Esto no implica, desde luego, que se vaya a desconocer la propiedad de los fondos de las entidades autónomas y semi-autónomas para traspasarlos a donde la Junta crea que serían invertidos con mayor utilidad para la economía nacional, lo cual sólo la Asamblea Legislativa podría hacerlo, mediante ley, en cada caso. Pero sí podría implicar recomendaciones de préstamos inter-institucionales, o de aumento o disminución en el volumen o de variación en la dirección de los subsidios o aportes del Gobierno Central, cuando los hubiere, y, además, recomendaciones al Banco Central en cuanto a su política de distribución del crédito bancario. El Programa incluiría, además de estas sugerencias en cuanto a asignación de subsidios, préstamos inter-institucionales y política credi-

ficia, otras en cuanto a políticas complementarias para llevar adelante los proyectos, así como los proyectos de ley que se juzgase indispensables para su buen éxito. Igualmente colaboraría la Junta con la Oficina de Presupuesto en la preparación del proyecto de presupuesto del Gobierno Central para el año inmediato siguiente, con el propósito de hacerlo calzar con el Programa de Desarrollo Nacional en lo relativo a ese sector público y a ese período. Es claro que la Junta no tendría por qué entrar a lo que ese presupuesto o los de las entidades autónomas o semi-autónomas dispongan en cuanto a gastos ordinarios y de operación de servicios ya establecidos, sino en cuanto a lo que en ellos implique nuevas inversiones o esfuerzo adicional para incrementar la productividad del trabajo nacional. En estos dos aspectos: programa de mediano plazo y participación en la elaboración del presupuesto gubernamental, se estaría acogiendo la fructuosa experiencia de Puerto Rico y las recomendaciones, basadas en ella, del señor Kayanan.

IX. Ambos documentos le serían remitidos al Consejo de Gobierno. Este los enviaría luego, junto con sus observaciones, a la Asamblea Legislativa, la cual le daría al proyecto de presupuesto anual del Gobierno Central el trámite previsto por la Constitución Política, y al Programa de Desarrollo un debate general tras el cual lo devolvería a la Junta, acompañado de sus propias observaciones. La Junta, entonces, lo distribuiría, por capítulos, entre cada una de las entidades encargadas, bien de estimular las inversiones en el sector privado, bien de efectuar las inversiones del sector público. Pero todas las Instituciones Autónomas y semi-autónomas envueltas conservarían su independencia funcional para acoger o no los planes, debiendo comunicarle de inmediato, sin embargo, su resolución a la Junta, a efecto de que ésta tratase de conseguir, entre ellas y entre todas ellas y los Ministerios, la debida coordinación en la ejecución de los planes o en la parte de ellos acogida. La parte acogida podrá ser, en general, muy grande, ya que, previamente a la elaboración del Programa de Desarrollo habrá habido

un intenso cambio de opiniones y puntos de vista entre todas esas entidades y la Junta. Este sistema garantizaría, en nuestra opinión, que los entes autónomos se viesen obligados a estudiar sus políticas, para proyectar y ejercer las cuales mantendrían la libertad que les garantiza el texto constitucional, con un enfoque integral de los problemas, las necesidades, las limitaciones y las implicaciones del desarrollo económico nacional⁷².

Muchos abrigarán dudas en cuanto a la efectividad de este esquema de trabajo y se inclinarán talvez, con el afán de obtener resultados más ciertos y seguros, por otro más jerarquizado y obligatorio.

Y posiblemente tengan razón en el campo puramente teórico. Pero las ventajas de nuestra proposición —creemos— estriban, desde el punto de vista jurídico, en que se adapta al régimen institucional existente y no requiere de reforma constitucional alguna; desde el punto de vista sociológico, en que respeta la prestigiada tradición de las autonomías; desde el punto de vista político, en que reconoce la preferencia colectiva costarricense por los métodos de persuasión y libre aceptación de las políticas, y la resistencia a los sistemas de imposición; y desde el punto de vista operativo, en que supone un régimen experimental, flexible, el cual puede ser constantemente revisado y perfeccionado, y del que fundamentalmente se espera la formación gradual de una conciencia sobre la indispensabilidad de las previsiones, del enfoque integral y la coordinación, para cualquier programa sólido de desarrollo económico nacional.

72 Este sistema garantizaría, para ofrecer ejemplos reales de actualidad, que se tuviese que establecer una relación de prioridades entre los siguientes proyectos o solicitudes de préstamos extranjeros: \$ 10.000.000.00 para importación de bienes de capital; \$ 10.000.000.00 para financiar la pequeña agricultura a través de Juntas Rurales de Crédito; \$ 5.000.000.00 para continuar la carretera Interamericana; alrededor de \$ 5.000.000.00 para la financiación parcial de la Planta Hidroeléctrica de Río Macho; y otros cuantos proyectos más de indudable beneficio nacional. O entre las siguientes obras nacionales: Hospital Nacional de Niños, pabellón de la Facultad de Agronomía en la Ciudad Universitaria, sistema nacional de telecomunicaciones, resolución del problema del agua potable en la ciudad de San José y cantones de sus alrededores.

En Puerto Rico, cuyo sistema de planificación no es más autoritario que el propuesto aquí, él ha trabajado adecuadamente. Aunque en la Isla los poderes públicos gozan de absoluta libertad para aceptar, modificar o descartar el llamado Programa Económico de Seis Años y sus documentos complementarios, "la experiencia indica —según cita hecha atrás— que tanto el Gobernador como la Asamblea dan gran peso a las recomendaciones del Programa Económico, por ser éstas el producto de un cuidadoso estudio técnico". Y en los países escandinavos y la India la planificación ha trabajado fructuosamente también dentro de una atmósfera de libre discusión y con técnicas completamente democráticas. En la India, según lo afirma la Comisión de Planificación, el Primer Plan, aparte de sus éxitos concretos, "hizo algo más: movilizó las energías y el espíritu del pueblo y produjo una sensación nueva de esperanza y de confianza en la capacidad del país para resolver sus propios problemas".

Estamos seguros de que si nuestra Junta de Planificación y los organismos conexos llegaren a trabajar con seriedad, responsabilidad y entusiasmo —y no hay ninguna razón en contra en la sana tradición administrativa nacional—, bien pronto adquirirían esa respetabilidad en el campo técnico de que han gozado y gozan prácticamente todas nuestras Instituciones Autónomas, y gracias a la cual han logrado, como regla general, que tanto la Asamblea como el Poder Ejecutivo les otorguen "gran peso a sus recomendaciones". Y estamos seguros de que, adquirida esa respetabilidad, podrían "movilizar las energías y el espíritu del pueblo", de este inteligente y comprensivo pueblo costarricense, en una forma tal que el éxito de los planes y de su funcionamiento quedaría completamente asegurado.

A nuestro juicio, dentro de una organización democrática y, especialmente, cuando ésta es tan llena de vida como la de Costa Rica, la técnica no debe imponerse a la política por imperativo de las normas jurídicas, si no por el prestigio profesional y la fuerza de la convicción.

Y somos muy optimistas en cuanto a que un esquema como el presentado en estas páginas y, desde luego, cualquiera otro mejor, sería fácilmente aceptado por la opinión pública, las entidades privadas, los empresarios, los órganos del Poder Público y las instituciones autónomas; y en cuanto a que, sujeto a un período de observación y ajustes, podría llegar a operar con naturalidad y eficiencia dentro del campo, tan vital para nuestro destino de nación libre, de la planificación económica en régimen democrático.



PRIMERAS MANIFESTACIONES DEL ESTADO COSTARRICENSE

1821 — 1835

por CARLOS MONGE ALFARO

Es sabido que durante la dominación española la iniciativa y la dirección de la vida política corrió por cuenta y riesgo de nuestra Madre Patria, la que indicaba el tipo de instituciones y de normas que debían aplicarse o seguirse por parte de los habitantes de la llamada provincia de Nuevo Cartago o Costa Rica. Los colonos —descendientes de los soldados traídos por numerosos conquistadores— no tuvieron ninguna participación en el desarrollo de los hechos políticos, pues estaban predeterminados por las autoridades coloniales y la legislación elaborada por jurisconsultos españoles, miembros del Consejo de Indias o consejeros de los reyes.

Las condiciones económicas, dentro de las cuales se desarrolló la provincia de Nuevo Cartago, originaron los elementos básicos de una sociedad agraria, cuyo sujeto será, con el correr del tiempo, el labriego. Poco a poco se posesionaron de las tierras fértiles, situadas, generalmente, en las vegas o abras de los valles de los ríos Aguacaliente y Virilla. La falta de comunicaciones, el descuido con que las autoridades peninsulares tenían a la provincia; la carencia de recursos minerales y de materias primas, produjo en Costa Rica durante todos los siglos coloniales —XVI, XVII, XVIII y parte del XIX— un permanente estado de pobreza, de miseria y, a un tiempo, de aislamiento. El gobierno español, representado por el Gobernador, languidecía en Cartago. De esa manera, pasaban los días sin tono, ni colorido; pa-

reciera que el tiempo se había detenido, que se vivía en un eterno presente. La colonia venía a medio despertarse cuando, de tarde en tarde, las autoridades civiles se liaban a pelluzgones y a largos debates verbales con las eclesiásticas. Fue Costa Rica, durante las centurias citadas, un país sin historia oficial.

Ante esa orfandad gubernativa, los colonos, que tenían que cultivar la tierra para no morir de hambre, fueron colonizando las feraces tierras del oeste de la mal denominada Meseta Central, talando trozos de bosques para instalar cabañas hechas de bejucos y hojas secas y "limpiar" unas pocas hectáreas para sembrar maíz, trigo, caña de azúcar, tabaco, frijoles. Las familias eran poco numerosas, tenían tierra para cultivar, pero cultivaban lo estrictamente necesario para subvenir a sus necesidades vitales. Muchos kilómetros de distancia separaban una familia de otra. Esfuerzos repetidos y costosos hubieron de hacerse por autoridades civiles y religiosas para convencerlas de la conveniencia de vivir en población. Renuentes a trasladarse a determinados lugares, en donde se había creado una Ayuda de Parroquia, mantuvieron su actitud aislacionista en forma pertinaz.

Costa Rica fue durante varios siglos, no propiamente un país de aldeas sino un país de familias que vivieron sin nexos ni relaciones sociales. No fue sino a principios del siglo XVIII que se levanta la primera ayuda de parroquia en el valle del Virilla - 1706 en Lagunilla, trasladada en 1717 a Cubujuquí; y a mediados de la misma centuria se empezó a formar la segunda población en la Boca del Monte (actual San José) y a fines del mencionado siglo surge la tercera— Villa Hermosa. Esas poblaciones eran apenas reducido conjunto de casas de paja y de adobe. El Ilustrísimo señor don Pedro Agustín Morel de Santa Cruz, Obispo de Nicaragua, a propósito de la visita apostólica que hizo a Costa Rica, escribió en 1751:

"Cuatro leguas al norte de Aserri, en un llano muy ameno, está la población con el diminutivo de Villita, porque ahora se va formando. Compónese de once casas de teja y quince de paja, sin formar plaza ni calle. Faltábale agua y se ha conducido por acequias; la iglesia es la más estrecha, humilde e indecente de cuantas vi en aquella provincia; su titular San José".

Tanto para las autoridades civiles como para las eclesiásticas la obstinada posición tomada por los labriegos constituía un hecho grave para el desenvolvimiento de la provincia y la articulación de la vida económica y social. Tomaron medidas conducentes a obligarlos a reunirse alrededor de la Ayuda de Parroquia; sin embargo, la mayor parte de ellos no hizo caso. Allá por el año de 1777 —siendo Gobernador don Juan Fernández de Bobadilla— aún se mantenían remisos los habitantes de los valles. Si no, léase:

"Con el objeto del aumento y conservación de las poblaciones de las villas y pueblos de esta provincia mandé se celase y cuidase por mis lugares tenientes no permitiesen desbarato de casa alguna de las que se contenía en los dichos poblados y a traer las familias que estuviesen en los desiertos sin bastantes causas, compeliéndolas a construir casas en las referidas poblaciones".

La mencionada orden del Gobernador Fernández de Bobadilla se originó en el hecho de que los cazurros labradores que en un principio pusieron oídos de mercader a las insinuaciones de las autoridades, terminaron por construir vivienda en el lugar en donde se iban formando las aldeas. Empero, no las habitaron, antes bien, las desbarataron para trasladarlas a sus fincas o campos.

El mismo Fernández de Bobadilla, en la fecha indicada, concreta su política respecto a la necesidad de atraer los vecinos de las fincas hacia las aldeas, con las siguientes palabras:

"Por tanto ordeno y mando a mis lugares tenientes de Villa Nueva, Villa Vieja y Ciudad de Esparza, que luego que reciban éste procedan a dar las más rígidas providencias para que todos los que hubiesen trasladado sus casas a los campos

de sus distritos, las fabriquen de nuevo en las poblaciones que les pertenecen, dentro de treinta días, y reconozcan las familias que no tienen mayor interés para que las compelen y apremien salgan a poblarse y fabricar casas en las referidas poblaciones en el término que tuvieren por conveniente asignarles, sin admitirles excusa ni pretexto para dejar de cumplir lo mandado".

Esa pertinaz actitud aislacionista de los labradores y de sus familias, retrasaba la formación de una comunidad política, es decir, de una estructura social en la que participasen todos los habitantes de los valles; retrasaba, también, el desarrollo de necesidades y de intereses como resultado de la elevación de mejores formas de vida individual y colectiva. No podía, pues, articularse un pueblo, un cuerpo social, una nación, con pobladores que tenían tal conformación mental y sensibilidad. Muchos historiadores nacionales se han preguntado acerca de las razones o factores que originan actitudes aislacionistas tan agudas; ese no querer vivir en núcleos sociológicos integrados por conjuntos de familias. Acaso costumbres inveteradas, endurecidas por siglos de llevar una vida sin horizontes, en la más tremenda miseria ¿Limitación espiritual producida por el abandono en que vivieron desde que llegaron los soldados de Cavallón, de Vázquez de Coronado y de Perafán de Ribera? ¿Consideraban acaso innecesario vivir en poblaciones para continuar en la misma miseria? ¿Los movieron deseos de no pagar tributos a autoridades civiles y religiosas - impuestos y diezmos?

Esas condiciones y actitudes no estimularon el desenvolvimiento de núcleos urbanos o semi urbanos, ni tampoco el desarrollo de corrientes de opinión que estimularan la formación de intereses y necesidades, ideas y aspiraciones de los habitantes. ¿Qué pensaban, qué sentían los labradores de los valles, los habitantes de las pequeñísimas aldeas a fines del siglo XVIII?

Las poblaciones principales tenían muy pocos habitantes. Cartago era, desde luego, la principal, por ser la capi-

tal, en donde residían las principales autoridades civiles y eclesiásticas, funcionarios y militares, al par que familias que, con el correr del tiempo, alcanzaron una posición económica y social ligeramente más elevada que el resto de los labradores de la Meseta Central. Decimos ligeramente porque esas pocas familias cartaginesas llevaban una vida modesta, entregada al cultivo de la tierra para medio alimentarse. Léase lo que sobre la situación de los pobladores de la capital de la provincia decía a mediados del siglo XVIII el Gobernador Carrandi y Menán:

"Y de éstos —se refiere a los indios— es indispensable que salga el trabajo para las milpas y sementeras que han de hacer precisamente los más granados vecinos de esta ciudad por inopia de esclavos que ocasiona el ningún comercio para uno y otro mar, pues hasta el gobernador ha de entrojear maíz para todo el año y todo lo demás para pensarlo, porque en la plaza no se vende nada ni en la ciudad hay pulperías que suministren como en otras partes las preciadas viandas".

Un gran estilo histórico, una sociedad busca mejores horizontes, se mueve hacia el logro de altos destinos, por la presencia de un pueblo que se integra, que adquiere entidad o perfil ontológico, que crea un alma o espíritu, que logra conciencia histórica de su destino; y por la presencia, además, de un grupo de dirigentes, de una clase directora, que en ciertos momentos orienta tendencias y aspiraciones. En las colectividades sudamericanas, formadas en el duro pelear y combatir de diversos elementos, observamos surgir, poco a poco, clases directoras, personalidades relevantes que fueron tomando, cada día, posesión de sus responsabilidades históricas; modelando una ideología revolucionaria adecuada a los intereses y necesidades de la clase criolla, que, por sus ejecutorias se distinguió del resto del conglomerado social. Se presentaron las condiciones y los factores que determinan el desenvolvimiento de procesos políticos y, con éstos, la vida pública. Esas clases directoras se integran poco a poco; con el correr de los años se transforman en grandes propietarios a pesar de la legislación, crearon fortu-

nas que les permitió un nivel de vida superior; ofrecieron a sus hijos oportunidades para estudiar en centros docentes de Europa o de América.

Chilenos, argentinos, neo-granadinos o sanfereños, qui-
teños, etc., empezaron a luchar contra los españoles por el
trato tiránico y discriminatorio. A ello debe agregarse la
existencia en esas comunidades de elementos sociales y ra-
ciales que fueron afectados por las disposiciones y regulacio-
nes a que sometían a las colonias los españoles. A veces
eran los comuneros, que en Socorro —Nueva Granada—
o en Paraguay se levantaban contra las autoridades pidiendo
mejor trato y libertades; en otras, eran los propios indios,
como ocurrió en Perú en 1782 con el levantamiento de José
Gabriel Condocanqui; a veces los negros y mulatos como
en Venezuela. La vida no era monótona; por debajo de una
aparente tranquilidad rumiaban enojo y tremendo encono
desde los criollos que formaban la clase que deseaba dirigir
la vida política, postergados por los funcionarios peninsulares
—hasta los negros y mulatos. En Sudamérica la existencia
colonial no fue tranquila, bajo el silencio y el temor opera-
ban poderosas fuerzas subconscientes que en un momento
dado estallarán y América empezará a luchar por la liber-
tad y la democracia.

En Costa Rica, por las circunstancias históricas dichas,
que caracterizan a los siglos XVII y XVIII, no se formaron los
elementos humanos, sociales, culturales y económicas que
determinaron la formación de una verdadera clase directora
con ansias de mando, de poder político, de hacer a un lado
los españoles para tomar la dirección de la comunidad; no
cuajaron núcleos urbanos o semi-urbanos en donde se for-
masen corrientes de opinión, que ofreciesen a los individuos
experiencias colectivas, ni ideas ni conceptos filosóficos-po-
líticos, etc.; no existió la posibilidad de formar grupos re-
volucionarios, ni las gentes se reunieron en tertulias en don-
de se discutiesen los problemas y las ideas que movían la
historia contemporánea, y señalaban nuevos rumbos a la

humanidad; no existió la calle como sitio en donde los más audaces llamaran al pueblo a jornadas populares, a protestar contra el dominio español, contra la política económica mercantilista del Estado Español. Las mejores familias, suponemos por lo que aconteció de 1821 en adelante, vivían puertas adentro, haciendo comentarios de las últimas noticias llegadas de la Madre Patria, o de las cosas que habían llegado a oídos del Gobernador, o de los informes y órdenes procedentes de Guatemala. Posiblemente, sabían que América del Sur estaba empeñada en una lucha abierta contra España, y se habían formado, tal vez, una imagen muy borrosa, por la falta de noticias claras y precisas, de la existencia de los grandes libertadores de América. En lo que concierne a los labradores, a los habitantes de los campos, no sabían nada; vivían aún en el tiempo histórico del siglo XVII, cuando empezaron a pasar el collado de Ochomogo para instalarse en las vegas y abras del Virilla.

PRIMERAS EXPERIENCIAS POLITICAS

Los moradores de la provincia de Costa Rica llevaron una vida ajena a todo ajeteo político no sólo por las razones de carácter económico, social y demográfico indicadas, sino también porque las instituciones gubernativas vigentes durante la época colonial no les ofrecieron oportunidades para participar en la determinación de hechos políticos ni adquirir valiosas experiencias en campo tan interesante de la vida colectiva e individual. En Sudamérica, como quedó dicho, la existencia de núcleos urbanos y semi urbanos constituyeron elementos que pesaron, quisieranlo o no los españoles, en la vida de esas provincias y reinos del imperio; la cultura adquirida por criollos que viajaron a Europa o que ingresaron en las Universidades coloniales, contribuyó en gran manera, a agitar las conciencias de las clases superiores. Costa Rica, desenvuelta dentro de un ambiente social constituido simplemente de familias que vivían aisladas, hubo de esperar a que se operasen cambios en la organización

gubernativa de las diversas partes del Imperio colonial de España, para que los labradores desarrollasen actitudes políticas de interés y significación para la vida de nuestras aldeas.

Y la oportunidad se les presentó a los labradores con motivo de las hondas consecuencias que tuvo para la vida americana, la actitud asumida por el pueblo español al ser invadido su territorio por el ejército francés y entregado el gobierno del país a un pariente de Napoleón Bonaparte, José. La Junta Central, instalada el 25 de setiembre en Madrid, y, posteriormente, 16 de diciembre de 1808, en Sevilla, dio un decreto con fecha 22 de enero de 1809, en virtud del cual se concedió a los Virreinos y Capitanías Generales —entre estas últimas a la de Guatemala— el derecho de nombrar representantes ante ella. Meses después, al considerar la Junta imperiosa necesidad convocar a Cortes, y decidido que los diputados que integrasen a éstas se eligiesen sin distinción de "brazos", que fuese una sola Cámara, se tomó en cuenta a las provincias americanas para que eligiesen diputados a las Cortes. De lo dicho se desprende que los elementos liberales que movían y agitaban la opinión en España vieron la conveniencia de tomar muy en cuenta a las provincias americanas, y otorgarles un trato que merecían por la madurez política y la conciencia histórica demostradas, principalmente, desde mediados del siglo XVIII en adelante. De esta manera, los pueblos americanos fueron convocados para que eligiesen, de acuerdo con las normas vigentes, diputados a las Cortes de Cádiz. He aquí una primera oportunidad que tuvieron los costarricenses de participar, aunque fuera en forma muy indirecta, en un interesante proceso político que cubrió a todos los grupos humanos que componían la monarquía española. Nuestra provincia envió al Pbro. don Florencio del Castillo, —cuya actuación fue distinguida dadas las razones profundamente humanas que le llevaron a luchar por un estatuto social mejor para los negros.

Promulgada la Constitución el 19 de marzo de 1812, nuestra América disfrutó de un Estatuto Jurídico que en muchos aspectos era revolucionario, porque implicaba cambios radicales en conceptos y prácticas políticos. Claro está, que para la mayor parte de los pueblos sudamericanos, la Constitución de 1812 no tuvo señalada importancia, porque desde 1810 habían empezado la guerra de independencia en esos países, crearon gobiernos de tipo revolucionario encargados de dirigir la lucha contra los españoles y, en muchas ocasiones, elaboraron sus propios estatutos políticos como ocurrió en Chile, Venezuela, Argentina, Nueva Granada. Para los pobladores de la provincia de Costa Rica, al margen del proceso revolucionario que tocó las fibras más íntimas de los individuos y de las comunidades del Sur, la Constitución de 1812, en algunos de sus capítulos e instituciones correspondientes, constituyó un documento de extraordinario valor habida cuenta de los derechos y libertades en él estampados. Entre tanto los venezolanos orientaron sus empresas históricas conforme a la Constitución de 1811, los vecinos de la Capitanía de Guatemala empezaron a participar en una vida pública, muy elemental si se quiere, con base en la Carta de Cádiz que les otorgaba una serie de derechos. En uno de sus primeros artículos declaraba que la soberanía residía esencialmente en la nación; y, además, se definía la nación española como la reunión de los españoles de ambos hemisferios. El pensamiento liberal, hijo de las ideas proclamadas por los filósofos políticos de mediados del siglo XVIII, que sirvió de fundamento a la mencionada Carta Constitutiva, se concreta al decir ésta que "La Nación española es libre e independiente, y no es ni puede ser patrimonio de ninguna familia ni persona". En otros artículos consagraban los derechos individuales, entre los cuales estaban en primer plano: seguridad personal, inviolabilidad del domicilio y la propiedad. La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey.

En una palabra, la Constitución de 1812, inspirada en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, y siguiendo, en muchos puntos, al llamado Estatuto de Bayona aprobado en esta ciudad, por un simulacro de Constituyente, el 8 de junio de 1808, contribuyó a que los pueblos centroamericanos conocieran numerosos conceptos, ideas e instituciones republicanas, y empezaran a disfrutar de determinados derechos.

Administrativamente la Nación quedó dividida en Ayuntamientos para el gobierno interior de los pueblos, y en provincias, gobernadas por un jefe superior, y una Diputación Provincial como elementos directores de las mismas. En nuestros países los pobladores —que por la Constitución de Cádiz se convirtieron en ciudadanos de una monarquía moderada y constitucional— participaron en la elección de los integrantes de los ayuntamientos y de las diputaciones provinciales. Particularmente en Costa Rica los habitantes fueron convocados de vez en vez para nombrar regidores y representantes a la Diputación Provincial de León de Nicaragua.

La experiencia vivida entre 1812 y 1821, aunque pequeña a causa de los acontecimientos de la vida política española, fue muy importante, porque los labradores dispersos por los campos y los grupos de personas que vivían en las principales aldeas de la Meseta Central, participaron con sus votos —según el sistema señalado por la propia Carta de 1812— en algunos hechos políticos.

PRIMERAS NORMAS CONSTITUCIONALES DE LA VIDA PUBLICA Y ADMINISTRATIVA COSTARRICENSE

Para interpretar correctamente los primeros pasos dados por los costarricenses, en el desenvolvimiento de la vida pública y administrativa, conviene tener presente dos documentos muy importantes: el Acta de Guatemala y el Pacto de Concordia. El primero, suscrito por vecinos presti-

gjosos de la ciudad de Guatemala el sábado 15 de setiembre de 1821. Este documento no es en sentido estricto un acta de Independencia, como suele llamarse, sino una invitación que los hermanos guatemaltecos hicieron a las otras provincias de la Capitanía General, para que nombrasen diputados y se constituyesen en Congreso el 1º de marzo de 1822. Este se pronunciaría sobre tres puntos esenciales: a) Independencia; b) Forma de gobierno y c) Carta Fundamental. La intención de los más avanzados personajes que asistieron a dicha reunión, habría sido hacer una declaración más enfática, clara y precisa —tal como ocurrió con las actas de Independencia de Venezuela, Chile, Buenos Aires, once años atrás—, pero entre los asistentes los había que no estaban decididos a echar las bases de un régimen eminentemente republicano. Aún más, si ese sábado se redactó el Acta de Guatemala fue por la energía de unos pocos, Pedro Molina y Francisco Barrundia entre otros, por que el pueblo vociferante, golpeaba casi a las puertas del salón en donde sesionaban los "notables" de la ciudad. El Acta de Guatemala, no declaró la independencia de Centro América, sino la de la capital del reino. Sin embargo, por algunos de sus artículos despertó la envidia o el celo en ciertas provincias: el hecho de que Guatemala dictara al resto de Centro América la convocatoria a asamblea constituyente, la forma de seleccionar a los diputados, la fecha de instalación de aquélla, y ante todo, que se constituyera en sede del Congreso.

A pesar del espíritu conservador que dejaba traslucir el documento que comentamos, y de lo poco claro y definidor, tuvo la virtud de despertar a las provincias centroamericanas, promover en ellas movimientos tendientes a alcanzar la independencia de España. Casi todas las provincias al conocer los términos del Acta se solidarizaron de inmediato con la actitud de separarse de España. Esta actitud fue de mucha importancia en los anales de la historia de las instituciones políticas de los países ístmicos. El Acta adquirió un gran significado para los republicanos

en momentos en que el Imperio Mexicano, por las ambiciones políticas de Agustín Iturbide, expresó la intención de incorporar todos estos territorios al suyo y extender sus fronteras hasta Costa Rica. El Acta se tornó en un documento valioso para quienes no estaban conformes con la forma monárquica ni con adherirse a México por el simple voto de los Ayuntamientos —como ocurrió en Guatemala el 5 de enero de 1822—, sino que debía cumplirse con la convocatoria a un Congreso Constituyente para pronunciarse sobre el punto de independencia y forma de gobierno.

En Costa Rica el Acta de Guatemala produjo durante los primeros días confusión o desorientación entre los pobladores de las cuatro principales ciudades de la Meseta Central, en primer lugar, porque la noticia constituyó en realidad una sorpresa —jamás se imaginaron vivir separados de España—, en segundo lugar, porque la Carta de León de Nicaragua al aconsejar no hiciesen caso a Guatemala, produjo incertidumbre. Hasta ese momento las comunidades costarricenses se desenvolvían bajo el gobierno español sin aparentes divisiones ni pugnas ni luchas pueblerinas. Sin embargo, en la primera oportunidad en que hubo que decidirse frente a una situación delicada, y en que España ya no jugaba papel de importancia, surgieron las primeras manifestaciones de localismo, que será una fuerza desintegradora que aumentará conforme los pueblos hagan conciencia de su libertad y autonomía.

Un hecho extraordinario es que a los pocos días de leerse en Cabildos Abiertos los documentos llegados al país, por medio del correo extraordinario el 13 de octubre de 1821, prosperó la idea —de San José, por cierto— de nombrar Juntas de Legados encargadas de tomar las medidas oportunas indicadas por las circunstancias. Del seno de la Segunda Junta de Legados se nombró una Comisión encargada de redactar un Estatuto Político, el cual fue aprobado el 1º de diciembre del mismo año. De esa manera, a las pocas semanas de acordar los labradores car-

tagineses que se mantendrían al margen de los acontecimientos hasta que se aclarasen los nublados del día, acordaron las bases jurídicas de la vida política e institucional del país. Numerosos preceptos filosóficos, derechos y normas administrativas, surgidos al través de la historia del pensamiento político de la época, constituyeron las bases del notable documento, conocido con el nombre de Pacto Social Fundamental Interino de Costa Rica (Pacto de Concordia). Este documento es valioso para los costarricenses, porque sus ideas, repetidas con pocas variantes en los llamados textos de 20 de marzo y 16 de mayo de 1823, deben considerarse como el punto de partida de la vida institucional republicana. Ideas de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de agosto de 1789, ideas de la Constitución de Cádiz, integradas en una estructura constitucional adecuada a los intereses y posibilidades costarricenses, eso fue el Pacto de Concordia. Si antes de 1821 ya los labradores eran llamados, como se dijo, de vez en vez, a ejercer el derecho del sufragio, ahora, bajo la égida del Pacto de Concordia, los ciudadanos vivirán experiencias políticas muy significativas.

La decisión de independencia se revela en el Pacto de Concordia, en su artículo 1º, del Capítulo 1º, al decir:

“La provincia de Costa Rica está en absoluta libertad y posesión exclusiva de sus derechos para constituirse en una nueva forma de gobierno y será dependiente o confederada de aquel Estado o potencia a que le convenga adherirse, bajo el preciso sistema de absoluta independencia del Gobierno español y de cualquiera otro que no sea americano”.

Este artículo tiene la ventaja de ser claro como la luz del día, pues los costarricenses manifiestan en su Constitución, que están en absoluta libertad y posesión exclusiva de sus derechos; y, como si fuera poco, agregan “absoluta independencia del Gobierno español”. Si el Acta de Guatemala era medio oscura, el Pacto de Concordia, en esta materia, es clara, no admite duda alguna. Véase como

los costarricenses fueron mucho más allá de lo señalado por la Carta de Guatemala, que habiendo aconsejado ésta mantuviesen a las autoridades españolas en sus puestos, ya el 5 de noviembre don Juan Manuel de Caña iba para afuera, se convocaba a los pueblos para integrar gobierno, y así surgió la "Segunda Junta de Legados", cuyo primer paso, como queda dicho, fue elaborar y promulgar una Constitución.

Esa actitud de reclamar para sí la facultad de darse gobierno propio, de declarar su autonomía plena, nos revela que en los últimos años del gobierno español en las conciencias de los labradores, principalmente en quienes vivían agrupados en las aldeas iba delineándose un cierto sentido de nación. Al acudir los labradores a los comicios con el propósito de elegir miembros de los cabildos, diputados a la Diputación Provincial de Nicaragua y a las Cortes de Cádiz, adquirieron un cierto sentido político.

Las libertades y la propiedad, consagrados por la revolución francesa y aún por el movimiento liberal español que se dio cita en las Cortes de Cádiz, las conservaba el Pacto precioso patrimonio de los costarricenses, en su artículo 2º, que dice así:

"La provincia reconoce y respeta la libertad civil, propiedad y demás derechos naturales y legítimos de toda persona y de cualquiera pueblo o nación".

Ambos derechos, la libertad y la propiedad, calaron hondo en la sensibilidad y en la existencia de los individuos y pueblos, porque Costa Rica, como se dijo al principio de este artículo, vivió en forma libre, sin sentir el peso del Estado español, sin las vejaciones de que fueron objeto los sudamericanos y otros pueblos; además, casi todos los labradores encontraron tierra en donde instalar sus cabañas y echar las bases de la familia. De tal modo, que tanto la libertad como la propiedad consagradas por

el Pacto encontraron en nuestro país un orden económico y social, surgido sin ordenamiento alguno, en forma espontánea en el correr de los siglos, adecuado para su desenvolvimiento. El Pacto, como Carta Fundamental, no será letra muerta sino marco que encauzará la vida política y social de comunidades que desde hacía tiempo vivían dentro de un ambiente de libertad y de igualdad.

El Pacto de Concordia, por medio de su artículo 8º, crea la primera forma de gobierno de tipo republicano y democrático que registran los anales de las instituciones. Se pronuncia por la existencia de una Junta Gubernativa compuesta por siete vocales elegidos popularmente. Dos hechos deben destacarse, el primero, que las funciones de gobierno se encargan a una Junta, a un gobierno colegiado, muy en boga por cierto en España durante los años de 1808 a 1814 y en América principalmente allá por los años de 1810 y 1811. Las Juntas Gubernativas constituyeron una experiencia democrática española, no sólo vivida en la época en que la Península fue invadida por los ejércitos napoleónicos y unida a la constelación de países dominados por el poder del genial "Corzo", sino que sus raíces se encuentran en la dramática historia de la reconquista, del siglo IX en adelante, en que los diversos elementos étnicos y culturales existentes en suelo español, superando la anarquía de los tiempos visigóticos, se integraron, poco a poco, en una empresa defensiva. Corolario de ese proceso político cultural surgió en nuestra Madre Patria una estructura sociológica que puede denominarse "pueblo", el "común". Este, en los momentos de crisis retomaba la soberanía y nombraba gobiernos de tipo eminentemente popular, llamados Juntas. En América ocurrió un fenómeno semejante durante la crisis experimentada por el Imperio Español con motivo de la entrega que hicieron Carlos IV y Fernando VII de la monarquía a los franceses. Por todas partes cundieron las Juntas, que constituyó una primera forma de encarar y resolver los problemas derivados de los hechos ocurridos en España.

Pues bien, aquí en Costa Rica, en un tono menor, pero quizá con igual sentido, los primeros gobiernos fueron encarnados por Juntas Gubernativas, consagradas, como hemos visto por el Pacto de Concordia. En una época de poca experiencia política y administrativa, de tanteos, de ensayos, la Junta era la institución más adecuada a las circunstancias y a las necesidades, y, además, oportunidad que tuvieron todos los ciudadanos de probar sus aptitudes cívicas y políticas. El Gobierno de Junta, por otro lado, se adecuaba a la manera de ser de los labradores de la Meseta Central, *no representaba ni para la mente, ni para la sensibilidad de éstos una estructura compleja, con funciones y procedimientos difíciles de comprender o de seguir.* ¿Qué constituyó para esos labriegos la forma gubernativa estampada en el Pacto? Una Junta de vecinos, los de mayor prestigio y confianza, a quienes se les encomendaban tareas que hasta el presente venían siendo realizadas por los funcionarios españoles. De acuerdo con el artículo 24 del Estatuto Fundamental mencionado, la Junta tomó no pocas de las funciones administrativas, a cargo, durante muchos años, de las autoridades coloniales. Dice "... reasumirá la autoridad superior de capitanía y superintendencia general, mando político, diputación provincial y de audiencia en cuanto a la protectivo, no en lo judicial".

Si se analiza con un poco de cuidado el precepto transcrito, la Junta constituiría el único Poder del Estado, el cual tendría a su cargo funciones administrativas, legislativas —pues se la consideraba Diputación Provincial—, políticas y hasta judiciales. Esta interesante concepción del Estado costarricense, señalado por el Pacto, se mantiene casi inalterable en los dos estatutos o Cartas Fundamentales aprobados —como se dijo, con fecha 20 de marzo y 16 de mayo de 1823. Varió tan sólo el número de componentes de las Juntas de Gobierno.

En el mismo artículo 24 se concede a la Junta, en forma concreta y explícita, la facultad de tomar las providencias que fueren menester para asegurarles a los ciuda-

danos el ejercicio de los derechos en él consignados, así como las necesidades administrativas. Léase el siguiente párrafo:

“Y en consecuencia podrá expedir (La Junta) y dictar todas las providencias que demande la libertad, seguridad y buena administración de la provincia en sus respectivos atributos, conforme a este Pacto y a la Constitución española y leyes vigentes, en lo que a él no se opongan”.

De los artículos constitucionales aludidos y de las ideas presentadas se infiere, que durante los años de 1821, 1822, 1823 y 1824 —hasta el 6 de setiembre de este último año— el Estado Costarricense funcionó por medio de un tipo de gobierno en el cual no se tomó en cuenta la clásica división de los poderes— tal como lo señalara, entre otros filósofos, Montesquieu, en su obra “El Espíritu de las Leyes”. No existieron en forma claramente delineados los Poderes Judicial, Legislativo ni Ejecutivo. Se comprende que el Pacto tuviera por conveniente un gobierno de Junta, habida cuenta de la situación porque atravesaba la provincia, que estaba pendiente de la celebración de una Asamblea Constituyente en Guatemala, adonde concurrirían diputados de los cinco países centroamericanos.

Como esa situación se prolongó más de lo imaginado a causa de la aventura política de Agustín de Iturbide, las aldeas y labradores de Costa Rica ensayaron una estructura gubernativa simple, al alcance de la imaginación de sus gentes. Así empezaron a tener experiencias políticas y administrativas que influirán en la madurez cívica de los costarricenses y en el estilo de vida que cubrirá todo el siglo XIX. El funcionamiento de un gobierno, que a manera de Junta de prestigiosos vecinos tomó las riendas del Estado; el equilibrio emocional y prudencia con que esos patriarcas, elevados a tal rango administrativo, orientaron a la colectividad —aún en proceso de integración—; el desinterés y patriotismo y ausencia de vanidades y de prepotencias políticas con que actuaron; el espíritu democrático y respeto a la persona humana manifestados desde el principio, estimularon el desarrollo de una al principio difusa concien-

cia jurídica —respeto a la ley—, sobre la cual se fue construyendo, poco a poco, un sistema de vida pública y privada de la más alta jerarquía espiritual en el continente americano.

Es cierto que el país y los sentimientos nacionales no se produjeron en el "vacío absoluto", en un mundo perfecto e inmutable, en un mundo de esencias puras, sino en un medio social al que aún le faltaban fuertes ligamentos para darle consistencia y estructura. Durante estos mismos años, de 1821 a 1824, surgirán, del propio conglomerado costarricense, no pocas fuerzas disgregadoras, desintegradoras, que pondrán en aprietos a los gobernantes y a los pueblos para llevar adelante la tarea de vincular el país a un orden constitucional y jurídico; fuerzas, aparentemente ignoradas o insospechadas durante la época colonial, pero que empiezan a germinar o, bien, a desarrollarse, apenas las aldeas libres de España se dieron a la tarea de gobernarse por sí mismas. Nos explicamos perfectamente las luchas y celos en que vivieron las principales poblaciones de la Meseta Central, no sólo durante los primeros años de vida independiente, sino hasta mediados del siglo XIX. Esos núcleos semi-urbanos se desarrollaron como conjuntos de familias, ayunos de un sistema de relaciones recíprocas que crearan lazos íntimos, conciencia de nación, idea o concepto de unidad en que cada aldea se integrara en un todo superior. Una vez obligadas a afrontar situaciones políticas y administrativas por sí mismas, reaccionaron no como partes de una nación sino como pequeñas unidades o conglomerados sociales, cuyo horizonte estaba determinado por los intereses y vanidades locales.

PRIMERA CRISIS POR LA CUAL ATRAVESO LA INTEGRACION NACIONAL

El Pacto de Concordia, promulgado por la Segunda Junta de Legados el 1º de diciembre de 1821, contó con el apoyo de las dos principales ciudades: Cartago y San José;

sólo Heredia se excusó de participar en su formación, porque se mantuvo fiel al voto dado el 14 de octubre, con oportunidad de ser leídas en ese lugar el Acta de Independencia y la Carta de la Diputación Provincial de León, y que consistió, precisamente, en seguir la línea política señalada por ésta. Al efectuarse las elecciones en las fechas indicadas en el propio Pacto Fundamental, la mayor parte de los pueblos y de los pobladores de Costa Rica manifestaron el deseo de articular un gobierno de tipo nacional, que fortaleciera los lazos entre un pueblo y otro. Las consecuencias de tan interesante entendimiento —con base en la obediencia y respeto al Estatuto Político mencionado— saltan a la vista: Costa Rica crearía las condiciones jurídicas, sicológicas e institucionales —que le habían hecho falta durante la administración española— para estimular el desarrollo de una conciencia colectiva en que participarían todos sus pobladores, por encima de intereses lugareños, de localismos estrechos. El Pacto de Concordia adquirió así señalada importancia para quienes aspiraban a organizar políticamente a Costa Rica dentro de los principios y normas republicanos, vigentes en la mayor parte de los países sudamericanos. Nació también en esa época la conciencia jurídica costarricense, es decir, al respeto a la ley, el deber de orientar la vida pública de acuerdo con preceptos constitucionales y normas legales. Esta conciencia jurídica, claro está, no aparece desde el principio en forma clara o diáfana, perfecta, sino que se trata de tendencias, de actitudes, de movimientos de opinión, que empiezan a observarse en determinadas comunidades y en grupos de ciudadanos.

Al finalizar el año de 1821, nuestro país contaba con dos valiosos documentos admirados y respetados por la mayor parte de los ciudadanos: el Acta de Guatemala y el Pacto de Concordia. El uno, a manera de invitación para organizar jurídica y administrativamente a la familia centroamericana, y el otro conjunto de normas constitucionales en que descansaría un orden político y gubernativo,

que regiría hasta que se definiera la situación creada por los acuerdos tomados en la antigua capital de la Capitanía el 15 de setiembre. Sin embargo, durante el año de 1822 surgieron numerosos conflictos y movimientos de ideas y criterios que pusieron en entredicho tanto el Acta de Guatemala como el Pacto de Concordia. En el origen y desarrollo de los acontecimientos, que marcarán un compás de espera en la política centroamericana referida, y que dividirán a cada uno de los países ístmicos en dos partidos antagónicos, deben subrayarse las ambiciones de Agustín de Iturbide, que había llegado a un acuerdo —Plan de Iguala— con determinados patriotas mexicanos. Se planteó, en esta zona del continente americano, la existencia de un Imperio, con base en una Constitución Política. Esta coyuntura política estimuló a aquellos grupos que por su sensibilidad, espíritu conservador, apego a España, a sus intereses y privilegios, no comulgaban con las tendencias de autonomía expresadas en el Acta de Guatemala. En todas las provincias, que habían formado la Capitanía General de Guatemala, surgieron, de la noche a la mañana, defensores del Plan de Iguala, grupos de personas que deseaban pertenecer inmediatamente a México, porque garantizaba mejor sus ideas. En Costa Rica los pueblos habían acordado el Pacto y elegido los integrantes del primer Gobierno Constitucional (La Junta Superior Gubernativa) durante el mes de diciembre de 1821. Posteriormente, recibió invitación para enviar representantes a las Cortes de México, lo cual determinó se hicieran reformas al documento aludido. Esa actitud revela la delicada situación internacional por la que iba a atravesar nuestro país —pequeño, débil, en proceso apenas de integración nacional—. No pocos ciudadanos, principalmente de Cartago, manifestaron la idea de que no cabía el funcionamiento de un gobierno como el encarnado por la Junta, sino de tres funcionarios encargados de lo Económico, lo Político y lo Militar, hasta la promulgación de la Carta Constitutiva del Imperio.

Sin embargo, la Junta gobernó durante el año de 1822 de acuerdo con los preceptos jurídicos que le habían dado origen y estructura. Conforme iba desarrollando sus actividades y cumpliendo con las respectivas funciones, el movimiento llamado "imperialista" fue tomando fuerza, principalmente en la Ciudad de Cartago. Los vecinos de mayor prestigio de ésta población se ampararon al Ayuntamiento para organizar, dentro del territorio nacional, sus cuadros, y mover la opinión del país en el sentido de apoyar incondicionalmente la política imperialista de Iturbide. La Junta, integrada en su mayor parte por magistrados o funcionarios de espíritu republicano, responsables de sus deberes y de la misión a ellos confiada por los pueblos, respetuosos del Pacto, llevaron adelante una política de carácter nacional, de defensa de los principios democráticos y de la dignidad. En esos patricios iba surgiendo la imagen de nuestra patria como entidad que merece el respeto de las naciones, —quizá en una forma romántica— un primer brote de espíritu costarricense.

La labor que en este aspecto realizó la Junta Superior Gubernativa durante el año de 1822 es digna de encomio, pues las circunstancias históricas prevaecientes en el Istmo Centroamericano en esa época no eran adecuadas para afirmar un gobierno republicano; en nuestro país los imperialistas ponían guijarros en el camino. En Guatemala, continuaba Gabino Gaínza a la cabeza del gobierno y desde el 5 de enero de 1822 se había decidido la adhesión a México; en León de Nicaragua, Miguel González Saravia estaba dispuesto a liquidar la Junta y fortalecer la posición del Ayuntamiento de Cartago.

El pensamiento de las dos principales entidades políticas del país era diametralmente opuesto. Ello puede medirse por las actitudes siguientes: el Ayuntamiento expresó públicamente que al adherirse Guatemala al Imperio Mexicano procedía de inmediato la suspensión del gobierno de la Junta y poner el país a las órdenes del Emperador.

La Junta y los republicanos, en cambio, criticaron a los guatemaltecos por haber traicionado el Acta del 15 de setiembre. La Junta, como dijimos, actuó en todo momento con prudencia, decoro y energía. Un ejemplo al canto: Miguel González Saravia, Jefe Político Superior de León de Nicaragua, por encargo de la Diputación Provincial, pidió explicaciones a la Junta de la política seguida por Costa Rica. La Junta, según cuenta don Ricardo Fernández Guardia', contestó diciendo que ella no era subalterna de las autoridades de Nicaragua, y que, por lo tanto, no estaba en la obligación de contestar la pregunta, pero que lo haría para su propia satisfacción. La Junta argumentaba que la provincia "abrazó los principios contenidos en el Acta del 15 de setiembre por ser conformes a la voluntad e intereses de toda la América; y que como parte del reino de Guatemala y subalterna de su gobierno superior había seguido el rumbo que le trazaba esa Acta".

Si la Junta, en forma altiva, se dirigió al representante de Iturbide en León de Nicaragua, otro tanto hizo con respecto a algunas medidas que sin consulta previa tomaba o disponía el Ayuntamiento de Cartago. Este, con el apoyo de González Saravia y del Imperio Mexicano, actuaba, a veces, sin tomar en cuenta al gobierno legalmente constituido. En cierta ocasión don Joaquín de Oreamuno mandó publicar un bando para poner en conocimiento del vecindario que la Serenísima Regencia de México había ascendido al Brigadier Gaínza al grado de Teniente General, confirmándole en el mando Superior de Guatemala, y que el Generalísimo Iturbide le había dado las gracias por la unión del reino al Imperio. La Junta le llamó la atención a don Joaquín —miembro del Ayuntamiento— con base en que tales bandos sólo podía hacerlos ella.

De estos pocos ejemplos se desprende, que durante el año de 1822 la provincia de Costa Rica vivió un período lleno de zozobras, de luchas breves, pero frecuentes, a causa de la falta de entendimiento nacional, y de la existen-

cia de dos grupos, uno favorable a la política mexicana y otro que deseaba se mantuviese respeto al Acta de Guatemala y al Pacto de Concordia. Las dos tendencias ideológicas poco a poco se identificaron con intereses lugareños, con el espíritu localista. De esa manera, el proceso de integración de la comunidad costarricense que podía haberse realizado en torno al Pacto, sufrió una primera crisis, muy fuerte. Las principales ciudades lucharon por ejercer un mayor dominio, lo cual trajo días de luchas internas —insignificantes en lo que hace a los hechos militares, pero muy hondas y trascendentales en lo íntimo de las conciencias. El proceso continuó creciendo hasta que alcanzó su clímax con el asalto del cuartel de Cartago por los imperialistas el sábado 29 de marzo de 1823 y las escaramuzas del 5 de abril del mismo año en Ochomogo, que dieron el triunfo a los josefinos, y con ello, la toma de la ciudad de Cartago. Los imperialistas experimentaron un fuerte golpe —en una fecha en que ya Iturbide había perdido su poder político, y México orientaba su política por otros senderos— y la ciudad de Cartago perdió la hegemonía y el lugar privilegiado de que disfrutó durante los siglos coloniales.

Se elaboró una Carta Política, la del 16 de mayo de 1823, que era semejante a las anteriores, con los cambios determinados por las circunstancias y ante todo con el artículo 16 que decía:

"El Gobierno superior de la provincia y autoridades política, militar y de hacienda residirán en esta ciudad de San José como capital de ella, según se declaró por la Asamblea General en sesión 7ª artículo 1º del 2 de mayo del corriente año".

¿Puede afirmarse que al triunfar los republicanos estaba el país en condiciones de recomenzar el proceso de integración nacional, de armonía, concordia y paz? ¿Al desaparecer el Imperio Mexicano y quedar como único camino el republicano, los cartagineses y heredianos, parti-

ciparían gustosos en la organización del gobierno? He aquí el punto que conviene destacar o subrayar: si los elementos o factores históricos que justificaron la división entre republicanos e imperialistas habían desaparecido, no por ello desaparecieron los rencores, los resentimientos entre las ciudades. Estos se mantuvieron principalmente de parte de los cartagineses. Uno de los hechos que explican tal posición anímica y política fue la pérdida de la "capitalidad". Y llevaban razón, pues los argumentos que se dieron en la Asamblea para redactar el artículo 16 de la Constitución, tal como se aprobó, fueron los siguientes:

Primero:

Porque San José, arrojando todos los peligros en unión de Alajuela, había derramado su sangre para restablecer el orden y la autoridad legítimamente constituida;

Segundo:

Por ser la ciudad de San José el punto céntrico de la provincia más conveniente para la pronta administración de justicia.

SE REANUDA EL PROCESO DE INTEGRACION NACIONAL

La crisis política que entorpeció el proceso de integración nacional, cuyo punto de partida lo constituyó el acuerdo a que llegaron los pueblos al aprobar el Pacto de Concordia, terminó con el triunfo de los republicanos, la aprobación del Estatuto de 16 de mayo de 1823 y el nombramiento del Gobierno, siguiendo los preceptos constitucionales del caso. Los cartagineses, desde luego, no creyeron que hubieran perdido, en forma definitiva, la partida. Esperaban ayuda de León de Nicaragua o de México. Para su desventura, el panorama político centroamericano había cambiado durante los mismos días en que los dos grupos luchaban por tomar la dirección del país. El dos de mayo llegó a manos de Gregorio José Ramírez, por correo extraordinario de Masaya, la noticia de que Vicente Filísola, viendo próxima la caída de Iturbide, había convocado el

29 de marzo a todas las provincias de Centro América para que enviasen diputados a Guatemala, con el propósito de cumplir con lo estipulado en el Acta del 15 de setiembre, y por último, que la ciudad de León había desconocido a González Saravía.

Estas dos noticias, aunque dolorosas para los cartagineses, llevaron un poco de tranquilidad a todos los ánimos, y el país pudo así prepararse para nombrar un gobierno que se dedicase a llevar paz y armonía a todos los ciudadanos. Era necesario superar las rencillas que separaban a las ciudades unas de otras, crear un ambiente nacional que cobijara a todos los pueblos y a todos los ciudadanos. Así se eligieron los cinco miembros de la Junta Superior Gubernativa, la cual, según la Constitución, tenía como obligación primordial la felicidad de la provincia. El artículo 24 del Estatuto, relacionado con atribuciones de la Junta, conforme lo dicho, dice:

“Como el objeto del gobierno es la felicidad de la provincia, puesto que el fin de toda sociedad política no es otro que el bienestar de los individuos que la componen...”

Uno de los negocios de mayor importancia que debían afrontar los costarricenses, y el gobierno en particular, era el de participar en las actividades de la Asamblea Nacional Constituyente, convocada por Filisola. El nuevo giro que tomaron los hechos políticos centroamericanos favoreció un poco la labor de la Junta de eliminar poco a poco la amargura y las tensiones espirituales dejadas por la guerra civil o, mejor, la lucha por la conducción del país. Los ciudadanos sabían que la Junta era provisional, pues estaba pendiente de la manera como las antiguas provincias de la capitanía iban a organizarse política y administrativamente. La forma como había actuado Guatemala a propósito de las insinuaciones de Iturbide, la adhesión que dio en nombre de Centro América el 5 de enero de 1822 al Imperio; la convocatoria

hecha por uno de los hombres más odiados —agente número uno de Iturbide— Vicente Filísola; la carencia de noticias claras y precisas, explican la actitud asumida por la Asamblea Provincial, al contestarle a quien había convocado a Asamblea Constituyente, que Costa Rica no acudiría al Congreso mientras las armas de México dominaran Guatemala. Nuestros delegados fueron los últimos en incorporarse a la Constituyente —don Luciano Alfaro, don José Antonio Alvarado y Juan de los Santos Madriz—, lo hicieron el 2 de febrero de 1824.

LA CONSTITUCION DE 1825 COMO INSTRUMENTO DE INTEGRACION NACIONAL

La Asamblea Nacional Constituyente, instalada con toda solemnidad el 24 de junio de 1823, discutió y aprobó las bases y las estructuras de la República Federal de Centro América, las cuales quedaron estipuladas en la Constitución de 22 de noviembre de 1824. Ese marco jurídico fue de carácter muy general, ya que el gobierno federal no se inmiscuía en aspectos concretos de la vida de cada uno de los Estados que integraban la República. Por la falta de lazos y de relaciones íntimas entre los diversos países centroamericanos, las autoridades, con sede en Guatemala, no estaban capacitadas ni tenían los medios adecuados para influir en el desarrollo de los procesos políticos, sociales y económicos de cada uno de los sectores del Istmo.

Sin embargo, creemos —y lo que digamos a este respecto es simple hipótesis— que la existencia de un Estatuto Federal, de un gobierno del mismo jaez, dado el respeto que los costarricenses venían desarrollando frente a las leyes, hizo posible el funcionamiento de las instituciones dentro de un ambiente de paz y armonía —cuando menos aparente.

El 25 de enero de 1825 se promulgó la Ley Fundamental del Estado Libre de Costa Rica, redactada con base en

las líneas directoras de la Federal de 22 de noviembre del año anterior. Acudieron a su elaboración delegados de los principales pueblos, escogidos por éstos en elecciones verificadas de acuerdo con las normas legales vigentes.

Nuevamente los ciudadanos, como lo habían hecho con oportunidad de integrar la Segunda Junta de Legados que promulgó el Pacto de Concordia, seleccionaron diputados para dotar al país de una Carta Constitutiva que rigiera los destinos de la patria como un todo. Ningún pueblo o población podía tomar posiciones aisladas, de renuencia a actuar de consuno con el resto. No se justificaban ya actitudes como las de Heredia en 1821, ni como las de Cartago en 1823. Un documento, aprobado en Guatemala con la participación de delegados de todos los países centroamericanos, obligaba a los ciudadanos de cada Estado a concurrir a la elaboración de la Constitución particular de cada uno de ellos. Habían pasado los azarosos días de 1822 y 1823; las poblaciones principales, poco a poco, se adaptaban a las nuevas circunstancias y hechos; a la idea de que el centro político del país se había desplazado de Cartago a San José; que el sistema democrático de vida era el único que cabía; que la colonia había terminado; que un nuevo Estado había nacido. Hubo de parte de los ciudadanos más prominentes del país mucha prudencia a la hora de hacer el escogimiento de los funcionarios. Si la mejor política consistía en gobernar para la paz y la armonía, el buen sentido recomendaba llevar a la Jefatura de Estado a una persona, que por su espíritu republicano y sus relaciones con los pueblos más afectados con la lucha de 1823, pudiera hacer un gobierno de integración nacional beneficioso para el todo, para la Patria. Ninguna persona mejor inspirada y apta para realizar una labor de entendimiento nacional como don Juan Mora Fernández, hombre querido y ecuaníme, que había desempeñado importantes puestos en las Juntas Gubernativas desde 1821 en adelante. Durante el ejercicio de éstas, desarrolló experiencias en el campo político y administrativo

que le sirvieron para comenzar la difícil tarea de ayudar a sus compatriotas, desde tan elevado plano, a encontrar los mejores senderos.

La Constitución de 1825 articuló por primera vez en la vida institucional de Costa Rica los clásicos poderes del Estado: Ejecutivo, Judicial y Legislativo —cuyos integrantes eran elegidos popularmente. La vigencia, pues, de la Carta mencionada, significó un cambio radical en la concepción del gobierno. Hasta el 6 de setiembre de 1824 —fecha en que se instaló el Congreso por orden de la Constituyente reunida en Guatemala— existió en Costa Rica un gobierno de tipo colegiado con atribuciones legislativas, ejecutivas y hasta judiciales. Ahora, en cambio, el Estado funciona por medio de un juego de poderes, a cada uno de los cuales corresponden atribuciones determinadas, y una zona de influencia definida. Es interesante advertir, que con la Constitución de 1825 comienza en Costa Rica un interesante período gubernativo en el cual el Poder Ejecutivo carece de autonomía plena, de libertad para hacer el nombramiento de los funcionarios con quienes va a administrar. El Legislativo, en verdad, resultó ser el poder de mayor importancia y significación. El Estatuto referido le otorga a dos de los poderes supremos del Estado, al Legislativo y al Conservador, atribuciones que dejan al Ejecutivo menos que amarrado. El Poder Conservador —una especie de Senado— tenía dos atribuciones que limitaban al Poder Ejecutivo en sus actividades y funciones. En primer lugar, daba o negaba la sanción de toda Ley, resolución legislativa, o decreto del Congreso; en segundo lugar, integraba las ternas para que el Ejecutivo nombrara a los funcionarios más destacados de la administración pública como: Ministro General, Jefe Político Superior, Intendente, Comandante General y Jefes de las rentas principales. De este modo, el Jefe del Estado no podía manifestar su opinión ni su criterio respecto de las leyes expedidas por el Legislativo pues no intervenía en su génesis, sino que tenía que aceptarlas tal como las acordaron de consuno los otros Po-

deres, y tampoco tenía absoluta independencia para nombrar a sus colaboradores inmediatos.

Al Poder Conservador, además, la Constitución le daba derecho a analizar la conducta de los funcionarios públicos, y declarar cuando procedía formación de causa contra las más altas autoridades del Estado que ayudaban al Jefe de éste a llevar adelante sus tareas administrativas. De lo dicho se desprende que el Ejecutivo carecía de muchas atribuciones para realizar una labor acorde con las necesidades de la época. La intervención en las faenas puramente administrativas de tantos Poderes constituyó un serio obstáculo para impulsar el adelanto y el progreso nacionales.

PODER EJECUTIVO DEBIL Y DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA

La administración pública costarricense de los primeros años de vida republicana contó con ilustres y ecuanímenes patricios, respetuosos de la ley, sensatos, orgullosos de que Costa Rica navegara por nuevos mares con seguridad, sin caer en manos de caudillos bárbaros que lesionaran las libertades públicas y la dignidad humana. Durante las dos gestiones gubernativas de don Juan Mora Fernández —1824-1833— se echaron las bases de un país, si no poderoso por su ejército, por la industria y el comercio, sí, al menos, por los sentimientos de fraternidad, de paz y de acendrado civismo. No fue Costa Rica tierra en donde nacieran quienes desearan ejercer el poder político para su propio provecho. En un ambiente rural, el proceso de integración nacional fue desenvolviéndose lentamente en el corazón de los ciudadanos, sin imposiciones, como resultado de la conjugación de valores y de actitudes propias de un país compuesto, en su mayor parte, de labradores. La Carta Fundamental de 1825 garantizaba a los costarricenses un lote de libertades y derechos, iguales para todos. El artículo 1º dice:

"Todo costarricense es igual ante la ley, cualesquiera que sea su estado y diferencia de fuerzas físicas y morales".

Por primera vez, en una Carta Fundamental de Costa Rica, se estipulaba con tanta claridad uno de los principios en que se fundamenta el régimen democrático. Ni en las Constituciones anteriores ni en la Federal encontramos expresada de esa manera tan bella y útil declaración. En otras latitudes también se consagró en numerosos estatutos el aludido derecho, pero la estructura social y económica constituyó serio obstáculo para que los componentes de la sociedad disfrutaran o ejercieran con amplitud e intensidad tan preciosa conquista del género humano. Hubo comunidades latinoamericanas en que el siglo XIX fue escenario de luchas políticas y civiles que ahondaron las divisiones, que ya eran grandes a la hora o en el momento de lograr la independencia de España. Los sentimientos nacionales giraron, no en torno a un estilo de vida verdaderamente democrático, de alto significado humano, sino, más bien, en torno al recuerdo de los héroes, de los grandes patriotas que ofrendaron sus vidas en el campo de batalla por dejar cimentado el camino de la libertad. El proceso de integración nacional se nutrió de elementos románticos y épicos. Pero, en cambio, más allá del recuerdo o de la presencia de una historia heroica, los ciudadanos vivían divididos en grupos que social, económica y culturalmente no hablaban un mismo idioma "vital", se hallaban separados por sendos abismos.

Entre las aldeas costarricenses compuestas —como se ha dicho tantas veces— por labriegos, acostumbrados desde el siglo XVIII a vivir bajo un común denominador, libres de opresiones y de la poderosa acción de castas, el proceso de integración nacional no se tradujo en fuertes luchas civiles, en que surgieran odios encarnizados que dividieran la familia costarricense. La empresa histórica consistió en educar a los ciudadanos para que enmarcaran su vida pública dentro de la Constitución y cumplieren con sus derechos y deberes; en amortiguar la tensión en que vivieron durante algunas décadas, por intereses lugareños y localistas, las cuatro principales ciudades de la Meseta Central.

Luchas y rencillas provocadas, no por las ambiciones personales de éste o de aquél caudillo, de éste o de aquél militar o jefe de bandoleros, sino por orgullo y resentimientos de grupos, que quizás amaban más a su comunidad regional que a la nacional. Las peleas a que se entregaron las aldeas del altiplano nos recuerdan un poco las que separaron durante siglos a las ciudades helénicas. Al observar con perspectiva histórica el proceso que comenzó, con motivo de dividirse los ciudadanos en republicanos e imperialistas, puede afirmarse que duró pocos años y que la nacionalidad costarricense, aun en la época de guerra civil, poco a poco adquiría fuerza, contenido y gran emoción.

La tarea era difícil, porque, de acuerdo con nuestro criterio, la Carta Fundamental de 1825, que en muchos aspectos contribuyó a dirigir y orientar la vida pública de los costarricenses, no facilitó la estructuración de los Poderes Públicos que llevaran orden a la vida administrativa. Cuatro entidades mayores existían: Ejecutivo, Legislativo, Conservador y Judicial, en un país que en 1821 tenía apenas 50 mil habitantes, sin tomar en cuenta la antigua Alcaldía Mayor de Nicoya. La falta de experiencia administrativa, de recursos económicos, de madurez política, impidió organizar un gobierno dinámico, integrado desde la cabeza —es decir, el Poder Ejecutivo— que dirigiera a los ciudadanos hacia metas comunes. Hubo necesidad, entonces, de aprovechar la existencia de las municipalidades —que las había hasta en los pueblos más pequeños— para realizar numerosas tareas gubernativas. De esta manera, la administración pública costarricense se caracterizó de 1824 a 1838, es decir, durante un lapso de 12 años, por la existencia de un Ejecutivo débil y un gobierno descentralizado. Tal situación o estilo administrativo favoreció los primeros pasos realizados por los gobernantes, mas al desarrollarse el país en ciertas líneas, principalmente en la economía, al pasar los años y aumentar las demandas y necesidades de la nación como en todo, la debilidad del Ejecutivo se

tornó en un factor que evitaba se consolidase la vida nacional, pusiese coto a las prepotencias de determinados grupos que mantenían desplegada la bandera del localismo, desarrollase programas de desenvolvimiento agrícola y de colonización de feraces tierras que esperaban la inteligencia y el brazo del hombre. Si las cosas continuaban sin variar, corría el país graves riesgos de permanecer desarticulado o alimentar odios tan hondos que dividieran a la familia costarricense en bandos irreconciliables. Se necesitaba ya una voluntad gubernativa e institucional que poco a poco se extendiera a todo el país y creara la unidad nacional con los valiosos elementos surgidos en el siglo XVIII, y que tan óptimos frutos había dado durante los primeros años de vida republicana. Pasado el largo gobierno patriarcal de don Juan Mora Fernández, la debilidad del Poder Ejecutivo se hizo aún más patente, a causa, entre otras cosas, de la personalidad de quien resultó elegido Jefe de Estado, don José R. de Gallegos. Su gobierno coincidió con la aparición de la prensa en la vida política y cultural de Costa Rica. La campaña opositorista que varios grupos de intelectuales le hicieron, casi todos dirigidos desde el periódico *La Tertulia* por el pintoresco y talentoso presbítero Vicente Castro —apodado el Padre Arista— llevó aún más desorden y anarquía al país, aunque enseñó a los costarricenses a intervenir con agudas críticas en el proceso de gobierno. Con el desorden y la anarquía volvieron a moverse los sentimientos y los intereses regionales, a disputarle a San José el derecho de sede de las autoridades gubernativas.

La Asamblea Legislativa, cuerpo eminentemente político en donde tomaban asiento los representantes de las diversas zonas del país, para complacer a quienes se mostraban inconformes, después de tantos años de la guerra de Ochomogo, acordó la más extraña ley que imaginarse pueda legislador alguno, la denominada Ley de la Ambulancia, promulgada el 15 de marzo de 1834. Transcribiremos el texto completo del acuerdo mencionado:

"El Jefe Supremo del Estado Libre de Costa Rica: Por cuanto la Asamblea ha decretado y el Consejo sancionado lo siguiente:

La Asamblea Ordinaria del Estado Libre de Costa Rica, considerando:

1º. Que la voluntad general de las mayores poblaciones reclama la residencia periódica de las Supremas Autoridades del Estado en las ciudades de Alajuela, Heredia, Cartago y San José;

que la antedicha pretención, a más de destruir en lo principal del Estado el espíritu de localismo, es conforme no sólo a la igualdad civil que se da entre personas iguales, sino también de lartículo 52 de la constitución del Estado, indicándolo con esta voz variar;

3º. que la posición topográfica de las referidas ciudades facilita en gran manera la residencia periódica del Gobierno, por su reconcentración;

4º. que esta medida política perfecciona de un modo indestructible la confraternidad de los costarricenses;

5º. que las traslaciones de los archivos, y demás cosas pertenecientes a la administración pública de la Sede Suprema del Gobierno, deben hacerse con la mayor escrupulosidad, y que al Ejecutivo corresponde el orden o arreglo de las cosas públicas ha venido en decretar y decreta:

Artículo 1º.—Las Supremas Autoridades del Estado residirán el período de cuatro años en las ciudades de Alajuela, Heredia, Cartago y San José”.

Revisten especial interés los considerandos, porque, aun cuando no lo dicen todo, sí revelan la situación en que se hallaban los costarricenses en tiempo de don José Rafael Gallegos; los encontrados intereses y aspiraciones que movían a las ciudades y a los grupos; y la falta de entendimiento nacional. Desde la Carta Fundamental de 16 de mayo de 1823 —promulgada por la Asamblea reunida diez días después de la toma de Cartago por los josefinos comandados por Gregorio José Ramírez— la capital venía siendo San José. Por las discusiones y acuerdos del Ayuntamiento de Cartago se sabe que ésta ciudad jamás había aceptado de

buen grado la situación política surgida a raíz del triunfo de las fuerzas militares josefinas. Las conversaciones respecto del cambio de la capital aumentaron durante los últimos meses de la administración de don Juan Mora Fernández. Los mayormente interesados aprovecharon la ocasión de tener el país nuevas autoridades gubernativas para dar el paso, pero en tal forma diplomática que satisficiera a las principales poblaciones de la Meseta Central. Si San José no consentía en una solución como la que iba a ser objeto de una ley, como la llamada de la Ambulancia, tendría que enfrentarse a los intereses y, tal vez, a otros elementos, de las tres restantes ciudades. Si años atrás ni Heredia ni Alajuela reclamaban para sí la sede del gobierno, en cambio ahora, con más experiencia, veían en la Ley citada un factor que podía serles beneficioso para su progreso y prestigio. Curioso, pues, el hecho de que el considerando primero diga "que la voluntad general de las mayores poblaciones" reclama la residencia...". Los políticos cartagineses habían dado un buen golpe a la hasta en ese momento, capital única del Estado, ciudad de San José.

Más revelador todavía es el considerando número dos, en el que la Asamblea Legislativa, el principal Poder del Estado, afirma en un documento legal, la existencia del espíritu de localismo. La medida recomendada que se consideraba salvadora de la anarquía y del desorden porque, según el considerando (4) "que perfecciona de un modo indestructible la confraternidad de los costarricenses". Es interesante destacar un argumento que desde el punto de vista de su contenido es infantil, pero que le daba a la medida una justificación jurídica, pues la refería a la Constitución Política. En efecto, en el considerando número dos, se dice que la residencia periódica de las autoridades en las cuatro ciudades mayores del Estado está de acuerdo o se fundamenta en la "igualdad civil que se da entre personas iguales", y en el artículo 52 de la Constitución del Estado". En cuanto a lo primero, reclaman para las ciudades el mismo tipo de igualdad que los Derechos del Hombre y del Ciudadano decla-

ran para las personas; se acogen, pues, a un principio jurídico para darle visos de legalidad al despojo que hicieron de la capital a la ciudad de San José. Por otro lado, el apego a la ley se percibe muy claramente al traer a cuento el artículo 52 que dice así:

"La residencia del Congreso será en la capital del Estado pudiéndola el mismo Congreso variar cuando lo estime conveniente con mayoría absoluta de votos".

Naturalmente que el artículo 1º de la Ley de la Ambulancia va más allá de lo prescrito por la Carta Fundamental de 1825, ya que señala residencia periódica para las Autoridades Supremas del Estado, es decir, de los cuatro principales Poderes; y la letra del artículo 52 se refiere en forma clara, a la residencia del Congreso y nada más.

Aprobada la Ley se puso de inmediato en práctica, pues el 4 de abril de 1835 don José Rafael de Gallegos emitió un decreto para ordenar el traslado de la residencia de las Autoridades Supremas y de los principales funcionarios. El decreto dice que "El Jefe Político y el Intendente pasarán en persona y sin pérdida de tiempo a la Ciudad de Alajuela, con el fin, el primero de reconocer los edificios que próximamente puedan servir para el Despacho del Legislativo, Conservador, Ejecutivo y Judicial; y el segundo, de ajustar los alquileres más cómodos, disponiéndose enseguida lo conducente para el aseo, compostura y adorno . . ."

Con el propósito de que las cosas quedaran claras, y no hubiera torcidas interpretaciones, que en lo futuro agriaran las relaciones entre las ciudades mayores y la confraternidad sufriera lesión alguna, la Asamblea Legislativa promulgó una ley que venía a ser uno a manera de alcance de la anterior, para indicar que el período de residencia de las autoridades en cada ciudad, de las mencionadas, era de cuatro años. El artículo primero dice así:

"La Sede Suprema del Gobierno residirá perpetuamente por períodos en las cuatro poblaciones mayores bajo el orden siguiente: cuatro años en esta ciudad (se refería a Alajuela en

donde ya funcionaba la Asamblea), los mismos cuatro en la de Heredia, otros tantos en la de Cartago; y después de residir cuatro años en la ciudad de San José, volverá a esta capital; y así sucesivamente seguirá por el mismo círculo".

Esta segunda ley de la Ambulancia, dada pocos días después de la primera, responde a un criterio más firme de la mayoría que la acordó, es decir, de los delegados de las tres ciudades que se unieron para dar el paso en referencia; criterio que se destaca de la redacción del transcrito artículo primero, en que se dice que la capital será perpetuamente por períodos de cuatro años. El término perpetuamente no aparece en la Primera Ley, sino en la segunda. Con el propósito de que las ideas y aspiraciones implícitas en la medida tomada por la Asamblea Legislativa y sancionada por el Conservador no sufriesen retraso alguno, a San José le correspondía de última en el turno fijado.

Don José R. Gallegos dejó hacer, no opuso resistencia alguna, más bien, dio un decreto, ya citado, para hacer el traslado de las autoridades a la mayor brevedad. No debe olvidarse que el Jefe de Estado mantuvo una actitud equívoca y de una maliciosa neutralidad con oportunidad de prepararse la ciudad de San José a repeler el trastorno constitucional que significó el asalto del cuartel de Cartago el 29 de marzo de 1823, y de que era medio hermano de José Santos Lombardo. ¿En su fuero interno sentía simpatía por la medida tomada?

La capital ambulante dejaba, pues, el problema de la capitalidad sin una solución definitiva; el país no podía avanzar en ningún sentido; ni las autoridades supremas del estado cumplir con los mandatos de la Constitución y con las exigencias de un buen gobierno, tenían que trasladarse de una ciudad a otra, aunque fuera cada cuatro años, y si en realidad la armonía y la paz estaban lejos de constituir las sólidas bases y el ambiente adecuado para el progreso económico y social de la nación. La Ley de la Ambulancia revela que aún el sentimiento o espíritu localista calaba hon-

do en la conciencia de los ciudadanos en particular y de los grupos en general. El proceso de integración nacional, del desarrollo de una Patria estructurada como un todo orgánico, como una conciencia colectiva, en que participasen con elevado idealismo y desinterés las componentes del conglomerado social, estaba aún en ciernes. La solución advierte la ausencia de una fuerte y señera voluntad que se impusiera a los cabildeos de la Asamblea Legislativa y del Poder Conservador, a los ensayos y a las medidas concebidas en combinaciones políticas —hábilmente dirigidas, desde luego, por los cartagineses. La renuncia de José Rafael de Gallegos, a raíz de la fortísima campaña de desprestigio llevada adelante con virulencia jamás vista en Costa Rica por el presbítero Vicente Castro y su círculo de La Tertulia, señalará un alto en el camino en el funcionamiento de la Ley de Ambulancia. Llegado Braulio Carrillo a la Jefatura de Estado, la Asamblea Legislativa derogará las tantas veces citada ley, casi con los mismos argumentos con que la promulgó. ¿A qué obedeció ese cambio de frente? Acaso a la presencia en el gobierno de una personalidad tan destacada, absorbente y dominadora como la de Carrillo? ¿O acaso la ciudad de Alajuela no proporcionaba los más adecuados medios para realizar una buena administración?

Las leyes del 15 de marzo y 27 de mayo de 1834 no produjeron los resultados que de ellas se esperaban. La experiencia demostró, en el correr de los meses, la falta de clara visión de quienes, por satisfacer intereses localistas y rencores aún ardientes, llevaron a la Asamblea Legislativa y al Poder Conservador a promulgar una legislación inadecuada y sin consistencia para los fundamentales intereses de la comunidad, entendida ésta como un todo. En un intento, tal vez sano, de no pocos de los legisladores, de erradicar males, que traían a Costa Rica paralizada en el desarrollo económico y en el funcionamiento de las instituciones; dividida en pequeños grupos en abierta competencia, unos con otros; postrada en la más peligrosa crisis institucional y política de su brevísima historia republicana, acorda-

ron la residencia periódica de las Supremas Autoridades alternativamente en las cuatro ciudades. Empero, las consecuencias para la administración pública fueron tan fatales o desastrosas que un año después pensaban en promulgar otra ley, con el propósito de señalar la capital en un sitio fijo. Empezaron algunos grupos de ciudadanos a criticar la ley del 15 de marzo, a subrayar los males derivados de ésta. Una comisión, nombrada del seno de la Asamblea Legislativa con el objeto de analizar la situación creada, se pronunció en la siguiente forma:

"La Ley del 15 de marzo citada produjo una práctica nueva y embarazosa: es parece dictada para aburrir a los funcionarios, y hacerles odiosos los destinos (las funciones); y sino ¿quién de éstos, que sirve gustoso, y lleva sus trabajos más allá de lo que está obligado? ¿Cuál es el que hace otra cosa que la ceremonia de cumplir? Diputados, Consejeros, Magistrados, y hasta simples escribientes se quejan de esta ley estudiada para mortificarlos: de esta ley que sólo el estallido revolucionario podría justificar, o una invasión repentina".

El párrafo transcrito revela la difícil situación administrativa por la que atravesó Costa Rica durante los quince meses que estuvo vigente la ley citada. Los dictaminadores fueron claros en sus apreciaciones: ninguno de los poderes del Estado encontró ambiente adecuado para el cumplimiento de sus responsabilidades. La única razón que justificaba la "residencia periódica" de los funcionarios era evitar las luchas fratricidas, la guerra civil.

La misma Comisión critica en forma acerba el espíritu localista existente, culpable de ley tan ineficaz, al decir:

"Nada se avanzaría haciendo desaparecer aquel maligno genio de las cuatro ciudades dichas, si él quedara despedazando los restantes pueblos del Estado, que en número, y por sus habitantes hace mayoría de la población total".

El término con que califica al espíritu localista, llamándole "MALIGNO", es prueba fehaciente de que muchos ciudadanos estaban hartos de las peleas y de las desavenencias en que venían trenzadas las cuatro principales ciuda.

des. Pugnas que empequeñecían la vida costarricense y ahondaban los odios y los celos de compañerismo. Es posible que los labradores no tuvieron una participación decisiva en la tensión política de la época, sino, más bien, los grupos directores de cada una de las ciudades, principalmente los cartagineses, quienes mantenían vivos sus deseos de que la capital volviese al valle del Guarco o, cuando menos, se fijase en cualquier sitio, menos en San José.

Los miembros de la aludida comisión, en el valioso documento referido, intentan hacer conciencia entre los legisladores y ciudadanos en general, acerca de qué es lo que más le conviene a Costa Rica: residencia periódica de las autoridades o una administración sana, eficiente y progresista. Se hacen, en cierta forma, voceros del íntimo pensar y sentir del pueblo; afirman que a éste le interesa, sobre todas las cosas, la buena marcha gubernativa; en una palabra, el buen gobierno; y que el buen gobierno no depende del lugar en donde trabajen o laboren los funcionarios, sino de las adecuadas condiciones con que cuenten éstos para realizar su cometido. Dice:

"El pueblo no ve el lugar donde habitan sus mandatarios; observa únicamente la conducta de éstos; y hace comparaciones entre los bienes y los males que le causan".

Más adelante hace hincapié en que el espíritu de localismo no tiene cabida bajo el régimen representativo, porque en éste quien decide es la voz de la nación y no la de un pueblo particular. Luego, en forma contundente y aleccionadora, dice que en los sistemas republicanos, en el momento de las grandes jornadas o decisiones se toma en cuenta para llevarlas a feliz término, el voto de las mayorías. He aquí, pues, un punto de vista superior, de altas miras; un enfoque nacional del problema, una superación dialéctica del espíritu localista-maligno, como indicamos le llamaban con frecuencia. Costa Rica, que durante los primeros dos años de existencia republicana respetó la voluntad de las mayorías —hasta el punto de llevar el estudio de los negocios pú-

blicos al pueblo, reunido en Cabildos Abiertos—, después del 5 de abril de 1823 enfermó por la acción destructora del "virus localista". Pareció apagarse un poco durante la administración de don Juan Mora Fernández, pero en tiempo de don José Rafael de Gallegos y primeros meses de gobierno de Braulio Carrillo renació con inusitada fuerza. El país tenía que superar el localismo, crear en la conciencia de todos sus integrantes la imagen de la Patria como una unidad indestructible; como misión y culto de los ciudadanos. Respetar la voluntad de las mayorías y hacer de la vida pública una concurrencia de ideas y de sanos intereses. La Comisión dice:

"El espíritu de localismo no tiene cabida bajo el régimen representativo; donde no decide la voz de un pueblo —ciudad o localidad— sino el voto de la mayoría de los representantes; no influye en las deliberaciones de éstos; porque la voz de todos confunde los intereses particulares, y el resultado es siempre general".

Vibra en el trozo transcrito un fervoroso sentimiento nacional, una emoción costarricense. Eso se desprende de la bella y limpia expresión: LA VOZ DE TODOS CONFUNDE LOS INTERESES PARTICULARES. Esa idea, ese concepto, caló hondo en no pocos de los legisladores, porque el dictamen de la Comisión sirvió de base para la redacción de la ley que derogara la del 15 de marzo.

El propio Ejecutivo, es decir, don Braulio Carrillo, envió a conocimiento de la Asamblea otro informe, muy valioso, porque indica el entramamiento que ha significado para las funciones gubernativas la residencia periódica de las supremas autoridades en las cuatro ciudades. Repite en algunos aspectos puntos de vista de la Comisión, lo cual indica que ésta recogió, posiblemente, un criterio que iba poco a poco desarrollándose en el país. Dice, por ejemplo:

"No es, pues, la alternativa en la residencia de los Supremos Poderes que apetece al pueblo, es el bien de la sociedad y sus adelantos; la dignidad y engrandecimiento del Estado; la conveniencia pública, y el contento de sus funcionarios".

Don Braulio Carrillo, en el informe mencionado, afirma que los celos que tenían dividido al país se eliminarían fijando la capital en el lugar más céntrico. Oigámosle: "la designación del más céntrico entre las poblaciones hace desaparecer los celos de éstas; confunde al espíritu de localismo tan perjudicial al Estado, da a éste dignidad y decoro; satisface al voto público; reanima en todos sus ramos la Administración retrasada y aún en peligro de disolverse por la prepugnancia con que los funcionarios han servido después de las leyes de 15 de marzo y 27 de mayo del año pasado".

La Asamblea Legislativa con base en el informe de la Comisión nombrada al efecto, discutió la conveniencia de derogar las citadas leyes sobre la residencia periódica de las supremas autoridades. La mayoría de los legisladores, representantes de las ciudades de Alajuela, Heredia y Cartago, no estuvieron dispuestos a fijar la capital en la ciudad de San José, sino que pensaron en la posibilidad de escoger un lugar bien situado, llano, en donde pudieran construirse los edificios públicos y se disfrutase de amplitud suficiente para el desarrollo de la población. Surgió la idea de escoger como sitio adecuado, un lugar cercano a San José, denominado, desde antiguo, San Juan del Murciélagu. Con fecha 27 de agosto de 1835 se promulgó, en Alajuela, la siguiente ley:

"La Asamblea Constitucional del Estado Libre de Costa Rica, considerando:

1. que las leyes de 15 de marzo y 27 de mayo del año pasado, lejos de producir los buenos efectos que tuvo en mira la Asamblea al dictarlas, han causado el desaliento de los funcionarios de los Supremos Poderes;
2. que la práctica de 15 meses de estas leyes, ha puesto de bulto lo inconveniente y embarazosas que son;
3. que el pueblo no atiende al lugar en que residen sus mandatarios, sino al buen desempeño de éstos, sin exigirles más sacrificios, que los muy necesarios e indispensables para servir los destinos que puso en sus manos;

4. que si aquellas leyes no han retrasado la marcha de la Administración, es porque el patriotismo la ha sostenido; pero que si éste desmaya vendrá necesariamente abajo;
5. que ellas mismas son además origen de pretensiones ridículas, aunque fundadas en la aparente justicia que tuvieron por causa; y
6. que ésta y la conveniencia pública reclaman imperiosamente la residencia perpetua de las Autoridades Supremas en el punto más céntrico de las poblaciones mayores, de cuya ventaja disfruta la nueva del Murciélago, decreta:

Artículo 1º.—La Asamblea y Consejo residirán en la Ciudad de Heredia, y el Ejecutivo y la Corte Superior de Justicia en la de San José, mientras que en el Murciélago que será la capital, se hacen los edificios necesarios".

Las diferencias que separaban las ciudades mayores del país eran tan grandes y los orgullos y las vanidades tan intensos, que en la ley trascrita se indican dos sitios de residencia de las autoridades, a pesar de que el lugar en donde se había fijado la capital había que acondicionarlo. La Asamblea Legislativa y el Poder Conservador funcionarían en Heredia y el Ejecutivo y la Corte en San José. ¿Privó en los legisladores el temor de que si se fijaba en San José la residencia provisional de todos los poderes podía quedarse para siempre la capital en esta última población? Posiblemente. El problema del localismo—, espíritu maligno que debilitaba el cuerpo de la nación, según el decir de los contemporáneos —quedaba en pie. No estaban aún los corazones y las mentes preparados para fortalecer la idea de patria y de nación como un todo. Mucho se había avanzado, sobre todo en el terreno de los sentimientos, pero faltaba estructurar y fortalecer la voluntad nacional. Quizá aún Costa Rica estaba inmadura a causa de sus pocos años de experiencia política y social. En 1835 el régimen republicano tenía apenas 14 años de existencia, —muy pocos para superar los intereses regionales, para borrar las fronteras lugareñas, para articular una nación.

INTRODUCCION A LA TEORIA DE LA REPRESENTACION POLITICA

por ALFONSO CARRO Z.
Profesor de "Teoría del Estado"
Universidad de Costa Rica.

En el vasto y complejo mundo político moderno hay una realidad de extraordinario interés: la representación política. Y no afirmamos, por mero capricho, que esa realidad es inherente al modo de vivir político del hombre moderno, sino que efectivamente es "algo" necesitado y constituido por el hombre en las postrimerías del ciclo histórico-cultural que se organiza y desenvuelve a partir de los siglos XV y XVI¹.

Cualquier tipo de estudio en este campo, lo sabemos bien, está condicionado y limitado por un rasgo característico de las realidades políticas: su naturaleza radicalmente problemática².

En estos apuntes con pretensiones de ser una introducción a un tema profundo y grave de la teoría política, tendremos en cuenta fundamentalmente las elaboraciones

1 Posteriormente nos plantaremos la cuestión de si en la Edad Media se dio o pudo darse la "representación política", tal como ésta es comprendida en la teoría política moderna.

2 En su importante obra "Representación Política y Régimen Español" (Madrid, 1945), expresa Francisco Javier Conde:

"Se aborda en este ensayo uno de los problemas más complejos de la teoría política. Como pocos, está el vocablo transido de sustancia polémica. Tiene además prendida la raíz en lo más hondo, de suerte que arrastra consigo, con forzosidad insoslayable, un haz de cuestiones fundamentales: el poder político, el mando, la esencia de la realidad social y de la realidad política..." (p. 7).

realizadas por tres figuras principales del pensamiento político actual: Carl Schmitt, Hermann Heller y Francisco Javier Conde. Nos limitaremos, para circunscribir el campo de la introducción, a exponer las más importantes apreciaciones de esos autores. El desarrollo personal y la necesaria crítica serán reducidos a su mínima expresión. No se trata en este caso, por tanto, de hacer una introducción "personal" sino de exponer parte de la temática propuesta por aquellos autorizados pensadores en relación con tan importante sector de la realidad política moderna.

Antes de cumplir el propósito central de este artículo, debemos interrogarnos sobre la posibilidad de una "teoría" de la representación política, y sobre la importancia y el sentido de ésta.

¿Es posible una "teoría" de la representación política?. En el marco de la ciencia, la teoría se propone determinar lo verdadero en un nivel de la realidad. Son partes, en consecuencia, de una teoría, la existencia de un objeto o situación, y la dimensión de verdad que aquel objeto o aquella situación encierran. En el caso de la representación política, ésta se afirma en nuestro horizonte intelectual como algo que realmente existe; como una realidad existencial del mundo moderno. Si la representación política se afirma como realidad, necesariamente encierra una verdad, "su" verdad. En consecuencia, una teoría científica es, en este campo, posible.

Pero, además, debemos preguntarnos: ¿es importante en la ciencia política una teoría de la representación?. En el Estado, comprendido como la peculiar forma de organización política del hombre moderno, la representación se constituyó desde hace dos siglos como una de las realidades más importantes. La representación, como veremos más adelante, es un elemento formal de la organización del Estado moderno, y es tan esencial para esa organización que en verdad éste no existiría sin la presencia

de ese elemento. La "organización" del Estado es posible ante todo por la representación. Esta es, por tanto, una realidad grávida de importancia para la ciencia política y para la existencia política, sobre todo en los siglos XIX y XX.

1.—PLANTEAMIENTO DE LA CUESTION.

En su existencia política, el hombre moderno se enfrentó a una necesidad: la representación del pueblo en el Estado. Desde luego, esa necesidad se planteó e hizo irresistible en la órbita de la forma de organización democrático-liberal. Ante el problema de la titularidad del poder político, la democracia lo resuelve atribuyendo ese poder, en forma original y radical, al pueblo. Pero en las organizaciones de nuestro tiempo, quien se afirma como titular del poder está incapacitado para el ejercicio normal del mismo en la organización estatal y en las funciones de gobierno. Por eso el pueblo, mediante una decisión original y autónoma, "constituye" los poderes que integran el Gobierno: Legislativo, Ejecutivo y Judicial³.

3 Para Heller, en rigor sólo es política aquella estructura que puede tomar decisiones autónomas (esto es, no reguladas por normas jurídicas preexistentes) sobre la organización, división y distribución del poder político. Dentro de este criterio, el pueblo es la realidad política por excelencia cuando actúa en ejercicio del Poder Constituyente. Mediante este Poder, crea en forma original un nuevo Derecho, al perder su vigencia el orden jurídico a causa del triunfo de un golpe de estado o de una revolución.

Las decisiones que adopta el pueblo son autónomas, no reguladas por normas jurídicas anteriores. Y esas decisiones, capitalmente, se refieren a la organización, división y distribución del poder político que se institucionaliza en el Gobierno.

Por eso, Carl Schmitt lo define así:

"Poder constituyente es la voluntad política cuya fuerza o autoridad es capaz de adoptar la concreta decisión de conjunto sobre modo y forma de la propia existencia política" ("Teoría de la Constitución", Editorial de Revista de Derecho Privado, Madrid, pág. 86).

Podemos apreciar entonces, que mediante la Constitución se "constituye" el Gobierno, no así el Estado. Aquél se forma mediante la organización e institucionalización de parte del poder político. El Estado es una organización plenaria, totalitaria; es una totalidad de elementos, reales y formales. Uno de sus elementos reales es el Poder. No todo el poder estatal se organiza para constituir el Gobierno. Precisamente la expresión más radical del poder político es el Poder Constituyente, que no forma parte del poder institucionalizado en forma de Gobierno, sino que permanece en manos del pueblo.

Una primera etapa de la representación es, por tanto, la "constitución" de los poderes del Gobierno. En el Estado moderno, la representación se va a instalar en la esfera del Gobierno. Lo representativo se ubica, en principio, en los tres poderes, aunque no de igual manera. En fin, un primer presupuesto para la existencia de la representación política está dado por el acto decisorio que crea o constituye los tres poderes del Gobierno, los cuales van a tener el carácter de órganos representativos⁴.

La segunda etapa de la representación está constituida por la elección o nombramiento de los titulares de esos Poderes. Estos titulares van a tener la "representación personal", así como aquellos poderes tienen la "representación orgánica"; ambas forman la "representación institucional".

Esos Poderes y los titulares llamados a ejercer las funciones propias de aquéllos, o expresan la voluntad política unitaria del pueblo, según Schmitt, dándole "presencia", o determinan la creación de esa voluntad, según nuestro criterio. Lo fundamental, en este planteamiento, es destacar que el Estado moderno se "forma", entre otros factores, mediante la representación, y que a través de esos representantes actúa y decide políticamente, como unidad soberana de mando.

Veamos seguidamente tres enfoques extraordinarios sobre la realidad de la representación política. En ellos, nos

⁴ El artículo 9 de la Constitución Política de Costa Rica, expresa en su primer párrafo:

"El Gobierno de la República es popular, representativo, alternativo y responsable. Lo ejercen tres Poderes distintos e independientes entre sí: Legislativo, Ejecutivo y Judicial . . ."

Según el mandato constitucional, los tres poderes del Gobierno tienen en Costa Rica el carácter de la representación. El punto es difícil de entender en cuanto se refiere al Poder Judicial, ya que sus miembros no se eligen popularmente. Sin embargo, tienen un indudable carácter representativo, desde el momento que su elección la realiza un poder eminentemente representativo como es la Asamblea Legislativa, conforme al artículo 121, aparte 3 de la Constitución. Su representación es, pues, indirecta. Algo semejante podríamos afirmar de los Ministros, quienes conjuntamente con el Presidente de la República ejercen, en nombre del pueblo, el Poder Ejecutivo. Sin ser nombrados directamente por el pueblo, los Ministros son nombrados por el Presidente de la República (Art. 139 aparte 1 de la Constitución). Tienen también una representación indirecta.

importa destacar los aspectos científicos mediante los cuales se pretende fijar la "esencia" de la representación, no su tremendo contenido polémico. La dimensión polémica del concepto se dio sobre todo en el siglo XIX, cuando las diversas ideologías y fuerzas políticas en pugna dentro del liberalismo se declaraban propietarias de la representación del pueblo, frente a sus enemigos⁵.

II.—LA REPRESENTACION POLITICA EN CARL SCHMITT.

La teoría de la representación política de Schmitt reposa en un cuadro de conceptos especiales del propio autor, la mayor parte de los cuales ha provocado intensas polémicas entre los autores de otras tendencias. Entre esos conceptos controvertidos están, en primera línea, el de "decisión" y el de "pueblo".

El punto de partida de Schmitt es la existencia de dos principios político-formales: el de identidad y el de representación⁶.

5 "En el siglo XIX, todos los bandos políticos, sin excepción, quieren apropiarse el vocablo, con despojo de su adversario. Los hombres de la Restauración niegan al Parlamento el carácter genuinamente representativo. Los liberales no se resignan a admitir que el fenómeno de la representación haya podido existir antes que el liberalismo, y tachan de falsa representación la de las Cortes medievales. Para un bolchevique, sólo los Soviets son representación genuina del pueblo. La bibliografía fascista habla de representación "corporativa" o "institucional", y descalifica con ese adjetivo la representación individual formada por vía democrática. . . La pugna obedece a razones profundas. El liberal, el teórico de la Restauración, el bolchevique, el fascista, operan con criterio diferente en la selección de lo que, dentro de la realidad política, ha de ser considerado como relevante. Para quien piensa que el único modo legítimo de producir la unidad política es la unificación de voluntades por virtud del principio de mayoría, la única representación genuina que cabe es la obtenida por el sufragio universal. Es, pues, un juicio previo de valor el que decide la selección de lo relevante; lo demás es cantidad *négligéable*. Los teóricos de la Restauración sabían muy bien que el reconocimiento del carácter representativo del Parlamento extrañaría la caída de la Monarquía. Los liberales, que sólo encontraban denuosos para hablar de la Edad Media, reivindicaban para sí el monopolio de un término capaz de levantar al Parlamento por encima de las instituciones del *Ancien Régime*. El fascista se defendía de las impugnaciones democráticas, que tachaban al régimen de dictadura, postulando el carácter genuinamente representativo del sistema italiano. Al igual que otros conceptos políticos, el de la representación parece haberse convertido en concepto ideal que resume en sí todo lo bueno, bello y agradable. Pugnan todos por arrebatarárselo; y dijérase que cada cual da por ganada la batalla y al adversario por vencido, cuando ha conseguido salvar para el régimen que postula o describe el epíteto de representativo" (Francisco Javier Conde, op. cit. ps. 16-17).

6 "Teoría de la Constitución", ps. 236 ss. Es oportuno recordar que tradicionalmente se ha expresado que el Estado se integra con tres elementos reales: Territorio, Pueblo y Poder. Es necesario tener en cuenta que el Estado, además de esos elementos reales, necesita de elementos formales para su organización y existencia.

"La diversidad de las formas políticas —dice el citado pensador— se basa en que hay dos principios de estructura política contrapuestos, de cuya realización ha de recibir su forma concreta toda unidad política"⁷.

La idea central de Schmitt en este campo, es que la existencia del Estado se da por razón de esos dos principios, desde el punto de vista formal o de organización⁸.

El principio de la identidad es típico de la forma política democrática, según los postulados schmittianos. Esta tesis de Schmitt es controvertible, y en definitiva inaceptable, por razones que adelante expresaremos. Toda la arquitectura de esa afirmación se basa en un concepto falso sobre el pueblo, el cual posee, según esta versión, una unidad política anterior a la representación y anterior al propio Estado.

Principio de la identidad.—El pueblo puede, según Schmitt, "ser capaz de actuación política, ya en su realidad inmediata —por virtud de una homogeneidad fuerte y consciente a consecuencia de firmes fronteras naturales, o por cualesquiera otras razones—, y entonces es una unidad política como magnitud real —actual en su *identidad inmediata*— consigo misma. Este principio de la identidad del pueblo, existente en un momento dado, consigo mismo, como unidad política, se basa en que no hay ningún Estado sin pueblo, y, por ello, un pueblo ha de estar siempre realmente presente como magnitud efectiva"⁹.

Así concebía Rousseau el pueblo, como una realidad "presente" a sí misma, con identidad real. Mediante el "contrato social", los hombres crean el Soberano, organi-

7 Ibid. p. 236.

8 "Estado es un determinado *status* de un pueblo, y, por cierto, el *status* de la unidad política. Forma política es la manera especial de conformación de esa unidad. Sujeto de toda determinación conceptual del Estado es el pueblo. Pero el pueblo puede alcanzar y mantener de dos modos distintos la situación de la unidad política" (Op. cit. p. 237).

9 Ibid. p. 237.

zan un "cuerpo" político-social, que adquiere precisamente por medio de ese acuerdo su máxima perfección. Parte esencial de esta perfección del cuerpo soberano es su *unidad*¹⁰. Si el pueblo está organizado social y políticamente en forma perfecta, no requiere nuevos elementos, ni reales ni formales. El pueblo puede y debe actuar en forma directa. La "voluntad general" no es representable. Se puede delegar parte del poder para efecto de integrar el Gobierno (que en la terminología rousseauiana coincide en gran parte con lo que hoy conocemos como Poder Ejecutivo)¹¹, pero no se puede delegar la "voluntad general".

El pueblo debe, en forma directa, hacer sus leyes. Estas son la expresión de la "voluntad general". Por tanto, Rousseau propone la Democracia directa como la forma de organización política verdadera¹².

10 "Si apartamos, pues, del pacto social lo que no es de su esencia, veremos que se reduce a estos términos: Cada uno de nosotros pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, recibiendo también a cada miembro como parte indivisible del todo... En el mismo momento, en vez de la persona particular de cada contratante, este acto de asociación produce un cuerpo moral y colectivo, compuesto de tantos miembros como voces tiene la Asamblea, cuyo cuerpo recibe del mismo acto su *unidad, su ser común, su vida y su voluntad*. Esta persona pública, que de este modo es un producto de la unión de todas las otras, tomaba antiguamente el nombre de *Ciuitas*, y ahora el de *República* o de *cuerpo político*, al cual sus miembros llaman *Estado* cuando es pasivo, *Soberano* cuando es activo, y *Poder* comparándola con sus semejantes" ("Contrato Social", I, Cap. VI).

11 "Hemos visto ya que el poder legislativo pertenece al pueblo y que a nadie más puede pertenecer. Fácil es conocer, siguiendo los principios hasta aquí establecidos, que, al contrario, el poder ejecutivo no puede pertenecer a la generalidad como legisladora o soberana, porque este poder sólo consiste en actos particulares que no pertenecen a la ley ni por consiguiente al Soberano, cuyos actos no pueden ser sino leyes... Luego es preciso dar a la fuerza pública un agente que la reúna y la haga obrar según las direcciones de la voluntad general, que sirva de comunicación entre el Estado y el Soberano, y que haga en cierto modo en la persona pública lo que hace en el hombre la unión del alma con el cuerpo. Este es en el Estado, el verdadero punto de vista del Gobierno, malamente confundido hasta ahora con el Soberano, de quien no es más que el Ministro... ¿Qué se entiende, pues, por Gobierno?. Un cuerpo intermedio establecido entre los súbditos y el Soberano para su mutua correspondencia, encargado de la ejecución de las leyes y de la conservación de la libertad, tanto civil como política" (Rousseau, op. cit. III, Cap. I).

12 "La soberanía no puede ser representada, por la misma razón por la que no puede ser enajenada: consiste en la voluntad general, y la voluntad general no se representa, porque es ella misma o es otra. En esto no hay término medio. Luego, los Diputados del pueblo no son ni pueden ser sus representantes; son tan sólo sus comisarios, y no pueden determinar nada definitivamente. Toda ley que el pueblo en persona no haya ratificado, es nula, y ni aún puede llamarse ley. El pueblo inglés cree ser libre y se engaña, porque tan sólo lo es durante la elección de los miembros del Parlamento, y luego que éstos están elegidos, ya es esclavo, ya no es nada. El uso que hace de la libertad en los cortos momentos en que la posee, merece por cierto que la pierda" (Rousseau, *ibid.* III, Cap. XV).

La base falsa de que parte ese principio de Rousseau, y en que se asienta toda la doctrina sobre la Democracia pura o directa, es la pretendida existencia de una organización política —el pueblo— como unidad efectiva, sobre todo de voluntad, anterior a todo proceso de representación pública.

La cuestión central que se plantea la teoría de la representación política es la siguiente: ¿expresa la representación simplemente una preexistente unidad política del pueblo, o en verdad *determina o crea* esa unidad?.

Veremos con Heller que es una ilusión la preexistencia de una voluntad política unitaria en el pueblo, en forma natural. Ese vicio lo crearon el demo-liberalismo, el romanticismo y el nacionalismo. Dicha tesis, carente de sentido científico, es hoy totalmente inaceptable a la luz de los principios de la teoría política.

Nosotros estamos convencidos de que la unidad política de un pueblo no es una cualidad natural suya, anterior a todo proceso representativo, sino que precisamente es por medio de la representación que se logra la unidad política del pueblo, a través de un "mando supremo" o mando estatal. Para la moderna ciencia política, el Estado sí es un centro real, unitario, de acción y decisión políticas¹³. En rigor, sólo en la organización estatal alcanza el pueblo su unidad política, unidad que se logra y expresa en el poder del Estado.

Sobre este aspecto vital de la teoría de la representación política volveremos al exponer sucintamente algunas de las tesis de Heller sobre la realidad del pueblo.

Principio de la representación.—"El principio contrapuesto —agrega Schmitt— parte de la idea de que la uni-

¹³ Vid. de Heller, "Teoría del Estado" (Fondo de Cultura Económica, México, 1955), ps. 256 y ss.

dad política del pueblo como tal nunca puede hallarse presente en identidad real, y por ello tiene que estar siempre representada personalmente por hombres. Todas las distinciones de auténticas formas políticas, cualquiera que sea su especie: Monarquía, Aristocracia y Democracia; Monarquía y República; Monarquía y Democracia, etc., pueden reducirse a este contraste decisivo entre *identidad y representación*. Incluso la diferencia, antes tratada (8, pág. 94), de los dos sujetos del Poder constituyente —pueblo, monarca—, se mueve entre ambos principios contradictorios. Allí donde el pueblo es sujeto del poder constituyente, la forma política del Estado se encuentra determinada en la idea de una identidad; la Nación está ahí; no necesita ni puede ser representada, pensamiento que presta su irrefutabilidad democrática a las explicaciones tan citadas de Rousseau ("Contrat Social", III, 15). La Monarquía absoluta es, en realidad, representación absoluta, y se basa en el pensamiento de que la unidad política sólo puede ser realizada mediante la representación. La frase: *L'Etat c'est moi*, significa: yo sólo represento la unidad política de la Nación"¹⁴.

Como podemos apreciar, Schmitt da por cierto, en ambos principios formales, que la unidad política existe en el pueblo como tal, en forma previa a procesos representativos. En el primer caso, existe como *identidad real*, presente. En el segundo, se parte de la "idea de que la unidad política del pueblo como tal nunca puede hallarse presente en identidad real, y por ello tiene que estar siempre representada personalmente por hombres". En ambas situaciones, se tiene como incontrovertible la existencia apriorística de la unidad política del pueblo. Sin embargo, hay una diferencia esencial: en la primera situación, el pueblo como unidad tiene presencia real, está ahí; mientras que en la segunda, el pueblo como unidad política no está presente en realidad, y para alcanzar esa presencia necesita de la representación.

14 Schmitt, op. cit. p. 237.

Según Schmitt, la existencia de esos dos principios político-formales, cada uno con un sentido propio, no logra ocultar un hecho cierto: que todo Estado se forma con elementos de ambos principios.

"En la realidad de la vida política no hay un Estado que pueda renunciar a todos los elementos estructurales del principio de la identidad, como no lo hay que pueda renunciar a todos los elementos estructurales de la representación. Incluso allí donde se intenta realizar una identidad absoluta, siguen siendo indispensables elementos y métodos de la representación, como, a la inversa, es imposible una representación sin ideas de identidad. Ambas posibilidades, identidad y representación, no se excluyen entre sí; no son más que puntos de orientación contrapuestos para la conformación concreta de la unidad política. Uno y otro se encuentran en la existencia política de un pueblo"¹⁵.

CARACTERES DE LA REPRESENTACION POLITICA

Aun cuando Schmitt deja casi intacto el problema de la "esencia" de la representación política, destaca ciertos caracteres de la misma que forman en verdad un conjunto de elementos de juicio realmente valiosos para penetrar el núcleo de aquel problema.

"1.—La representación no puede tener lugar más que en la esfera de *lo público*. Con esto, se excluyen todos los conceptos e ideas pertenecientes en esencia a la esfera de lo privado y de lo simplemente económico —por lo tanto, conceptos como gestión de negocios, cuidado y representación de intereses privados, etc. Un Parlamento tiene carácter representativo sólo en tanto que existe la creencia de que su actividad propia está en publicidad. Sesiones secretas, acuerdos y deliberaciones secretas en cualesquiera comités, podrán ser tan significativos e importantes como

¹⁵ Schmitt, op. cit. ps. 237-238.

se quiera, pero no tendrán nunca un carácter representativo. Tan pronto como se produce el convencimiento de que en el marco de la actividad parlamentaria lo que se desenvuelve a la luz del día es sólo una formalidad vacía, y las decisiones recaen a espaldas de lo público, podrá quizá el Parlamento cumplir todavía algunas funciones útiles, pero ha dejado de ser representante de la unidad política del pueblo¹⁶...

2.—La representación no es un fenómeno de carácter normativo, no es un procedimiento, sino algo *existencial*. Representar es hacer perceptible y actualizar un ser imperceptible mediante un ser de presencia pública. La dialéctica del concepto está en que se supone como presente lo imperceptible, al mismo tiempo que se le hace presente. Esto no es posible con cualquier especie de ser, sino que supone una particular especie del ser. Una cosa muerta, desvalorizada o desprovista de valor, una cosa inferior, no puede ser representada. Le falta la superior especie del ser, que es susceptible de una elevación al ser público, de una *existencia*. Palabras tales como grandeza, alteza, majestad, gloria, dignidad y honor, tratan de acertar con esa singularidad del ser elevado y susceptible de representación. Aquello que sirve tan sólo a cosas privadas y a intereses privados puede, es cierto, ser representado, puede encontrar sus agentes, abogados y exponentes, pero no será "representado" en un sentido específico. ○ es real-presente o se encuentra personificado por un comisario, encargado de negocios, o plenipotenciario. En la representación, por contra, adquiere apariencia concreta una alta especie del ser. La idea de la representación se basa en que un pueblo existente como *unidad política* tiene una alta y elevada, intensiva, especie del ser, frente a la realidad

16 "La representación en Derecho político es distinta por completo a la representación en el Derecho privado. Por eso, no pueden aplicarse a aquélla los postulados fundamentales válidos para ésta" (Bluntschli, "Allgemeines Staatsrecht", I, pág. 488) (cit. por Schmitt).

natural de cualquier grupo humano con comunidad de vida¹⁷...

3.—La *unidad política* es representada como un todo. En esa representación hay algo que va más allá de cualquier mandato y de cualquier función. Por eso, no es representante cualquier "órgano". Sólo quien *gobierna* tiene parte en la representación. El Gobierno se distingue de la Administración y de la gestión de negocios en que representa y concreta el principio espiritual de la existencia política. El Gobierno, según Lorenzo von Stein ("Verwaltungslehre", pág. 92), lleva en sí "los principios"; actúa "en nombre de la idea del Estado". Mediante esa especie de existencia espiritual, se distingue, tanto de un comisario establecido, como, por la otra parte, de un opresor violento. Con ideas de Justicia, utilidad social y otras normatividades, no puede comprenderse el hecho de que el Gobierno de una comunidad ordenada sea cosa distinta del poder de un pirata, pues todas esas normatividades pueden también corresponder al pirata. La diferencia consiste en que todo Gobierno auténtico *representa* la unidad política de un pueblo —no al pueblo en su realidad natural...

4.—El representante es *independiente*; por eso, no es ni funcionario, ni agente, ni comisario. En contraste con *representante*, la Constitución francesa de 1791 dice con una frase de valor teórico general, respecto de la Admi-

17 "La representación pertenece a la esfera de lo político, siendo, en su esencia, una cosa existencial. No puede ser comprendida mediante subsunciones bajo normas generales. La Monarquía del siglo XIX trató de sostenerse, teóricamente e idealmente, en el principio de la *legitimidad*, por tanto, en una base esencialmente normativa. Con ello perdía su carácter representativo. Legitimidad y representación son dos conceptos completamente distintos. La legitimidad por sí sola no presta base ni a la autoridad, ni a la *potestas*, ni a la representación. En la época de su existencia política más intensa, la Monarquía se llamó *absoluta*; esto significaba *legibus solutus*: precisamente la renuncia a la legitimidad. El intento del siglo XIX, de restaurar la Monarquía a base de la legitimidad, era sólo un intento de estabilizar jurídicamente un *status quo*. Faltando la fuerza política para formas vivas de la representación, trató de asegurarse normativamente, y transportó a la vida política conceptos que, en esencia, son de Derecho privado (posesión, propiedad, familia, derecho hereditario). Lo que aún vivía históricamente del principio formal de la Monarquía, no estaba en la legitimidad. El ejemplo de la Monarquía políticamente más fuerte, el reino de Prusia, es para esto bastante claro: una Monarquía que no es sino "legítima", está ya, por eso, política e históricamente muerta" (Schmitt, op. cit. 245).

nistración: "Las personas a quienes se confía la Administración del Estado no tienen carácter representativo. Son agentes" (íft. III, cap. IV, sección 2, artículo 2). Según el artículo 130, 1, de la Constitución de Weimar, los funcionarios son "servidores de la comunidad", y, por tanto, no representantes¹⁸...

Estos caracteres de la representación política, hemos dicho, forman un caudal apreciable de conceptos para penetrar en el problema más hondo de la "esencia" de la representación, aspecto al que dedica mayor atención Francisco Javier Conde.

Si los tenemos en cuenta, es más fácil para nosotros superar la etapa "privatística" de la representación, en la que se pretendió reducir toda su significación pública a la representación de Derecho privado. Esta requiere por lo menos dos personas jurídicas perfectas, plenamente capaces, representando una que está presente a otra que está ausente. Esta representación del Derecho privado es una creación de la técnica jurídica; en rigor, es una ficción jurídica. Su fin es representar intereses privados o personales, no públicos.

18 Schmitt analiza de paso la contradicción de las Constituciones modernas, que comprenden un principio que implica *unidad política* (la representación) junto a otro que determina la *división del poder político* (la división de los poderes).

"Representación es un *principio político-formal*; y la distinción de poderes, un método de utilización de principios formales opuestos en beneficio del Estado burgués de Derecho. La dificultad de vincular representación y división de poderes sólo puede resolverse distinguiendo ambos elementos de una Constitución moderna y aislando el principio de división de poderes respecto del elemento político de la Constitución. Los principios formales propiamente dichos significan, esencialmente como tales, *unidad*, lo contrario de división y diferenciación. En el intento de establecer un gobierno parlamentario y aplicarle, sin embargo, los métodos de división y contrapeso de poderes, se ve bien la vinculación contradictoria de ambos principios. Cuando el representante es tratado como un simple representante de Derecho privado, que por razones prácticas (porque sería imposible a todos los electores reunirse siempre y al mismo tiempo en un lugar), toma a su cargo los intereses de esos electores, ya no hay verdadera representación. No quisiera yo hablar (como J. Barthélemy, *Le rôle du pouvoir exécutif*", 1906, pág. 41) de semirrepresentación, sino que, en interés de la claridad científica, trataría de devolver a la palabra un sentido preciso y limitarla a representar la unidad política como tal. Una *comisión* no representa sino que es exponente sujeto a dependencia respecto de un grupo mayor que la ha formado por razones técnicas y prácticas. El Parlamento, como representante del pueblo, no es una comisión del pueblo o del cuerpo electoral" (Schmitt, op. cit. p. 247).

En cambio, la representación política pretende, y de hecho lo logra, reducir a *unidad política* (más que unidad de voluntad es unidad de mando soberano) lo que es un complejo real de posiciones e intereses antagónicos, sea, el pueblo. El pueblo, en sí, no es una realidad políticamente perfecta. No tiene unidad ni presencia. Por lo tanto, está incapacitado, directamente, para la acción y la decisión políticas. Para lograr esa unidad y esa presencia, necesita de la representación. Es a través del Estado, precisamente, que el pueblo alcanza ese nivel de la perfección política que constituyen la *unidad* y la *presencia* de un mando soberano real capaz de decidir y actuar políticamente.

Además, la representación no es una realidad meramente jurídica, sino que, conforme se ha dicho anteriormente, es en rigor una realidad política. Claro está que en determinado momento es imprescindible para la representación la estructura jurídica, no sólo para organizarla, sino también para darle estabilidad y eficacia. Aunque es un estadio esencial de la representación, la forma jurídica no es lo más profundamente significativo en ella. Son las manifestaciones de diversas voluntades políticas que integran la existencia política del pueblo, formando una sola para los efectos del Gobierno (acción y decisión), lo que constituye, para nosotros, el sentido más hondo de la representación.

CONCLUSIONES DE SCHMITT

"En resumen, puede decirse: el Estado se basa como unidad política en una vinculación de dos contrapuestos principios de formación, el principio de identidad (del pueblo presente consigo mismo como unidad política, cuando, por virtud de propia conciencia política y voluntad nacional, tiene aptitud para distinguir entre amigo y enemigo)¹⁹,

¹⁹ Considera Schmitt que la realidad política está determinada por la distinción entre amigo y enemigo. No se trata de una distinción entre personas, sino entre grupos trabados en una lucha existencial.

y el principio de la representación, en virtud del cual la unidad política es representada por el Gobierno. Aplicación del principio de la identidad significa tendencia al mínimo de gobierno y de dirección personal. Cuanto más se aplique ese principio, tanto más se practica la resolución de los asuntos políticos "por sí", gracias a un máximo de homogeneidad, naturalmente dada, o históricamente alcanzada. Esta es la situación ideal de una Democracia, según la supone Rousseau en el *Contrat Social*. Se habla aquí de Democracia directa o pura, siendo de observar respecto de esta expresión que, propiamente, sólo hay Democracia directa, y lo indirecto no surge más que por la mezcla de elementos formales representativos. Allí donde todos están conformes, la decisión ha de producirse espontáneamente, sin discusión y sin esenciales contraposiciones de intereses, porque todos quieren lo mismo. Pero esa situación ha de considerarse como simple construcción ideal del pensamiento, no como realidad histórica y política. El peligro de una aplicación radical del principio de la identidad estriba en que ha de fingirse el supuesto esencial, la sustancial homogeneidad del pueblo. El máximo de identidad no se da, pues, realmente, pero sí el mínimo de gobierno. La consecuencia es que un pueblo vuelve a caer, desde la situación de existencia política, en la situación infrapolítica, llevando una existencia simplemente cultural, o económica, o vegetativa, y sirviendo a un pueblo ajeno políticamente activo. Por el contrario: un máximo de representación significaría un máximo de gobierno; en tanto que pudiera actuar, se arreglaría con un mínimo de homogeneidad del pueblo, formando una unidad política con grupos humanos nacional, confesional o clasistamente distintos. El peligro de esta situación consiste en que es ignorado el sujeto de la unidad política, el pueblo, perdiendo su contenido el Estado, que no es nunca más que un pueblo en situación de unidad política. Sería entonces un Estado sin pueblo, una *res populi sin populus*²⁰.

20 Ibid. ps. 248 ss.

III.—EL PUEBLO EN LA TEORIA POLITICA DE HELLER.

De Hermann Heller nos interesan en esta oportunidad, más que sus ideas sobre la representación política, los conceptos que elabora sobre la realidad del pueblo. Esos conceptos son de gran utilidad para la más cabal comprensión del problema amplio que nos ocupa en esta ocasión.

En el Capítulo II de la Sección III de su "Teoría del Estado", se refiere Heller a las condiciones naturales y culturales de la unidad estatal. Entre los diversos factores que intervienen en la formación de la unidad del Estado, cita Heller al pueblo. De éste nos da dos conceptos básicos: el pueblo como formación natural y como formación cultural.

"Al hablar de las condiciones de la actividad estatal que se relacionan con el pueblo, queremos referirnos a todas aquellas determinaciones físico-espirituales del grupo humano que actualiza al Estado, en cuanto tales determinaciones presenten importancia destacada para la existencia de la unidad estatal. La extraordinaria variedad de acepciones en que es usada la voz "pueblo" (Volk) da lugar a tantas y tan peligrosas confusiones y errores que se hace preciso, previamente, investigar los diversos sentidos en que tal palabra se emplea, separándolos nítidamente"²¹.

En un primer concepto del pueblo, importa destacar las dimensiones naturales de esa realidad. De tal labor saldrá un concepto del pueblo como formación natural. Desde luego, hacemos referencia a este concepto, aunque no es de interés en una teoría de la representación, para delimitar los campos. Lo importante es conocerlo, para desecharlo; no es útil a la teoría política en esta oportunidad.

21 Heller, op. cit. p. 164.

“Cumple hacer, —dice Heller—, en primer término, una distinción fundamental entre la consideración del pueblo como formación natural y como formación cultural. En el primer caso se entiende por pueblo sólo lo que éste tiene de natural, ya en cuanto población, ya en cuanto raza”²².

Siempre hemos preferido, al hablar de una agrupación humana en sus caracteres naturales, llamarla población y no pueblo, para destinar este vocablo con toda la riqueza de su contenido a las sociedades que han alcanzado un nivel superior de organización política.

En cuanto al otro concepto, expresa Heller:

“El pueblo, en cuanto formación cultural, no desempeñó, ni en la Antigüedad ni en la Edad Media, papel de importancia en la formación de los grupos políticos. Hasta el siglo XIX no existió una teoría ni una práctica de la política construída de modo consciente sobre la peculiaridad cultural del pueblo. Incluso la conciencia que se llega a tener del pueblo, como tal, cosa que en la Europa central y occidental empieza en el Renacimiento, en el Oriente europeo a finales del siglo XVIII y que actualmente se inicia en Asia, no ejerce al principio influjo alguno. Sólo cuando

22 Ibid. p. 164.

Expone cuidadosamente Heller sus dudas sobre la existencia de las razas, incluso en su dimensión natural. “Resumiendo, —expresa el autor—, diremos que no hay camino alguno científicamente transitable que conduzca desde la raza primaria o natural al Estado. La raza, como unidad del modo de ser corporal y psíquico invariable a través de siglos y aun de milenios, no es un hecho de la naturaleza y, mucho menos, una realidad cultural o una unidad política de acontecimientos, sino exclusivamente una ideología encubridora nacida en los últimos decenios a fin de servir a determinadas exigencias políticas. La teoría racista es completamente insuficiente, incluso como ideología de legitimación, ya que viene a dividir el Estado y, a causa de la diversa valoración que hace de los habitantes, no lo podría legitimar como unidad política del pueblo”. (Op. cit. p. 174).

En lo que se refiere al concepto natural del pueblo entendido como población, expresa Heller:

“Cada pueblo tiene su propio cuerpo físico que se mantiene mediante la reproducción natural. El pueblo, en este su aspecto natural, es la población; como tal, puede ser captado por conceptos matemáticos y las ciencias naturales, por ejemplo, por la Estadística y la Medicina, y constituye el objeto de la Política demográfica”. (Ibid. p. 175).

se liquida el orden social estamental y se afianza la sociedad civil, y cuando, al tambalearse la forma monárquica de gobierno, comienza a desvanecerse la diferenciación dinástica entre los Estados, se constituye el pueblo como "nación" política. A partir de la Revolución Francesa, y en nombre de la soberanía del pueblo y de la soberanía nacional, el mundo político europeo se ve, en lo exterior, distribuido de manera diferente y, en lo interior, radicalmente revolucionado"²³.

Lo importante, desde el punto de vista de un concepto de pueblo utilizable en la teoría política, es la determinación de las circunstancias que pueden transformar lo que simplemente es una formación cultural en una formación política. Aunque no estamos en forma total de acuerdo con los puntos de vista de Heller sobre este extremo, y dentro del propósito puramente expositivo de esta introducción, entresacamos de su obra algunas expresiones que resumen su posición.

"El pueblo cultural, que en sí es políticamente amorfo, se convierte en nación cuando la conciencia de pertenecer al conjunto llega a transformarse en una conexión de voluntad política. Para constituir la nación no basta en modo alguno el sentimiento de comunidad meramente étnica. Por eso, no se consideran, por ejemplo, los suizos alemanes o los alsacianos como formando parte de la nación alemana, a pesar de sentirse y saberse incluidos en la conexión espiritual tradicional del pueblo alemán (cf. M. Weber, "Economía y Sociedad", IV, pp. 51 ss). Sólo cuando un pueblo se esfuerza por mantener y extender su manera propia mediante una voluntad política relativamente unitaria —cosa que, por ejemplo, no sucede en los llamados pueblos naturales—, sólo entonces podremos hablar de una nación.

23 Ibid. ps. 174 ss.

No podemos ahora seguir paso a paso los interesantes desarrollos de Heller sobre este concepto de pueblo como formación cultural. Remitimos a los lectores, para ese efecto, a su "Teoría del Estado".

Esta voluntad política no precisa orientarse hacia la unión en un Estado . . . "24.

Estos conceptos de Heller se vinculan directamente con la representación política, en el momento que propone la cuestión de la unidad política del pueblo. Existe esta unidad en forma natural en el pueblo, o por el contrario es hechura del Estado, a través de la representación?

"Cuanto más intensamente desarrolle un pueblo la conciencia de su peculiaridad, y en consecuencia de su diferencia respecto a otros pueblos, en un sentimiento y conciencia comunes del "nosotros", en grado tanto mayor puede llegar a ser una "comunidad del pueblo" y, en el terreno político, una nación. Pero es sólo en muy raros y breves momentos de la historia —y en ello debe insistir de manera especial la Teoría del Estado— cuando la nación es capaz de obrar como unidad política, y aún en esos momentos la unidad nacional no coincide nunca con la totalidad del pueblo. El problema de si es aceptable la concepción romántica según la cual la comunidad espiritual y política del pueblo es una unidad apriorística y constantemente activa se enlaza estrechamente con la cuestión de si el pueblo es una unidad preexistente o si es creada por el mundo exterior. Cabe aplicar aquí todo lo dicho anteriormente sobre la relación general entre disposición y medio. La doctrina romántica de un espíritu del pueblo originario, que actuara en lo profundo de la vida histórica como demiurgo de toda la realidad cultural, tanto política como de cualquier otro carácter, no tiene sustentadero alguno en la historia y pertenece al reino de la mala metafísica. De otra parte, empero, tampoco cabe admitir la idea de que el pueblo no sea más que la suma de los diversos influjos del mundo exterior o de los miembros que lo integran en el momento presente. El pueblo es una estructura histórica.

24 Heller, Op. cit. ps. 177-178.

La conexión del pueblo ni puede considerarse como un mero derivado de sus actuales integrantes ni éstos pueden ser derivados de aquélla . . . Por encima de sus componentes y fuera de ellos no existe pueblo alguno. Pero ellos pueden constituir su pueblo bajo las condiciones impuestas por el medio, únicamente porque la conexión del pueblo, históricamente cambiante, actúa dentro de ellos, y mientras así sea. No hay duda que el pueblo muestra, a través de los cambios, una permanencia y constituye una unidad de acontecer a la que pueden imputarse hechos históricos. Sin embargo, el carácter del pueblo, que sobrevive en el correr de los tiempos, no puede ser considerado, como lo hacían los románticos, como un inmutable espíritu del pueblo, ni sustancializado en una conciencia y una voluntad del pueblo que procedieran siempre de manera unitaria. La peculiaridad del pueblo se halla inserta en el curso de la historia y nace de un constante intercambio de asimilación y singularización respecto a la naturaleza y a la cultura circundantes . . . Gran confusión produjo en la Teoría del Estado el hecho de que, a partir de Rousseau y del romanticismo, se haya atribuido al pueblo, como nación, una personalidad con sensibilidad y conciencia, voluntad política y capacidad política de obrar. El pueblo se convierte así, de manera metafísica, en una comunidad de voluntad "a priori" y en una unidad política preexistente, lo que no responde a la realidad, ni presente ni pasada . . . La realidad del pueblo y de la nación no revela, empero, por lo general, unidad alguna, sino un pluralismo de direcciones políticas de voluntad, y, aun en los casos de pleno apogeo nacional, existe siempre frente a la unidad nacional que tiene su expresión en la actuación del Estado, un grupo en el pueblo que disiente de ella en los fines o en los medios . . . Hay, pues, que oponerse lo mismo a Rousseau que a los románticos, pues unos y otros han convertido a la legalidad peculiar del Estado en una metafísica del pueblo por la cual el Estado queda reducido a simple fenómeno de expresión del pueblo democrático o de la nación romántica. La

"volonté générale" rouseauniana presenta también un tinte puramente romántico por cuanto implica una armonía política y un acuerdo de voluntades, anteriores al Estado, cosa que nunca se da en la realidad del pueblo, que es siempre de carácter antagónico"²⁵.

El análisis de la realidad política del pueblo, y sus conclusiones, acercan a Heller a la verdadera solución del problema. En su planteamiento, —vital para la moderna teoría política y para la doctrina de la representación—, Heller no da tregua ni cede terreno al romanticismo y sus falsos principios, y reduce la cuestión a términos que, desde el punto de vista de la Teoría del Estado, están científicamente fundamentados.

"Los ideales demoliberales de una "representación popular" como "espejo" de la voluntad del pueblo, y de un gobierno que no debe ser sino la "expresión" del parlamento, se nutren de la ficción de una voluntad popular sin contradicciones y no se distinguen de la utopía de Marx y Engels de una sociedad futura sin Estado más que por el hecho de que en ésta esa voluntad sin contradicciones sólo se puede dar en la sociedad sin clases, en tanto que la concepción demoliberal admite que es realizable en la misma sociedad civil"²⁶.

La posición de Heller descansa, básicamente, en la idea de que la unidad política del pueblo no es anterior al Estado, sino que frecuentemente encontramos que un pueblo logra organizarse unitariamente sólo mediante la participación activa y autoritaria del mando soberano del Estado.

"No puede aceptarse que el pueblo o la nación sean una unidad en cierto modo natural, anterior a la del Estado, que viniera a constituir a ésta en virtud de su propia

25 Heller, op. cit. ps. 172 ss.

26 Heller, ibid. p. 181.

efectividad. Muy frecuentemente fue la unidad del Estado —como antes dijimos— la que, al contrario, cultivó y creó la unidad "natural" del pueblo y de la nación... Con sus medios de poder, el Estado se encuentra en las mejores condiciones para hacer un solo pueblo de pueblos diferentes por la lengua y la antropología... Decisiva importancia suele tener para la formación de la conciencia de pertenecer a un pueblo y, con mayor razón, para la de una voluntad nacional, el hecho de haber vivido en común el mismo destino en un Estado²⁷.

IV.—LA "ESENCIA" DE LA REPRESENTACION POLITICA EN FRANCISCO JAVIER CONDE.

Deliberadamente dejamos para esta etapa final a Francisco Javier Conde. No con el propósito de hacer una más detallada exposición de su teoría de la representación —sin lugar a dudas uno de los más serios ensayos escritos sobre ese problema de la teoría política—, sino para dejar propuesta esa exposición relacionándola con todo lo expuesto anteriormente sobre las ideas de Schmitt y de Heller.

La teoría de este pensador español necesita una consideración aparte, no sólo por las pretensiones científicas y hasta políticas de su doctrina, sino también porque exige en mayor medida el análisis crítico.

A pesar del propósito intelectual, —confesado en los inicios de su "Representación Política y Régimen Español"—, de elaborar un concepto valedero científicamente, no referido intencionalmente a un determinado régimen político, digamos por ejemplo el español del presente, lo cierto es que Javier Conde recorre una senda en la cual los linderos entre lo científico y lo meramente práctico y utilitario no están suficientemente demarcados. Tal vez el trecho más

27 Heller, *ibid.* ps. 181-182.

peligroso es aquel en que desarraiga la "representación" del horizonte demoliberal —en el que cumple labor decisiva el sufragio universal— y lo instala en "la dialéctica del mando". El "mandar" determinará, según este pensador, la actualización de lo político, en que precisamente consiste la representación. Por tanto, quien "manda" en sentido político es quien tiene el patrimonio de la representación.

Dejaremos, en consecuencia, para una próxima oportunidad, el desarrollo de esta segunda y muy importante etapa de esta introducción al tema de la representación política.