

CAMBIOS EN EL ESTILO NACIONAL DE DESARROLLO Y PROMOCIÓN DEL SECTOR TURÍSTICO EN COSTA RICA

Luis Carlos Morales Zúñiga¹

ÍNDICE

Introducción	296
Consideraciones sobre el cambio en el estilo nacional de desarrollo de Costa Rica a partir de 1980.	296
El turismo en el marco del nuevo estilo nacional de desarrollo.	299
Notas sobre el Plan Nacional de Desarrollo Turístico de Costa Rica 2010-2016	304
Consideraciones finales	308
Bibliografía	309

RESUMEN

Se analiza la promoción de la actividad turística en Costa Rica en el marco cambio en el estilo nacional de desarrollo que los gobiernos del país han implementado paulatinamente desde la década de 1980. Se retoma la discusión acerca del papel del Estado en la dinamización del turismo, y de los mecanismos, sobre todo fiscales, mediante los cuales el Estado ha beneficiado al sector turístico. Por último, esbozamos algunas anotaciones sobre el Plan Nacional de Desarrollo Turístico del gobierno de Costa Rica.

PALABRAS CLAVE: ESTILO DE DESARROLLO- ESTADO- TURISMO – POLÍTICA TRIBUTARIA

1 Profesor de la Escuela de Formación Docente, y de la Maestría en Ciencias de la Educación, con mención en administración educativa, de la Universidad

de Costa Rica. Magister Scientiae en Sociología, y licenciado en la enseñanza de los estudios sociales.

ABSTRACT

The article analyzes the tourism development in Costa Rica as a part of the new national style of development that the governments of the country have implemented gradually from the decade of 1980. We reassume the discussion and evaluation about the relationship between State and tourism development, and the tax system for tourism activities.

KEY WORDS: STATE- NATIONAL STYLE OF DEVELOPMENT -- TOURISM – TAX SYSTEM

INTRODUCCIÓN

El desarrollo turístico en Costa Rica, ha tomado desde la década de 1990, un fuerte impulso, lo cual se expresa en el ingreso de turistas extranjeros, la generación de divisas, y el desarrollo de enormes complejos turísticos que funcionan como enclaves turísticos transnacionales, sobre todo en las zonas costeras del país, y particularmente en el pacífico central y pacífico norte.

Esta dinamización del sector turístico en Costa Rica, ha sido posible por diversos factores, entre los que destacan algunos de orden natural, tales como su posicionamiento geográfico, sus ventajas competitivas por la riqueza que posee en términos de biodiversidad y de paisajes geográficos; por otro lado destacan también otros factores de orden socio-político, , tales como la pacificación de la región centro-americana, la dinámica de la globalización, el desarrollo económico de otros países, que les permite generar clases sociales que disfruten del turismo internacional, y la reorientación en el estilo nacional de desarrollo que los grupos que han alcanzado el poder del Estado costarricense, desde 1982, han implementado gradual y paulatinamente.

Este artículo se ocupa, en lo fundamental, del papel del turismo en el marco del cambio en el estilo nacional de desarrollo del país, y de los mecanismos que desde el Estado, los gobiernos han utilizado para fortalecer y dinamizar las actividades económicas relacionadas con el turismo, como parte de la visión de desarrollo de las clases económicas y políticas dominantes. De manera que el artículo se divide en dos apartados, en el primero se retoma la

discusión acerca del papel del los grupos que acceden al poder del Estado, y su función en la orientación de un estilo de desarrollo particular, que se impone como un estilo nacional de desarrollo, haciendo referencia al caso costarricense y sus particularidades. En un segundo apartado se analiza el desarrollo del turismo como una parte del nuevo estilo de desarrollo que adopta el país desde la década de 1980, y el tema de los incentivos, sobre todo en términos tributarios, que recibe la actividad turística, desde el Estado.

CONSIDERACIONES SOBRE EL CAMBIO EN EL ESTILO NACIONAL DE DESARROLLO DE COSTA RICA A PARTIR DE 1980

El cambio en el estilo nacional de desarrollo es un proceso políticamente determinado, donde los factores políticos internos juegan un papel crucial, determinante, en el marco de algunas condiciones (dadas por factores externos) que abren un abanico de posibilidades dentro del cual una sociedad se puede mover, definirse y organizarse. A propósito de la noción de estilo de desarrollo, Jorge Rovira Mas la define de la siguiente manera:

El estilo de desarrollo constituye mas bien el producto que se va decantando (a manera de valores que se difunden y de practicas que cobran vida institucional en lo económico, en lo social, en lo político, en lo cultural y en lo medioambiental) de la interacción entre distintos proyectos políticos, estrategias de desarrollo y planteos en defensa de intereses sectoriales, los que son promovidos por elites

políticas y/o por grupos económicos y sociales variados que cuentan con recursos de poder con peso diferenciado en la escena política.² (Rovira Mas, 2004:2)

No obstante, son aquellos proyectos políticos y estrategias de desarrollo que representan los intereses de los grupos políticamente dominante, los que logran, de manera acelerada o gradual, expedita o paulatina, imponerse sobre otros, no sin resistencias, o sin choques y luchas contra otros actores que poseen sus propios proyectos políticos y de desarrollo.

La preponderancia de un estilo particular de desarrollo se va imponiendo desde la esfera de lo político, (es por ello que se sostiene que los factores políticos internos son determinantes) específicamente desde el ámbito de acción del Estado, y sus instituciones. Sin embargo, esto nos plantea el problema de asumir al Estado como una entidad que toma decisiones de manera con autonomía, como si tuviese cierto nivel de conciencia y actuase de cierta manera. Ralph Milliband plantea el problema en los siguientes términos:

Hay un problema preliminar acerca del Estado al que rara vez se le presta atención, y sin embargo tiene que ser considerado para enfocar con propiedad, el examen de su naturaleza y del papel que desempeña: esto es que “el Estado” no es una cosa, no existe como tal. El término Estado designa cierto número de instituciones particulares que en su conjunto, constituyen su realidad y ejercen influencia unas en otras en calidad de partes de aquello a lo que podemos llamar sistema del Estado.³ (Milliband, 1985:50)

Por lo tanto, para analizar el tema del cambio en el estilo nacional de desarrollo, y en el papel del Estado, y por consiguiente, la promoción del sector turístico en Costa Rica, tomamos la definición de Milliband acerca del Estado como el conjunto de instituciones particulares, que constituyen en última instancia, el sistema estatal, y que se diferencia de la esfera del gobierno, el cual forma parte del Estado,

pero que no es el Estado en esencia, (a pesar de que muchas veces se tienda a homologarlos), sino que ejerce en gran medida el poder del Estado. Por el acceso al poder del Estado, es decir, a constituir un gobierno, con el fin de ejercer el dominio de las instituciones que componen el aparato estatal, se lucha en la palestra electoral mediante partidos políticos. Esta lucha, se da, en Costa Rica, en el marco de un sistema de democracia representativa, formalmente institucionalizado, con un *modus procedendi* legal y legítimo, donde hay competencia inter-elitaria, y derechos políticos garantizados constitucionalmente, a pesar de que la competencia en el sistema democrático sea desigual. Hay desigualdad en la esfera política como palestra del poder, lo cual Milliband, lo señala de la siguiente manera:

La igualdad política, salvo formalmente, es imposible en las condiciones del capitalismo avanzado. La vida económica no puede divorciarse de la vida política. El poder económico desigual, de magnitud y carácter de las sociedades capitalistas avanzadas, produce por necesidad desigualdad política más o menos grande, independientemente de los que pueda decir la constitución. De manera semejante, el contexto capitalista de la desigualdad generalizada en donde opera el Estado es lo que determina fundamentalmente sus políticas y acciones. ...el Estado en estas sociedades de clases es primordial e inevitablemente guardián y protector de los intereses económicos en ellas dominantes. Su objetivo y misión reales son asegurar la continuación de su predominio, y no impedirlo. (Milliband, 1985: 253)

En el marco de esta desigualdad, es donde operan los grupos económica y políticamente dominantes de la sociedad para imponer su visión de desarrollo. Para la sociedad costarricense, a partir de 1980 aproximadamente, sectores que han asumido el pensamiento económico neoclásico en su versión neoliberal, son los que han tenido en sus manos el acceso al gobierno,

y por lo tanto han ejercido el poder del Estado, reorientando sus funciones, y sus instituciones, y creando nuevas formas de regular la vida social, económica, política, y por lo tanto, modificando el estilo nacional de desarrollo, en su dirección, y su ritmo.

El cambio en el estilo nacional de desarrollo en Costa Rica, se manifiesta en la paulatina desarticulación del Estado estructurado en el periodo que va de 1949 a 1979, sus alcances y las funciones de sus instituciones, fenómeno que se da dentro del contexto de la liberalización de la economía que, al igual que casi todos los países latinoamericanos, Costa Rica ha enfrentado desde la crisis de la deuda externa acentuada a finales de la década de 1970 y principios de los ochentas. Al respecto, Luis Paulino Vargas Solís afirma que:

La estrategia de liberalización en Costa Rica surge a partir de la crisis de inicios de los ochenta, la cual hacía evidente el agotamiento del viejo modelo desarrollista. Pero como ya vimos era también una crisis de insolvencia externa a raíz de la deuda externa. De estos elementos surge una propuesta que pone en cuestionamiento el papel del Estado en la economía, y el énfasis en una política de apertura económica y desarrollo exportador. (Vargas Solís: 2003 14.)

En este contexto, juega un papel central el Consenso de Washington, el cual constituye la expresión pragmática y programática del pensamiento neoliberal para su implementación y operacionalización en algunos de los países de la periferia capitalista, específicamente América Latina. La denominación "Consenso de Washington" fue acuñada por John Williamson, economista inglés, quien se refería bajo este nombre a la serie de políticas de ajuste estructural de las economías de los países latinoamericanos bajo la dirección de los organismos financieros internacionales como del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, o el Fondo Monetario Internacional.

En este plan de acción, se inicia la paulatina y gradual desarticulación de los Estados-

Intervencionistas latinoamericanos, los cuales habían logrado, particularmente el Estado costarricense altos índices de desarrollo y alcance de los servicios básicos, obteniendo una cobertura casi universal de servicios como salud y educación, y un desarrollo relativo de algunos sectores estratégicos como electricidad, telecomunicaciones, agua, y algunas ramas de la industria.

En Costa Rica, al igual que el resto de América Latina, se aplicaron los Programas de Ajuste Estructural (PAES) que consistieron en una serie de reformas de la acción del Estado, lo cual implicó la transformación de las estructuras productivas afectando directamente la esfera sociocultural del país.

Las acciones de los gobiernos de Costa Rica, a partir de 1984 se han orientado básicamente a la apertura de los mercados, suprimir subsidios y todo tipo de medidas proteccionistas, a algunos sectores de la estructura productiva y económica, y reducir la participación estatal en la producción. Además han retomado la idea de que el re acceso al desarrollo se finca en el ascenso de las exportaciones, dependiente de la liberalización de los mercados de productos de capitales, y de la atracción de inversión extranjera directa, sobre todo en materia de alta tecnología, industria, y turismo. No obstante, este estilo de desarrollo ha generado algunas consecuencias. Del proceso de liberalización de la economía, promoción de exportaciones y atracción de inversión extranjera directa no se sigue, ni se obtiene inmediatamente un desarrollo económico y social significativo, es decir, no es posible plantear una relación directamente proporcional entre apertura de fronteras, promoción de exportaciones, generación de riqueza, y aumento del índice de desarrollo humano y social, crecimiento en las posibilidades de acceso de la sociedad (especialmente de las clases en desventaja socioeconómica) a servicios antes garantizados por el Estado, y mucho menos distribución relativamente equitativa de la riqueza. La abolición de las fronteras y la apertura comercial suele venir acompañada de una avalancha de importaciones destructiva de las empresas nacionales y proclive a la formación de enclaves exportadores privilegiados, y

en el marco de la revolución digital, enclaves que no tienen ningún tipo de encadenamiento productivo o económico con el resto del sector productivo nacional (para Costa Rica el caso de INTEL). Por otro lado la inversión extranjera se especializa en extranjerizar los mejores recursos y empresas nacionales, restando al estado-nacional la capacidad de invertir en obra pública, y mucho menos de plantear una estrategia nacional de desarrollo. Los costos sociales de estas reformas han sido sumamente altos, se pasa de un Estado de Intervencionista, en lo económico y en lo social, a un estado que se reorienta a simplemente supervisar el mercado y donde se encuentran en progresivo aumento la desigualdad social, el desempleo, la pobreza, la exclusión social, acentuando la migración campa-ciudad debido a los procesos de descampenización, y el desplazo de la actividad agropecuaria causado por el abandono del papel del Estado en tal sector, lo cual conlleva a un aumento de la tugurización en las zonas urbanas. Sin embargo, tales fenómenos por mucho tiempo se han ocultado tras las estadísticas que confirman el crecimiento de la inversión extranjera y de la economía en general, argumentando un aumento en la generación de riqueza, pero dejando de lado la variable de la distribución de la riqueza generada, la cual es apropiada por pocas manos.

Las políticas económico-sociales que adopta el país aproximadamente a partir de la década de 1980, bajo la guía del Banco Mundial, y el Fondo Monetario Internacional señalan que las vías para el desarrollo son esencialmente, la promoción de exportaciones, la apertura comercial, la tecnología avanzada y el turismo. De este modo, a partir de esa década, el sector servicios adquiere un gran auge, se da la apertura de la banca, sistemas de exoneración de impuestos para empresas exportadoras, e incentivos turísticos, con el fin de impulsar a este sector. Al respecto, L. Paulino Vargas Solís afirma que:

La estrategia de liberalización en Costa Rica surge a partir de la crisis de inicios de los ochenta, la cual hacía evidente el agotamiento del viejo modelo desarrollista. Pero

como ya vimos era también una crisis de insolvencia externa a raíz de la deuda externa. De estos elementos surge una propuesta que pone en cuestionamiento el papel del Estado en la economía, y el énfasis en una política de apertura económica y desarrollo exportador. (Vargas Solís, 2003: 14)

En consecuencia, de la mano de este cambio en el estilo nacional de desarrollo, se genera naturalmente, un cambio en las actividades económicas preponderantes del país, y se pasa de lo que en términos de la Comisión de Estudios para América Latina (CEPAL) sería un modelo de desarrollo hacia adentro, a un modelo de desarrollo hacia fuera.

EL TURISMO EN EL MARCO DEL NUEVO ESTILO NACIONAL DE DESARROLLO

El desarrollo de la economía de exportación de productos no tradicionales e industrializados, no se dio en solitario, sino que además de ello, se impulsó al sector servicios, dándole un especial énfasis a la actividad turística, como una manifestación del proceso de globalización económica que se han llevado a cabo los gobiernos representantes del pensamiento neoliberal, estableciendo una clara correspondencia entre sus acciones, y esta línea ideológica. En relación a esto, Wilson Cano señala, como una de las características del proceso de globalización económica y productiva neoliberal, la importancia del sector terciario, dentro del cual ubicamos al turismo:

Debilitado el Estado nacional, sus finanzas, sistema de planificación y comando de políticas económica e industrial, la periferia es una vez más un verdadero paraíso para la acción de las transnacionales. Las políticas industriales de los países fueron en gran medida sustituidas por las decisiones privadas de las empresas transnacionales: donde, cuanto, en qué, y cómo invertir. En general, sus inversiones han sido de porte mediano, sin horizonte de largo plazo y principalmente dirigidas

a las áreas del sector servicios que no generan exportaciones. (Cano, 2001: 38)

En el marco de estas transformaciones, y sobre todo en la importancia que ha cobrado el sector servicios para la economía costarricense, es que el turismo en términos económicos resulta altamente significativo, a tal punto que es una de las actividades que mayores divisas genera para el país. Este fenómeno se ha sentido

con mucha más fuerza a partir de la década de 1980, lo cual está ciertamente relacionado con el cambio en el estilo nacional de desarrollo, y en la imagen de país pacífico, democrático, y de grandes atractivos naturales que el gobierno de Costa Rica trata de proyectar al mundo. En el siguiente cuadro apreciamos algunos indicadores que nos permiten contemplar el desarrollo de la actividad turística, y su comportamiento desde 1996 hasta 2005:

CUADRO 1
INGRESO DE DIVISAS POR CONCEPTO DE TURISMO Y NÚMERO DE TURISTAS QUE EN INGRESARON A COSTA RICA

Años Concepto	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
	Ingreso de divisas por concepto de turismo (millones de dólares)	688,6	719,3	883,5	1.036,1	1.229,2	n.d	1078	1199.4	1,342.6
Número de turistas que ingresaron al país (miles de personas)	781	812	942	1.031	1.088	n.d	1,113,359	1,238,692	1,437,098	1,659,167

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Proyecto Estado de la Nación, y de la Secretaría Técnica Centroamericana de Turismo.

Es destacable el hecho de que para 1990 a nuestro país ingresaban alrededor de 435 000 turistas por año, lo cual le generó un ingreso de divisas por 275 millones de dólares. Mientras que para el año de 1996, el ingreso de turistas al país fue de 781 000, generando divisas por 688,6 millones de dólares, cifras que resultan más que duplicadas para el año 2005, en el que ingresaron alrededor de 1 659 167 turistas, produciendo para el país un ingreso de 1 551.3 millones de dólares. Este auge del turismo está estrictamente vinculado al nuevo estilo nacional de desarrollo, y ha estimulado la economía en su conjunto (impuestos, artesanías, infraestructura, servicios), además, es un fenómeno

que se expresa y asienta en el aumento de la inversión extranjera directa. Al respecto Jorge Rovira Mas, al caracterizar los rasgos sobresalientes del nuevo estilo nacional de desarrollo, observa que:

Baste mencionar la significación que ha venido teniendo el turismo, su diversificación y su impacto en el empleo, sobre todo en el rural, pero también los estímulos, fiscales entre varios otros, recibidos de parte del Estado por este sector, a través de los contratos de turismo. La explosión de esta actividad con visitantes provenientes de EEUU, Canadá y Europa,

se ha vivido con creces desde finales de los años ochenta, concretamente desde 1989-1990, tras el otorgamiento del Premio Nóbel de la Paz al entonces presidente Oscar Arias Sánchez en 1987 y la aceleración del proceso de pacificación de la región centroamericana liderado por los propios gobiernos de la región. (Rovira Mas, 2004: 17)

Por tanto, el cambio en la intensidad y naturaleza de la actividad turística en Costa Rica se siente marcadamente a partir de finales de la década de 1980, generando un impacto socioeconómico sin precedentes en la historia de nuestro país. De modo que, el desarrollo de la actividad turística ha ocasionado enormes consecuencias, puesto que es una de las mayores fuentes de generación de divisas, y de empleo, por lo que es común encontrar amplias comunidades cuya principal actividad económica es el turismo, ya sea directa o indirectamente. Sin embargo, uno de los problemas que se plantea es el tema de la imposición de cargas tributarias a este sector, el cual se constituye en uno de los que mayor dinero produce, y al mismo tiempo, es también uno de los que menos impuestos paga.

La política fiscal, integrada por el control del gasto público, y por los impuestos, es un mecanismo muy poderoso para la regulación de la economía por parte del Estado. El tema de los impuestos constituye un eje central para la dinamización, o protección de diversas actividades comerciales o productivas, y para la potencial inversión del Estado en políticas públicas y sociales. Es por ello que la reducción de impuestos para cualquier sector o actividad de la economía, está dirigida al desarrollo o promoción de tal sector o actividad, lo cual ha sucedido con el caso del turismo en Costa Rica, desde el año de 1985. Sobre el tema de la reducción de impuestos, Mochón y Becker señalan lo siguiente:

...una reducción de los impuestos constituye una medida política reactivadora, pues aumentará la renta disponible y provocará un desplazamiento ascendente

de la función de consumo y de la demanda. (Mochón y Becker, 1998: 426)

Interesante destacar en base al señalamiento de Mochón y Becker, el hecho de que la reducción de las cargas impositivas, resulta en esencia una medida estrictamente política, (la cual se desarrolla ya sea desde el Ministerio de Hacienda, o bien desde el Poder Legislativo para el caso particular del turismo en Costa Rica) que busca promover la reactivación de un sector particular. Es por ello que resulta válido y necesario cuestionar acerca de cuales sectores son los que impulsan la reducción de impuestos, y que sectores son los que se ven beneficiados de tales medidas. Para nuestro caso, se evidencia entonces la relación directa entre gobiernos neoliberales, y desarrollo turístico en el país desde 1985, año en que se aprueba la Ley de Incentivos al Desarrollo Turístico, en el marco del inicio de la transformación estructural de la política económica del Estado mediante Programas de Ajuste Estructural.

Por tanto, una de las cuestiones fundamentales en el marco de la implementación de las políticas propias del neoliberalismo es el tema fiscal en general, y particularmente la materia de los impuestos. El modelo neoliberal busca la apertura de mercados y el retroceso del Estado en las dinámicas económicas y comerciales, con lo cual, la desgravación de algunas actividades constituye un papel central en las políticas de tendencia neoliberal, como bien lo afirma W. Cano cuando se refiere a las reformas de la década de 1990 en América Latina:

Las reformas tributarias se orientaron más a procesos de simplificación fiscal, de reducción de gravámenes al comercio exterior y de reducción de impuestos directos para empresas y personas. Es clara aquí, la intención de bajar la tasa para atraer inversiones directas y de cartera y mantener el carácter recesivo fiscal. (Cano, 2001: 41)

De esta manera, es claro que las medidas de protección mediante diversos aranceles, desde la perspectiva neoliberal se convierten en

elementos distorsionantes del orden natural del mercado. Con ello se ignora, que los impuestos son mecanismos fundamentales mediante los cuales el Estado no solo protege a los productos nacionales, y por ende a su sistema productivo interno, sino que además se deja de lado la cuestión de que para lograr el financiamiento del Estado, y posteriormente invertir en obra pública y políticas sociales, los impuestos son imprescindibles. Sobre el tema fiscal, Atilio Borón señala lo siguiente:

Nadie duda que es necesario equilibrar las cuentas fiscales y producir una reforma integral del Estado. Esta habrá de ser, sin duda alguna, una de las grandes tareas con que habrá de enfrentarse la izquierda en América Latina. Pero el talón de Aquiles de la crisis fiscal no radica en la desmesura del gasto sino en la incapacidad extractiva de nuestros gobiernos, y en su desinterés (más que en su debilidad política) para doblegar el veto contributivo que las clases dominantes han acordado (o en su defecto, impuesto) a las fuerzas –democráticas o autoritarias– que gobernaron en los diversos países de la región. (Borón, 1997: 64)

Por lo tanto, es necesario recalcar el hecho de que los gobiernos que han asumido el poder del Estado en Costa Rica, desde 1982 a la actualidad, en el marco de la reorientación neoliberal del Estado, iniciaron y sostienen un proceso gradual de desgravación de algunas actividades económico-comerciales, lo cual beneficia naturalmente a aquellos que son propietarios de los medios de producción y que perciben grandes ganancias en base a sus actividades, y perjudican a aquellos que, en mucho dependen de la atención que brinde el Estado a temas tan sensibles como educación, salud, y obra pública.

En relación al turismo, el tema de la reducción de impuestos al este sector en Costa Rica, es de capital importancia, a nuestro modo de ver, por dos razones. En primera instancia la cuestión de la exención de impuestos al sector

turístico evidencia la intencionalidad de las elites político-económicas que desde el poder del Estado y sus instituciones, y en el marco del cambio en el estilo nacional de desarrollo, tratan de promover la atracción de inversión extranjera directa, con lo cual la promoción del turismo permite además paliar las consecuencias de los procesos de desarticulación de los sistemas productivos tradicionales, (el cual es el caso del cantón de Santa Cruz en particular y de Guanacaste así como de muchas otras zonas rurales del país en general) para las zonas rurales, generando una cantidad no despreciable de empleos, pues el sector turístico no deja de ser un sector dinamizador de la economía, y genera algunos encadenamientos comerciales y productivos. Y en segundo lugar porque el Estado asume un papel de complicidad con un sector que genera ganancias enormes, las cuales no se quedan en el país. Así se exime al sector turístico de contribuir como debería, con el país que le está dotando de activos como atracciones naturales, y sobre todo, un conjunto nada despreciable de infraestructura, energía, y mano de obra relativamente bien calificada; todo ello en detrimento de los sectores que por su vulnerabilidad y posición social desfavorable, dependen en mucho de las políticas públicas y sociales del Estado.

Con respecto a la cuestión de la puesta en marcha de las políticas neoliberales, desde el poder del Estado, cobra importancia la “Ley de Incentivos para el Desarrollo Turístico”, Ley No. 6990 del 5 de julio de 1985, publicada en La gaceta No. 143 del 30 de julio de 1985, y reformada por la Ley No. 7293, denominada “Ley Reguladora de todas las exoneraciones Vigentes, su Derogatoria y sus Excepciones”, publicada en La Gaceta No. 66 del 3 de abril de 1992.

La Ley de Incentivos para el Desarrollo Turístico fue aprobada tan solo tres meses después de la aprobación del primer Programa de Ajuste Estructural, el cual se aprobó en abril de 1985. En esta ley se desarrollan una serie de definiciones interesantes que permiten observar algunos de los rasgos del nuevo estilo nacional de desarrollo de Costa Rica, implementado desde 1985 hasta la actualidad.

En el artículo uno de dicha ley, se procede a *declarar de interés público a la industria del turismo*. Esta declaratoria muestra como en el marco de la transformación de las orientaciones del Estado, se asume y se califica como de interés público una actividad que en esencia es particular, donde el capital privado, sobre todo en forma de inversión extranjera directa predomina, y que por ello, además tiende a crear dependencia, como lo señala Allen Cordero:

Por una parte, es una actividad que se expresa principalmente en los países desarrollados económicamente, tanto en lo que respecta al número de turistas como a la captación de ingresos, acumulación de capital. Por otra parte hay una tendencia a que la mayor parte de las ganancias del turismo, incluso el producto del turismo que se concreta en los países pobres, en realidad sea captada por empresas transnacionales con núcleo en los países centrales. Esta realización máxima de las ganancias se da a través de mecanismos como cadenas transnacionales de hoteles, compra de propiedades turísticas en países con destinos turísticos apetecidos, cooptación de los viajeros internacionales por parte de las líneas aéreas «más prestigiosas», etc. ... (Cordero, 2003: 109)

Tomando en cuenta las características y consecuencias de la actividad turística ya destacadas, la declaratoria de la actividad turística como una actividad de interés público, surge como una evidencia de la necesidad de los gobiernos que han administrado el poder del Estado desde el año 1982, por atraer y legitimar la inversión extranjera directa, la cual era y sigue siendo, una condición de principio para lograr desarrollo turístico en países de la periferia capitalista.

Por otra parte, “Ley de Incentivos para el Desarrollo Turístico”, es clara en lo que respecta a las actividades que se exoneran de impuestos. En el artículo 3 de la Ley, y se indica que las disposiciones se aplicarán a las siguientes actividades:

- Servicio de hotelería
- Transporte aéreo de turistas, internacionales y nacionales.
- Transporte acuático de turistas
- Turismo receptivo de agencias de viajes que se dediquen exclusivamente a esta actividad.
- Arrendamiento de vehículos a turistas extranjeros y nacionales.

Estas actividades reciben incentivos muy altos, con el fin de promover su desarrollo. Por ejemplo, los servicios de hotelería, es una de las actividades que más incentivos recibe; en el artículo 7, inciso i de la “Ley de Incentivos para el Desarrollo Turístico”) referido a la actividad hotelera, se lee:

Exención de todo tributo y sobretasas que se apliquen a la importación o compra local de los artículos indispensables para el funcionamiento o instalación de empresas nuevas o de aquellas que, al estar establecidas, ofrezcan nuevos servicios, así como para la construcción, ampliación, o remodelación del respectivo edificio, con excepción de vehículos automotores y combustibles.

Además de la exención total de tributos a la importación o compra local de bienes indispensables para el funcionamiento o instalación de las empresas hoteleras, las cuales en su mayoría son transnacionales, esta actividad posee el beneficio de la depreciación acelerada de bienes que por uso y naturaleza se extinguen con mayor rapidez, así como el beneficio del otorgamiento de patentes municipales en un periodo máximo de 30 días.

Así mismo, cada una de las otras actividades que se incluyen en la ley, poseen el beneficio de la exoneración de todo tributo y sobretasas, para actividades como la importación o compra local de repuestos, bienes indispensables para la construcción, ampliación o remodelación de instalaciones de la más variada índole⁴, importación o compra local de naves

4 Muelles, lugares destinados al embarque o desembarque, marinas, balnearios, acuarios, entre otros.

acuáticas, importación de vehículos de transporte colectivo, y la exoneración de un 50% del monto total resultante de aplicar los impuestos vigentes que afecten la importación de los vehículos automotores destinados exclusivamente a arrendarlos a los turistas.

Los incentivos se otorgan mediante los contratos turísticos, los cuales son un convenio suscrito entre el Estado y la empresa respectiva. La firma de un contrato turístico tiene algunos requisitos. En el capítulo III, artículo 16 del Reglamento de la Ley de Incentivos al Desarrollo Turístico, Decreto ejecutivo No 24863-H-TUR del 5 de diciembre de 1995, publicado en la Gaceta No 22 de 31 de enero de 1996 se señalan los requisitos económicos, los cuales son los siguientes:

- La contribución en la balanza de pagos
- La utilización de materias primas e insumos nacionales
- La creación de empleos directos e indirectos
- Los efectos en el desarrollo regional
- La modernización o diversificación de la oferta turística nacional
- Los incrementos de la demanda turística interna e internacional
- Los beneficios que se reflejan en otros sectores.

Estos requisitos son apenas de carácter discursivo. La contribución en la balanza de pagos del sector turístico, no esta clara. El rubro de servicios para el año 2007 según datos del Banco Central aporta 1 720,4 millones de dólares, sin embargo tales datos se desglosan en transportes con -301,0 millones de dólares, viajes con \$1 387,6 millones, y otros servicios con \$633,8 millones. No obstante está ausente de la balanza de pagos, un rubro exclusivo para el sector turístico como tal. Los otros requisitos que se mencionan en el reglamento de la Ley de Incentivos para el Desarrollo Turístico, tienen que ver con la cuestión de los encadenamientos productivos y comerciales, los cuales si se han generado, ya que el sector turístico es un sector muy dinámico, y que a la vez dinamiza las comunidades donde se desarrolla, mediante la creación de empleos y otras necesidades o posibilidades

comerciales que presenta la misma naturaleza de la actividad. Con respecto a la diversificación de la llamada oferta turística nacional, hay un error empírico- conceptual, ya que la oferta turística del país, la más dinámica, intensiva y extensiva, en su mayoría se desarrolla con capital extranjero, por lo cual, no se puede hablar de una oferta turística de carácter nacional.

Por último, es necesario destacar la reorientación que la Ley de Incentivos para el Desarrollo Turístico le da a la política crediticia del Banco Central. En el artículo 10 de esta ley se le obliga al Banco Central incluir los recursos para el desarrollo de la actividad turística en su programa crediticio anual. De esta forma, el Banco Central, asume un papel de banco desarrollista del sector servicios turísticos, y poco a poco, se inicia el paulatino abandono de otras actividades en materia crediticia, como la agricultura, la ganadería y la pesca, orientadas al mercado interno, y generalmente desarrollada por pequeños productores, en el marco del modelo de Estado Intervencionista-Benefactor, que mediante la banca nacionalizada, el Consejo Nacional de Producción, y el Ministerio de Agricultura y Ganadería, habían articulado todo un sistema que dinamizaba las actividades tradicionales orientadas al mercado interno.

En el siguiente apartado podemos pretendemos brindar una perspectiva sobre lo que el Estado prevé respecto del sector turístico para los próximos años, pues en el Plan Nacional de Desarrollo Turístico se condensan algunas de las líneas que se consideran como orientaciones generales respecto del desarrollo turístico del país.

NOTAS SOBRE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO TURÍSTICO DE COSTA RICA 2010-2016⁵

El Plan Nacional de Desarrollo Turístico surge como una iniciativa del Estado que tienen como finalidad ahondar el despliegue que el

5 El Plan Nacional de Desarrollo Turístico puede ser accedido en el sitio web del Ministerio de Planificación. http://www.mideplan.go.cr/component/option.com_docman/task.doc_view/gid.167/ (con acceso al 01-11-2008). Ver anexo 1.

sector turístico ha tenido en el país, ya que las actividades turísticas se han convertido en un elemento central del nuevo estilo nacional de desarrollo. El plazo en el que se desarrollaría el plan de desarrollo es 2010-2016. Es además una política que busca un desarrollo y promoción del sector turístico en el mediano plazo.

A partir de la década de 1990 sobre todo, el turismo en nuestro país se ha visto potenciado por una serie de factores tanto externos como internos, entre los cuales cabría citar la pacificación de Centroamérica, la preponderancia del modelo neoliberal, o bien los atractivos naturales y ecológicos que posee el país, así como el cambio en el modelo de desarrollo que inicia en la década de 1980, cuando se pasa de un modelo de Estado Desarrollista de Sustitución de Importaciones, y consolidación del mercado interno con prevalencia del desarrollo de industrias con capital nacional, a un modelo orientado hacia afuera, donde son centrales la promoción de exportaciones así como la atracción de inversión extranjera directa, tanto en tecnología como en servicios, es decir, se da el salto de una economía centrada en los sectores primario y secundario, a una economía centrada en el sector terciario.

Por lo tanto, el Plan Nacional de Desarrollo Turístico es un proyecto que surge en una coyuntura en la que se está acentuando y consolidando la dirección del estilo nacional de desarrollo del país, sobre todo en sus rasgos de atracción de inversión extranjera directa, y desarrollo del sector terciario de la economía. Cabe recordar que 2006 fue un año en el que la discusión acerca del Tratado de Libre comercio con EEUU tomaba mucho más centralidad en el ambiente nacional.

Este Plan cuenta con un plazo definido el cual se establece entre 2006-2012, periodo en el cual se pretenden lograr una serie de objetivos que potencien el ya de por sí dinámico desarrollo turístico que se ha dado en el país.

Se podría pensar que esta propuesta presenta un enfoque desarrollista, pues lo que busca es generar condiciones propicias para alcanzar un mayor desarrollo económico basado en la actividad turística. Evidentemente la población meta de este plan de desarrollo son

las “comunidades locales”, empresarios y trabajadores turísticos, con el fin de dinamizar el sector, el problema es que el desarrollo económico no implica necesariamente desarrollo humano y social, pues está en función de las políticas redistributivas y de la recaudación de impuestos con el fin de captar recursos y aumentar la inversión social.

Sin embargo este Plan de Desarrollo Turístico está mayormente pensado en función del inversor, y del turista, no tanto de las comunidades locales, las cuales se beneficiarían indirectamente debido a la creación de fuentes de empleo, y mejora de algunos servicios como telecomunicaciones e infraestructura. Toma este plan de desarrollo casi una postura de “Teoría del Derrame” al estilo Thatcheriano, pues se supone que las comunidades se beneficiarían del desarrollo y la aceleración económica que sobre todo los empresarios turísticos obtendrían con esta política.

La Teoría o modelo del derrame supone que el éxito macroeconómico generaría en última instancia, un beneficio a macroeconómico de la población en general. Al respecto Bernardo Kliksberg plantea lo siguiente:

Las hipótesis básicas (de la teoría del derrame) giran en torno a la visión de que realizando ingentes sacrificios para conseguir metas de carácter macroeconómico que impliquen equilibrios económicos y financieros, habrá progreso económico, y finalmente el mismo se “derramará” al conjunto de la población y llegará a los sectores más pobres, arrancándolo de su situación de pobreza. (Kliksberg, 1998: 11)

La tesis fundamental de este planteamiento teórico es que el desarrollo económico de una u otra manera tiene una dirección vertical estrictamente descendente, siendo una derivación de la economía clásica y del utilitarismo liberal inglés. Claramente es una tesis empíricamente insostenible, pues los diversos desarrollos histórico- sociales de los países capitalistas, dan una evidencia empírica de la no viabilidad de los planteamientos de la teoría del derrame.

Bernardo Kliksberg, elabora una crítica contundente contra la Teoría del Derrame. En la lección inaugural del primer ciclo lectivo de la Universidad de Costa Rica en 1998, Kliksberg planteaba:

Las evidencias muestran que es imprescindible para un país alcanzar estabilidad económica, equilibrios financieros, mejorar su competitividad, y aumentar su producto bruto, pero ello no se “derramara” automáticamente. Por el contrario, los indicadores anteriores pueden mejorar y al mismo tiempo continuar deteriorándose o permanecer estancada la situación de los sectores más desfavorecidos. (Kliksberg, 1998: 11)

El argumento fundamental de Kliksberg en contra de la Teoría del Derrame es sencillamente que el desarrollo económico es una condición necesaria pero no suficiente para lograr desarrollo socioeconómico de las clases más desfavorecidas, contrariamente a lo que supone la teoría en cuestión. De manera que, un programa de desarrollo como el que se plantea en el Plan de Desarrollo Turístico que analizamos, no garantiza necesariamente el desarrollo económico y social sobre todo de los pobladores de las comunidades en las cuales se desarrolle esta política, pues la centralidad en este plan de desarrollo lo ocupan dos actores esenciales, los inversores turísticos y los turistas, es decir, los dueños de los medios de producción y los agentes sociales con capacidad de consumo de los bienes y servicios turísticos.

Esto como vemos es una característica de la dirección del estilo de nacional de desarrollo del país, y del pensamiento de las elites políticas que lo dirigen. De ahí la centralidad del gobierno en la elaboración de política pública, como lo observa Medellín Torres:

La importancia del régimen político radica, entonces, en que es el ordenamiento que define las instancias, grados y escalas en que se produce y estructura el ejercicio del gobierno y con él la estructuración de las políticas públicas. (Medellín, 2004: 14)

Por lo tanto en un estado donde las condiciones han sido puestas por el pensamiento neoliberal, el cual es un factor condicionante externo por la presión de los Organismos Financieros Internacionales, cuya influencia es aceptada por las elites locales, la estructuración de una política de desarrollo de este tipo no resulta extraña, ya que como lo indica Medellín Torres, tanto el régimen político como la acción del gobierno, son elementos centrales en la estructuración de la política pública.

Los principales actores que están involucrados en el diseño de este plan de desarrollo son actores institucionales, a saber el Ministerio de Desarrollo y Planificación, así como el Instituto Costarricense de Turismo.

La población beneficiaria en términos teóricos son las comunidades locales donde se desarrollen actividades turísticas. Pero los más beneficiados de este plan son los inversionistas, así como desarrolladores y el turista como agente que disfrutará de mejores condiciones para el esparcimiento y el disfrute de servicios. En ese sentido es que hay un sesgo, ya que el acceso al desarrollo turístico y a los bienes y servicios turísticos es limitado para ciertos sectores de la población que cuentan con una determinada capacidad adquisitiva, los que no cuentan con tal capacidad se beneficiarían indirectamente por las fuentes de trabajo.

El alcance es focalizado, está en función de empresarios turísticos, desarrolladores, inversionistas, indirectamente trabajadores, y comunidades locales. Es decir, los que se beneficiarían de esta política pública son aquellos agentes vinculados al sector turístico.

Planteamos que es un enfoque focalizado en el tanto el centro del Plan Nacional de Desarrollo Turístico lo ocupan sobre todo los inversionistas y los consumidores, y en un según y último plano se encuentran las comunidades y los trabajadores. Se podría plantear que al estar incluidos todos los actores no es una política focalizada sino de carácter universal. Sin embargo, como lo mencionamos anteriormente, hay dos actores centrales, el inversionista y el consumidor, y por otro lado, la política es sectorial, es decir no supone acceso de toda la población a los beneficios que eventualmente

generaría el desarrollo de esta política. Además, cabe resaltar que el Estado participa como coordinador y facilitador, y no como ente encargado de redistribuir el beneficio económico resultante del desarrollo de esta política.

La cobertura como su nombre lo indica es nacional. Se pretenden desarrollar acciones en distintos lugares del territorio nacional, desde Limón, hasta la Gran Área Metropolitana, Guanacaste entre otros, ya que el objetivo fundamental es el desarrollo turístico, por lo tanto cualquier lugar que se den actividades turísticas, cuenta con las condiciones como para beneficiarse del Plan.

En el documento no se sugiere ningún mecanismo de evaluación o monitoreo de las acciones que se plantean desarrollar. Además de no explicitar ningún mecanismo de seguimiento o monitoreo de las acciones que se prevén desarrollar, es difícil pensar que la población cuenta con instrumentos par pedir cuentas. Por otro lado, esta política es sectorial, por lo cual son pocas las personas que no están vinculadas al sector turístico, las que se enterarían y le darían seguimiento a la política. Por otro lado, hay una presencia de múltiples instituciones, lo cual hace que el accionar del Estado se vuelva difuso y descentralizado, dificultando la petición de rendimiento de cuentas.

Desde nuestro punto de vista el plan de desarrollo del sector turístico descrito cuenta con al menos tres debilidades. La primera es la operacionalización y la instrumentalización de las acciones propuestas, ya que algunas obedecen a factores o elementos que no son controlables. Es decir, se plantean una serie bastante extensa de objetivos y metas, que implican procesos complejos y costosos, y no se señala como se desarrollarían, como se evaluarían, como se llevarían a la práctica. Algunas de las metas que se propone el plan poseen la particularidad de ser variables independientes sobre las cuales se puede incidir muy poco. Por ejemplo:

- Aumento promedio anual del 4% en la cantidad de turistas internacionales que ingresan al país.

- Aumento promedio anual del 4% en la cantidad de visitantes de cruceros que visitan el país

Estas dos metas presentan la particularidad de que dependen en mucho, evidentemente de la situación económica internacional, de la capacidad de los países sobre todo desarrollados para crear sectores de la población que puedan disfrutar de dinero y tiempo para viajar y convertirse en turistas, entre otros factores.

Por otro lado hay algunas metas u objetivos que resultan sumamente ambiciosos, lo cual no está mal, pero si le adhieren al plan una complejidad mayor. Habrá que esperar para ver la concreción o no de cada una de las metas u objetivos.

La segunda critica al plan de desarrollo es la carencia de mecanismos de control, evaluación o monitoreo del cumplimiento de las acciones o metas propuestas. Esta es una falencia muy peligrosa, ya que los montos de los fondos con que se contará son muy altos, el impacto que se supone tendría el plan también debería ser profundo, y la población beneficiada mucha, ya que se supone que el plan es de carácter nacional. Por lo tanto, la debilidad que queremos enfatizar es la ausencia de mecanismos de evaluación y control, al menos explícitos.

La tercera debilidad es que se enfatiza poco en la idea de lograr un desarrollo turístico en manos de la población, donde la beneficiaria directa sea la población, en la posibilidad de desarrollar proyectos turísticos. No hay programas de financiamiento por ejemplo que puedan involucrar a la población en el negocio turístico. Por lo tanto, lo beneficiarios principales y directos serían los empresarios y desarrolladores turísticos, capaces de invertir en hoteles y marinas, e indirectamente se beneficiaría la población, al menos con fuentes de empleo, y mejoras en los servicios públicos de telecomunicaciones o infraestructura vial o comercial por ejemplo, lo cual, sin embargo, no garantiza necesariamente el acceso tales servicios.

En síntesis, es un proyecto ambicioso, sectorial, interesante, pero que presenta al menos desde nuestro punto de vista las tres

debilidades antes señaladas, las cuales son subsanables. El carácter nacional del proyecto también le agrega complejidad, puesto que incidir sobre la amplitud territorial es un proceso complicado, deben delimitarse y explicitarse los criterios de selección de los lugares en los cuales se pretende o pretenderá desarrollar acciones relacionadas con este plan de desarrollo. Por último, cabe recordar que este plan está casi en su totalidad guiado por los supuestos neoliberales, pues es explícito en la necesidad cabal de atraer inversión extranjera, y en un segundo lugar dar una cierta ayuda al turismo rural-comunitario.

CONSIDERACIONES FINALES

De modo que, salta a la vista como el cambio en el estilo nacional de desarrollo iniciado a partir, aproximadamente a inicios de la década de 1980, ha dado una resignificación a las funciones del Estado, y a los mecanismos mediante los cuales los gobiernos pretenden lograr el desarrollo del país. Estos mecanismos asumidos por los grupos dominantes política y económicamente, han sido la promoción de exportaciones, tanto de bienes industriales como de productos agrícolas no tradicionales, la atracción de inversión extranjera directa, con el fin de desarrollar sobre todo una industria de alta tecnología y un sector turístico aprovechando las condiciones naturales del país.

Este cambio en el estilo nacional de desarrollo ha impulsado al sector turístico de una manera inédita en la historia de Costa Rica, lo cual ha tenido consecuencias en múltiples esferas de la vida de diversas comunidades y personas. Planteamos entonces que el cambio en el estilo de desarrollo del país, que se asume aproximadamente a inicios de la década de 1980, y se acelera mediante la firma de los Programas de Ajuste Estructural, y otras reformas a la legislación, son los elementos que han potenciado el desarrollo turístico en Costa Rica.

Por tanto, uno de los aspectos importantes a señalar respecto a este desarrollo de la actividad turística es el papel del Estado costarricense como factor que ha posibilitado,

mediante una serie de acciones políticas, el auge del sector dedicado a la actividad o actividades económicas que se relacionan con el turismo.

En fin, la Ley de Incentivos para el Desarrollo Turístico, que impulsa y funciona como fuerza reactivadora del sector turístico, es una expresión del cambio en el estilo nacional de desarrollo, y en el papel del Estado, y que brinda enormes beneficios al capital transnacional, y modifica las estructuras productivas de algunas zonas del país, zonas que antes de 1985 estaban fundamentalmente dedicadas a actividades tradicionales como la agricultura, la pesca y la ganadería, entre otras, dedicadas al mercado interno, y que por el abandono del Estado a partir de 1985, inician a padecer problemas de desempleo.

En este contexto, una tesis fundamental que sostenemos es que, en el marco del cambio en el estilo nacional de desarrollo que inicia aproximadamente en los primeros años de la década de 1980, y la reorientación del papel social, e interventor del Estado, dirigido por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, acordes a las políticas neoclásicas en su versión neoliberal, el desarrollo e impulso a la actividad turística, corresponde a uno de los principios del nuevo estilo nacional de desarrollo, el cual defiende la atracción de inversión extranjera directa. A la vez, como resultante colateral de esta inversión, se crean empleos fundamentalmente en zonas que debido a la aplicación de otro principio del modelo neoliberal, a saber, la reducción del gasto estatal en materia de actividades agrícolas tradicionales, orientadas al mercado interno, (en el marco de la promoción de las exportaciones de productos no tradicionales) resultan sumamente afectadas, por la desarticulación de los sistemas productivo-comerciales y financieros nacionales. De esta manera se genera un enorme desempleo, procesos de descampenización y migración campo-ciudad, y además, de desplazamiento de la fuerza laboral desde aquellas actividades tradicionales, a las nuevas actividades económicas. En consecuencia, hay una modificación de la estructura productiva y de su base material, que modifica a su vez, todas

las esferas de la vida, con sus derivaciones en el modo de acumulación, condiciones de vida de las comunidades, condiciones laborales, e identidad laboral de los trabajadores, entre muchas otras.

BIBLIOGRAFÍA

- Borón, Atilio. La sociedad civil después del diluvio neoliberal. En: *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*. Emir Sader y Pablo Gentili compiladores. Eudeba. 1997
- Cano, Wilson. *Soberanía y política económica en América Latina*. Cartago: Libro Universitario Regional, 2001.
- Cordero, Allen. *El turismo y la dependencia latinoamericana*. Artículo aparecido en Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe Nro. 6, Flacso /Unesco / Nueva Sociedad, Caracas, 2003.
- Ley de Incentivos para el Desarrollo Turístico, No. 6990 del 5 de julio de 1985, publicada en La gaceta No. 143 del 30 de julio de 1985
- Medellín, Pedro. *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Santiago de Chile: en Revista CEPAL, Serie Políticas Sociales, No. 93, julio 2004, 56 Págs.
- Miliband, Ralph. *El Estado en la sociedad capitalista*. Editorial siglo XXI, 1985.
- Mochón, Francisco y Beker, Víctor. *Economía. Principios y Aplicaciones*. McGraw-Hill Interamericana de España, Madrid, 1998.
- Reglamento de la Ley de Incentivos al Desarrollo Turístico, Decreto ejecutivo No 24863-H-TUR de 5 de diciembre de 1995, publicado en la Gaceta No 22 de 31 de enero de 1996
- Rovira Mas Jorge. *El nuevo estilo nacional de desarrollo de Costa Rica y el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos: notas para su comprensión*. En: Jornadas de Reflexión. Instituto de Investigaciones Sociales, Mesa 8, mayo 2004.
- Vargas Solís, Luis Paulino. *La estrategia de liberalización económica: 1980 – 2000*. Cuadernos de Historia de las Instituciones, Universidad de Costa Rica, 2003.