

Garantías Económicas: ¿Hacia una política económica neutral?

Dr. Henry Ml. Mora Jiménez

Doctor en Ciencias Económicas
Catedrático de la Escuela de Economía,
Universidad Nacional, Heredia .

RESUMEN

Un Proyecto Constitucional de Garantías Económicas, con un sentido similar al actual Título de *Derechos y Garantías Sociales*, contribuiría seguramente a fortalecer la Democracia Económica y el Estado de Derecho en Costa Rica. Pero para el logro de tal fin, debería tratarse de un proyecto integral que logre simultáneamente, al menos, dos objetivos no fácilmente armonizables: a) aumentar la flexibilidad y la eficacia de la política económica y del rol del Estado en la economía, y b) definir y acotar un tipo de control democrático sobre los márgenes de acción de quienes ejercen la política macroeconómica en particular, y las políticas públicas en general. Por el contrario, el así llamado "Proyecto de Garantías Económicas" -eminentemente fiscaliza- impone límites de acción solo en determinadas áreas y funciones de la acción estatal, por lo que representa una visión unilateral de la realidad y de la política económica practicada en la Costa Rica de los últimos años.

Aunque los estudios sobre el ciclo económico en Costa Rica son escasos, y no suministran conclusiones tajantes, hay suficientes indicios para sostener que existe un margen importante para la manipulación cortoplacista de la política económica, y que este margen ha sido utilizado efectivamente, sin una debida evaluación -o incluso a pesar de ella- de las consecuencias de mediano y largo plazo de las acciones tomadas.

Estas reflexiones se enmarcan en el debate entre neokeynesianos y monetaristas sobre el papel de las reglas versus las políticas discrecionales en materia de intervención estatal en la economía, y se sostiene la necesidad de democratizar la gestión macroeconómica de los gobiernos.

I INTRODUCCION

Algunos países en desarrollo han adoptado leyes que exigen que el presupuesto nacional esté equilibrado. La justificación económica de estas leyes es discutible. Lo que se pretende es un presupuesto consecuente con las metas fijadas para la inflación, la deuda pública y el crecimiento del sector privado. Para alcanzar estas metas, un presupuesto no tiene necesariamente que estar equilibrado.

Banco Mundial
Informe sobre el Desarrollo Mundial
1988, p. 58

En su Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1988, dedicado al tema de las finanzas públicas en el proceso de desarrollo, el Banco Mundial hace gala de un "*planteamiento pragmático en materia de finanzas públicas*", y considera que las leyes que estipulan el equilibrio del presupuesto son discutibles y pueden complicar la planificación fiscal. Ahora bien, en un país como Costa Rica, en que es prácticamente inexistente la planificación de mediano y largo plazo en materia de finanzas públicas, llama la atención que incluso se pretenda elevar a rango constitucional normas estrictamente vinculadas con las políticas de ingresos y gastos del sector público, las cuales, aunque en el marco de una planificación de largo plazo, deben implementarse de acuerdo a las circunstancias macroeconómicas del momento.

Pero, no obstante el carácter superficial del proyecto en mención -en cualquiera de las variantes presentadas-, no sería prudente desatender a la ligera los llamados en pro de los "derechos económicos", como el planteado por el Dr. Miguel Ángel Rodríguez, uno de los principales inspiradores del mismo:

Es necesario poner restricciones y poner garantías, para que así como se defiende la jornada de ocho horas o la existencia de la Caja Costarricense del

Seguro Social, también existan Garantías Económicas para defender los derechos económicos. Así como existen el Habeas Corpus o el Amparo para defender los derechos políticos, también deben existir Garantías Económicas para impedir la arbitrariedad de unas cuantas personas a las que se eligen como representantes limitados (Alvarez Desanti y Rodríguez Echeverría, p. 25)

Ciertamente, el manejo de las políticas públicas debe estar bajo cierto grado de control social y democrático ("popular"), para que las mismas no sean sujetas a una manipulación cortoplacista -y peor aun, una de carácter político electoral- de parte de las autoridades de gobierno, sea por la propia voluntad de las mismas o por las presiones que reciban de distintos sectores de la sociedad nacional e internacional. Pero creemos que el proyecto de "Garantías Económicas", tal como se ha venido discutiendo en la Asamblea Legislativa está muy lejos de cumplir con ese propósito. En varios de sus aspectos, no es una propuesta encaminada a extender la capacidad del pueblo costarricense de autogobernarse sobre la base de un orden social más democrático y menos centralista, de manera que se promuevan mayores libertades en el ámbito de la vida económica y social.

Es claro que se pueden poner límites -incluso constitucionales- a ciertas acciones o manejos de la política macroeconómica, como por ejemplo, restringir el uso de la emisión monetaria para efectos de financiamiento del gasto público, pues se conocen plenamente sus consecuencias inflacionarias. Pero también sería deseable limitar el tráfico de influencias dentro del servicio exterior o en la banca estatal; así como impedir que se desvirtúen los fines y objetivos de empresas e instituciones públicas para solucionar problemas presupuestarios del Gobierno Central; o garantizar que el precio y las tarifas de los bienes y servicios que prestan las instituciones del Estado reflejen la realidad económica y no sean utilizados como fuente camuflada de impuestos o de subsidios; o regular las promesas de las campañas electorales que se

utilizan con propósitos demagógicos; o impedir la centralización extrema del poder económico y del poder en sí mismo; u obligar al Estado a ejercer sus funciones de forma eficaz; o garantizar la existencia de un sistema tributario justo y eficiente. En fin, un verdadero Proyecto de "Garantías Económicas" podría ser incluso una contribución importante a una teoría de una Economía democrática, sobre todo si se reconoce la naturaleza política de la economía. Pero -insistimos-, los diversos textos discutidos en los últimos meses en la Asamblea Legislativa están muy lejos de orientarse en esta dirección.

Efectivamente, es sorprendente la precaria fundamentación científica del así llamado "Proyecto de Garantías Económicas"¹. Me refiero específicamente a los artículos que pretenden imponer reglas constitucionales rígidas al accionar de la política fiscal, al crédito público y a la magnitud y orientación del gasto público.

Ciertamente, todos los Gobiernos de las últimas dos décadas -para no forzar demasiado la memoria- han abusado de las posibilidades que la política fiscal ofrece para influenciar la actividad económica y el empleo, al menos en el corto plazo. Particularmente, se ha recurrido a una política de gasto público expansivo en los períodos preelectorales, con el velado pero inaceptable propósito de favorecer los logros y promesas de los gobernantes de turno, y de ese modo también, a los candidatos de los partidos en el Gobierno. También es criticable el "*Estado prebendalista*" (Portantiero) que traslada al seno del gasto público la puja distributiva mediante la asignación de subsidios, exenciones, orientación del poder de compra, proteccionismo, privilegios, etc.

Pero el problema es mucho más complejo, y sin duda merece toda la atención del

gran público nacional. En efecto, es factible, al menos dentro de cierto margen, manipular con medidas de corto plazo -fiscales, salariales, monetarias y cambiarias principalmente- las principales variables macroeconómicas, es decir, las que tienen que ver con la estabilidad interna y externa, y con el crecimiento de la producción y el empleo en el corto plazo. Eufemísticamente, el actual Plan Nacional de Desarrollo presenta este problema de la siguiente manera:

"En alguna medida, el país ha demostrado gran capacidad para manejar estos desequilibrios en el corto plazo, pero sin encontrar una fórmula que le permita hacer frente a los problemas estructurales que los explican. Consecuentemente, las mejoras observadas han sido coyunturalmente importantes, pero endebles e insostenibles en el mediano y largo plazo" (p. 42)

II. DESEQUILIBRIOS MACROECONOMICOS Y CICLO ECONOMICO EN COSTA RICA

Pero no es solamente la política fiscal en general, ni el gasto público en particular, lo que genera un "ciclo político" en la economía nacional, o lo que explica la gran variabilidad en las tasas de crecimiento del Producto Interno Bruto. Veamos con cierto detalle lo que ocurre en realidad:

1) Tradicionalmente, la economía costarricense, al igual que el resto de las latinoamericanas y caribeñas, han estado sujetas al llamado "ciclo externo"; producto de nuestra vulnerabilidad ante las bruscas variaciones en los términos de intercambio, en las disponibilidades de importaciones esenciales para el proceso reproductivo, en los niveles de las exportaciones que dependen de la actividad económica y las políticas comerciales de nuestros principales socios en el comercio mundial, o en los cambios en las condiciones financieras internacionales que afectan nuestra típica posición deudora.

¹ Nuestros comentarios y análisis se refieren especialmente, al Expediente 11375, Asamblea Legislativa, agosto de 1995. Los textos posteriores sujetos a discusión, aunque presentan cambios importantes, no escapan a las principales críticas y reflexiones que aquí presentamos.

2) A lo anterior debemos agregar el elevado carácter estacional de la actividad económica nacional, que crece significativamente en el último y en el primer trimestre de cada año, decreciendo en los otros dos. Esto se debe a la base agropecuaria todavía importante de la economía, a la explosión del gasto interno durante la época navideña, y más recientemente, a la actividad turística, que también presenta un importante componente estacional -aunque se hacen esfuerzos para aminorarlo-, con alzas en la época de verano y disminuciones durante la época de lluvias. Estos factores incorporan necesariamente algunos problemas en el manejo de la política coyuntural, pues afecta las disponibilidades de liquidez de las empresas e impacta el comportamiento de variables como la demanda de dinero, el consumo, los requerimientos de crédito, el empleo, las importaciones y las tasas de interés.

3) Pero en Costa Rica, el ciclo económico se ve particularmente afectado por la restricción que impone la balanza de pagos, y especialmente, la manera en que la política económica afecta el volumen y composición de las importaciones. Efectivamente, el comportamiento de las importaciones impone una disyuntiva entre el nivel deseado de producción y el equilibrio en el sector externo.

Como es sabido, las importaciones de insumos, bienes intermedios, bienes de capital e incluso -por su efecto en el comercio- de bienes de consumo, tienen un efecto directo tanto en la oferta como en la demanda agregadas. La fase expansiva de las importaciones contribuye a determinar una tasa de crecimiento del producto que excede a la que podríamos llamar "tasa natural de crecimiento" de largo plazo. Sin embargo, el mayor déficit en balanza comercial que se genera suele llevar, tarde o temprano, a una situación insostenible en balanza de pagos, por agotamiento de reservas o por imposibilidad de financiamiento externo. Si dicho déficit se vuelve insostenible, no quedará más remedio que emprender un "ajuste", mediante devaluaciones y/o política monetaria y comercial contractivas,

lo que a corto plazo deprime el gasto interno, tanto de origen nacional como importado.

Necesariamente, dada la estrecha dependencia externa de nuestro sector productivo, particularmente el industrial, el ajuste en balanza de pagos origina una fase depresiva en la economía, y este "ciclo de las importaciones", es en gran medida causado por las propias políticas internas, cuando estas procuran elevar -de forma insostenible a mediano y largo plazo- el nivel de actividad y de empleo, muchas veces con un claro cálculo político de parte de las autoridades económicas; aunque desde luego esto no ocurre solamente en Costa Rica. Medidas administrativas del Poder Ejecutivo, en favor o en contra de la desgravación arancelaria, también afectan este "ciclo de las importaciones".

4) Algo semejante ocurre en el mercado monetario. El Banco Central no posee un control directo sobre las reservas internacionales netas - uno de los factores de expansión de la oferta monetaria- pero si lo tiene sobre el crédito interno al sector privado, el cual es usado comúnmente como instrumento de política monetaria por el Banco Central, en su intento de regular la oferta monetaria y la liquidez total de la economía; pues el nivel de financiamiento disponible por el sector privado afecta la actividad económica, pero también, el nivel de precios y las reservas internacionales. Desde luego, no solo un exceso de crédito al sector público genera inflación o desequilibrios externos; también lo produce un exceso de crédito al sector privado, sobre todo si el mismo promueve el consumo más que la inversión. Pero sobre estos dilemas de la política económica no hay un ápice en el mal llamado "Proyecto de Garantías Económicas": con el acostumbrado simplismo de las tesis neoliberales, el Estado es el causante de todos los problemas.

5) Como mencionamos antes, los resultados fiscales también pueden afectar diversas variables reales y monetarias, al menos en el corto plazo; lo mismo que el

comportamiento de diversos sectores, como el financiero o el sector externo. Evidentemente, un incremento sostenido del gasto público estimula la demanda agregada y el empleo, por lo que contribuye a generar fases expansivas del ciclo económico.

Particularmente cuando este mayor gasto público se financia con endeudamiento, interno o externo, nuevamente se plantea un dilema, porque la expansión del gasto público, aunque alienta la expansión económica, también origina un mayor déficit fiscal que posteriormente -cuando resulte insostenible- obligará a tomar medidas de ajuste, entre las cuales se encuentran, como es sabido, la reducción del salario real de los funcionarios públicos, la pérdida de calidad de los servicios que presta el Estado, los recortes en los gastos de inversión, y desde luego, los ya tristemente célebres y tradicionales "paquetes" de ajuste tributario.

6) No obstante lo anterior, debemos reconocer que el estudio del ciclo económico en Costa Rica, y el análisis de las variables fundamentales que lo determinan, se encuentra aun en sus etapas iniciales. A lo sumo podemos mencionar en este campo dos trabajos pioneros de reciente publicación del Banco Central: *ENTENDIENDO EL CICLO ECONOMICO EN COSTA RICA* (Noviembre de 1993) y *USO DEL IMAE EN EL ANALISIS COYUNTURAL Y ESTRUCTURAL DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA COSTARRICENSE* (Setiembre de 1994). Como en ambos estudios se reconoce, no se dispone aun de un conocimiento suficiente de la actividad económica coyuntural en Costa Rica como para pretender definir una "política económica óptima" a corto plazo. No obstante, es claro que una aproximación incluso pragmática a la misma, no puede basarse exclusivamente en el control rígido de las cuentas fiscales, pues *al menos* debe incorporar también los siguientes elementos:

- una estimación de las posibilidades de crecimiento a largo plazo de la economía,

- una estimación de la elasticidad-ingreso de las importaciones,
- una meta *alcanzable* (y creíble) en materia del crecimiento sostenible de las exportaciones y

- políticas económicas claras y coherentes, no solamente en el área fiscal, sino también y conjuntamente, en materia de importaciones y de crédito al sector privado.

7) Si reconocemos la existencia de un margen para la manipulación de la política económica en Costa Rica, en favor de obtener "logros" espurios en materia económica, obviamente esto no se limita a la política fiscal, sino que incluye también las políticas que afectan las importaciones, los precios de bienes y factores, las exportaciones y el crédito, para citar los más importantes. Como se sostiene en uno de los estudios arriba comentados del Banco Central, existe

"...evidencia empírica en favor de la hipótesis central para explicar el ciclo económico en Costa Rica en el sentido de que la expansión está causada por políticas expansivas que sobrepasan las restricciones presupuestarias y posteriormente obligan a un ajuste contractivo" (1993. pp. 76-77)

"La fase expansiva del ciclo corresponde principalmente a una política monetaria expansiva y déficit fiscal y de balanza de pagos crecientes, que al resultar insostenibles, por sobrepasar las condiciones de equilibrio, obliga posteriormente a introducir un programa de ajuste que origina la fase contractiva" (idem, pp. 126, subrayado nuestro)

Colocar al déficit fiscal como la causa última de todos estos problemas, es al menos, una salida técnicamente simplista y políticamente peligrosa. Nadie ha demostrado que esta sea la realidad; y como veremos a continuación, es más plausible la hipótesis de que toda la política macroeconómica ha venido siendo utilizada

dentro de un marco de operación de muy corto plazo, y con propósitos de cálculo político.

II MANIPULACION MACROECONOMICA DE CORTO PLAZO EN LA HISTORIA RECIENTE

Algunos ejemplos recientes de lo que apuntamos en el apartado anterior, acerca del margen de manipulación macroeconómica de que disponen -y que de hecho han utilizado- las autoridades económicas nacionales son los siguientes:

1) Entre 1985 y 1989, la actividad económica medida por la tendencia-ciclo del IMAE (Índice Mensual de Actividad Económica) fue expansiva. Las importaciones crecieron a una tasa interanual superior al 10% y alcanzó un máximo del 20%. Este monto de las importaciones resultaba claramente insostenible, dada la posición de reservas y las posibilidades de financiamiento externo del país. Se predecía una crisis de Balanza de Pagos, con caída en las importaciones y en el nivel de actividad económica, como efectivamente sucedió en 1988 y 1991.

2) A comienzos del año 1986 y a finales de 1988 la tasa de crecimiento real del gasto público superó el 15%, mientras que el crecimiento de los ingresos tributarios en términos reales no superó el 4%. En este contexto, resultaba claro que el mayor déficit fiscal resultante no era sostenible y que era inevitable un ajuste fiscal, tal como efectivamente sucedió a comienzos de 1987 y mediados de 1990, donde el gasto público real disminuyó a un ritmo anual del 3% al 5%.

3) En 1990, el Gobierno del entonces presidente Calderón Fournier señaló que el nivel de inflación obtenido en 1989 (10%) era *ficticio*, producto de la ejecución de un programa "anti-inflacionario" que implicó, entre otras medidas, la decisión del Gobierno Arias Sánchez de aplicar

un política cambiaria moderada² y la posposición de los ajustes requeridos en las tarifas públicas y en algunos bienes regulados por ley. Esta decisión se tradujo además, en un importante deterioro de las finanzas públicas y de la cuenta comercial, que dificultó el manejo de la política económica durante el año 1990.

Pero no obstante la crítica anterior, en el segundo semestre de 1991, el Gobierno Calderón también puso en marcha un "plan contra la inflación" que consistió en reprimir los aumentos en los precios de los bienes regulados por ley, junto a una política de reducción de las minidevaluaciones de la moneda. La "meta" inflacionaria a inicios del año era de 12%, mientras que a julio alcanzó 16.08%. Las reacciones de los grupos productores afectados no se hicieron esperar.

Lo anterior fue posible dado que la mayoría de los 40 artículos que en 1991 explicaron el 80% de la inflación, eran bienes regulados.

4) En 1992, el Gobierno ensayó una política de liberalización del mercado cambiario, y se eliminaron la mayoría de las restricciones para la adquisición de divisas; además de que se continuó con la política de disminución de aranceles. La devaluación del tipo de cambio durante ese año fue prácticamente nula (0.9%), lo que contribuyó a obtener una inflación "apenas" cercana al 17%. Para la vigencia de esta política influyó mucho la importante entrada de capitales, que permitió manipular el tipo de cambio (y por tanto la inflación) en el corto plazo, sin mayores consideraciones de su impacto en el mediano y largo plazo. Si a lo anterior agregamos el crecimiento de la liquidez por encima de niveles aceptables (20%); resulta

² De acuerdo a los valores del índice del Tipo de Cambio Efectivo Real Multilateral utilizado por el Banco Central, durante los doce meses del año 1989, el índice señaló con mayor persistencia valores inferiores a la base, es decir, sobrevaluación real del colón.

lógica la fuerte expansión de la brecha comercial (US\$ 609.9 millones) en 1992.

5) En 1993, la elevación de las tasas de interés tuvo como objetivo -según las autoridades económicas del Gobierno- deprimir la demanda interna y reducir la brecha externa. Así, durante ese año, las tasas de interés activas exigidas por los bancos estatales se situaron cerca de 6 puntos arriba de su valor en 1992. Pero después resultó claro -a finales de 1993 y durante 1994-, que dicha política lo que lograba era intercambiar un problema de balanza de pagos por un problema fiscal mayor; así como seguir propiciando un exceso de liquidez en la economía que seguramente influyó sobre el nivel de precios en 1994. Esto en virtud de que la reducción de la actividad interna (por las altas tasas de interés) y del sector externo (por el ajuste requerido en el balance comercial), desaceleran los ingresos tributarios. Además, las mayores tasas de interés también implican un ajuste importante en los desembolsos por concepto de servicio de intereses de la deuda interna, y obligan al Banco Central a redoblar sus esfuerzos y costos de "esterilización" monetaria.

En efecto, durante 1993 buena parte del ajuste en el severo desbalance comercial (12.8% del PIB) recayó sobre la tasa de interés, lo que a su vez permitió un ritmo "suave" de devaluación (9.9%).

Adicionalmente, con este tipo de políticas se propicia un mayor endeudamiento externo de las empresas que tienen acceso a estos recursos; lo que podría provocar serios problemas ante cualquier *shock* externo inesperado. En síntesis, este es otro ejemplo de cómo las autoridades económicas en nuestro país implementan políticas de corto plazo insostenibles a mediano y largo plazo, y ayuda a explicar por qué durante los últimos diez años insistentemente se proclama la fragilidad del proceso de estabilización y la necesidad de profundizar el proceso de ajuste, no obstante los sacrificios a que ha sido sometida la población durante todo este largo período.

6) A finales de 1994, el Gobierno del Presidente Figueres Olsen critica el costo del ajuste fiscal logrado en 1993, año en el cual el Sector Público no Financiero alcanza un superávit de 0.6% respecto al PIB.

"La interpretación cuantitativa de este indicador -déficit del SPNF- podría conducir a conclusiones erróneas, si no se contempla en el análisis la naturaleza y el impacto de las políticas que propiciaron esos resultados. El indicador revela que la situación fiscal "mejoró". No obstante, este indicador oculta la fuerte contracción de la inversión pública que propició el deterioro de la infraestructura física de apoyo a la producción y la menor calidad y cobertura de los servicios sociales básicos" (Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998, p. 47)

No obstante, según datos del Ministerio de Hacienda, los gastos del rubro "otros", que incluye a la inversión pública, disminuyó en 1995, respecto de 1994, en un 16.5%, y es palpable que una vez más, la inversión pública sirvió como pieza clave en la contención del déficit fiscal durante el último año.

Adicionalmente, cabe recordar que en los últimos años -en el contexto de los programas de estabilización firmados con el F.M.I.- se ha cubierto el déficit del Gobierno Central y las pérdidas del Banco Central con el superávit generado por las instituciones y empresas públicas (especialmente por la CCSS, el ICE y RECOPE) comprendidas como parte del resto del Sector Público no Financiero. Esta es otra de las medidas de carácter cortoplacista que suele traer aparejado otros tipos de problemas, en este caso, en otros sectores de la actividad gubernamental.

7) A manera de resumen se presenta el siguiente cuadro, en el que parece claro que el comportamiento de ciertas variables macroeconómicas claves muestra patrones distintos según que se trate de años "normales" (desde el punto de vista político-electoral) y años

preelectorales (último año calendario completo de cada administración).

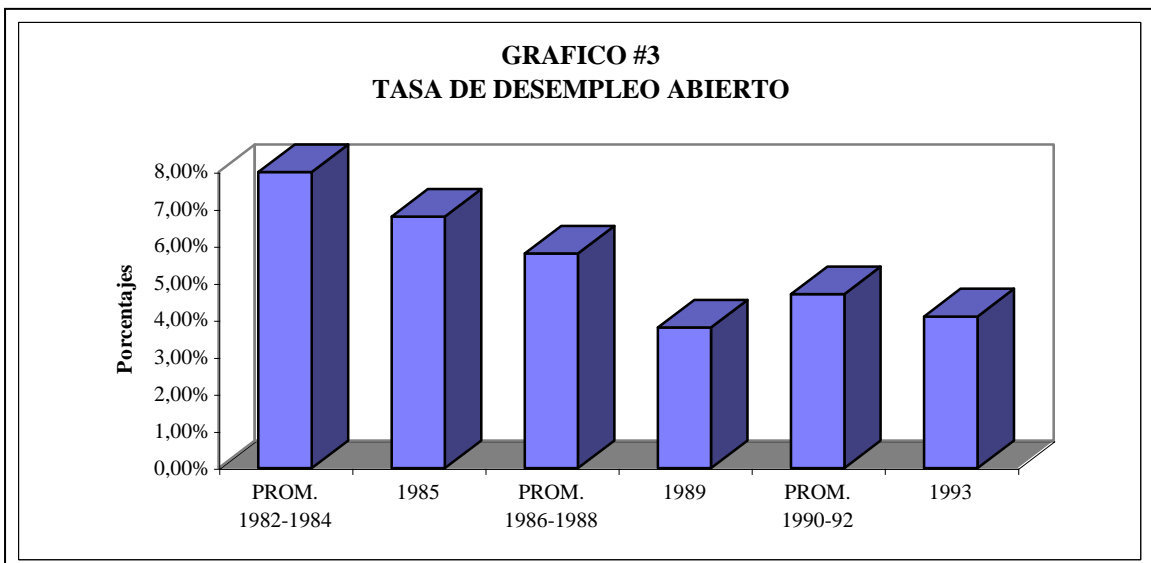
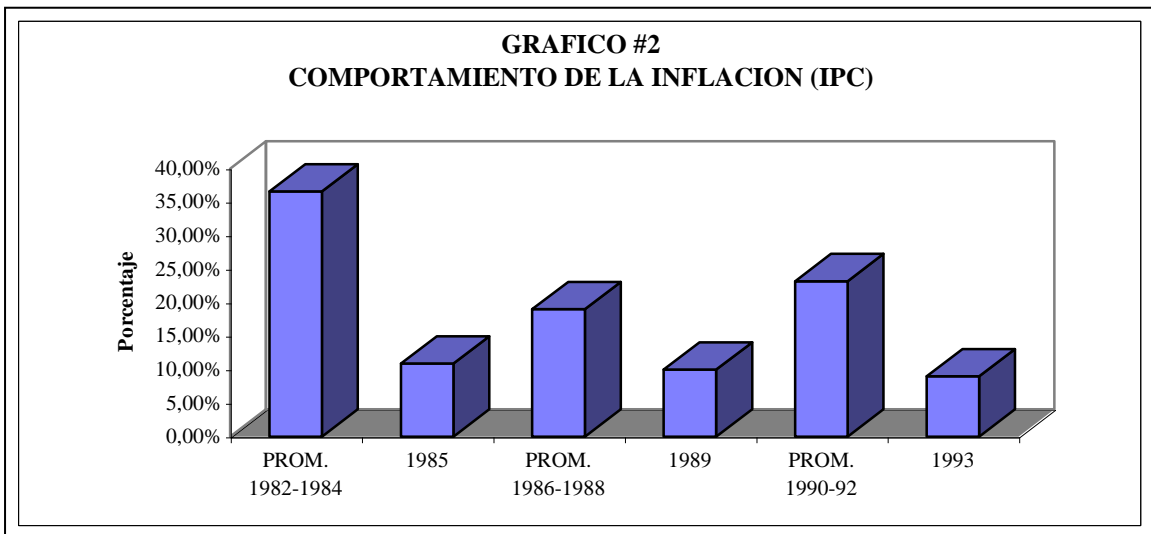
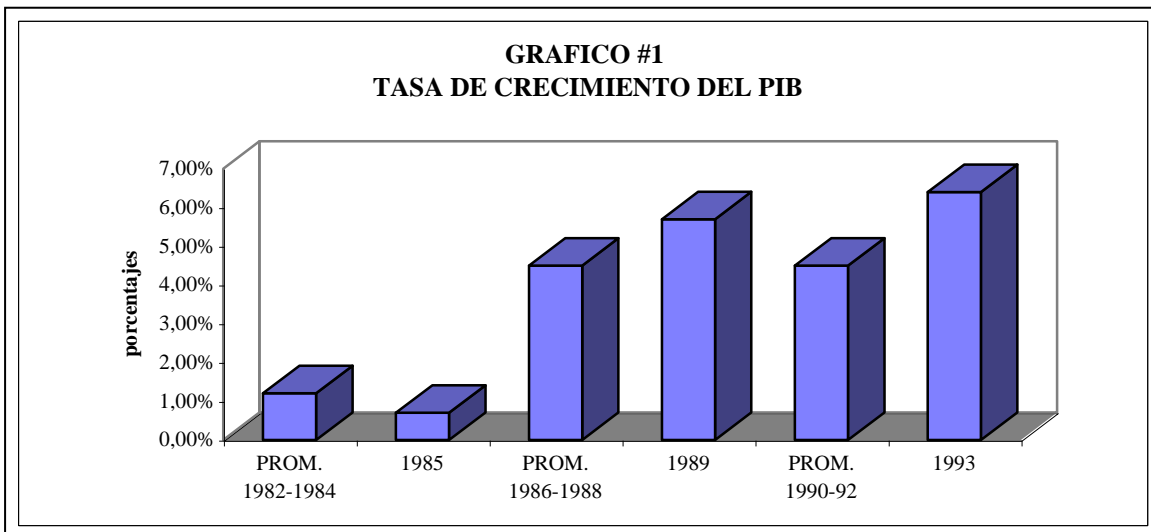
Con esta información se pretende evidenciar cómo, efectivamente, los gobiernos tienen cierto margen para manipular los resultados de la coyuntura macroeconómica de corto plazo, lo que seguramente crea mayores problemas y profundiza los existentes, en el mediano y largo plazo. Pero -insistimos- esto no es problema exclusivo de la política fiscal, pues aunque se observa una tendencia alcista en la inversión pública y en la tasa de crecimiento de PIB en

años preelectorales, también se descubre una tendencia a la baja en la tasa inflacionaria, en la tasa de variación de la liquidez total, en el ritmo de la devaluación del colón y en la tasa de desempleo abierto. Como vemos, y esta es nuestra tesis principal, *toda la política macroeconómica* se "acomoda" a ciertos resultados de corto plazo deseados por las autoridades del Gobierno; y llama particularmente la atención los cambios ocurridos en tres variables tan sensibles como son la inflación, la devaluación y el gasto en inversión pública.

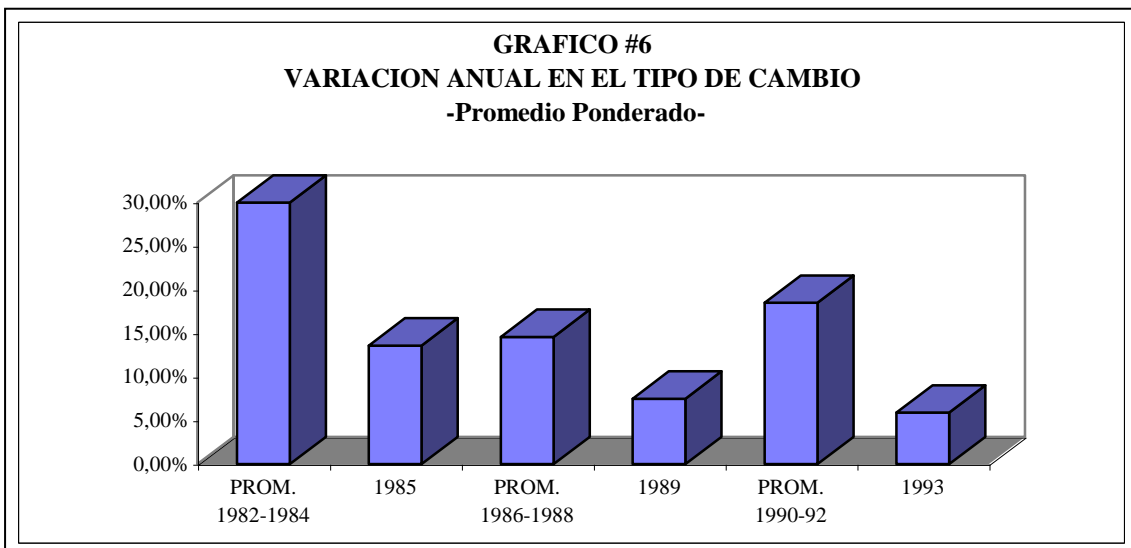
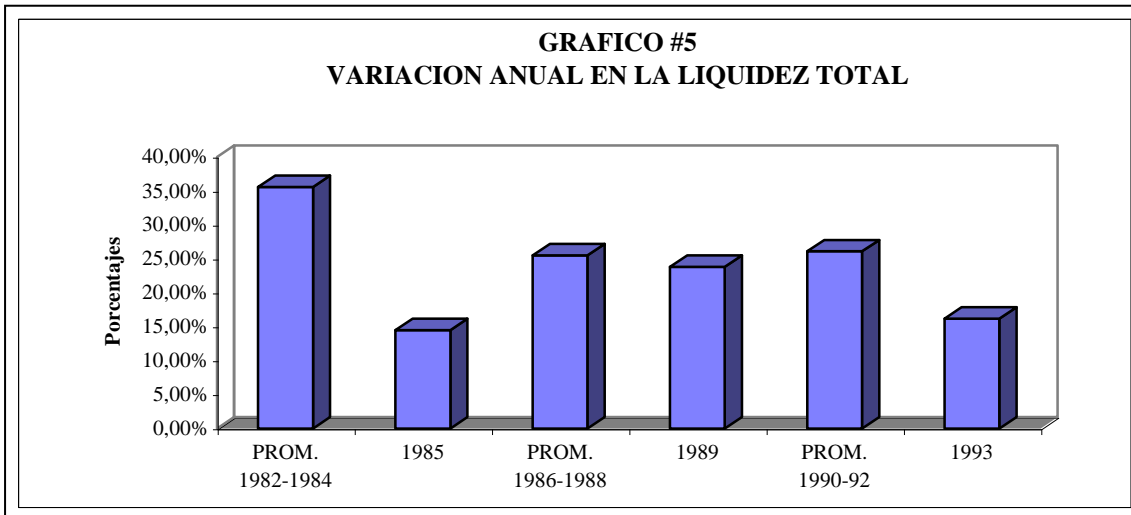
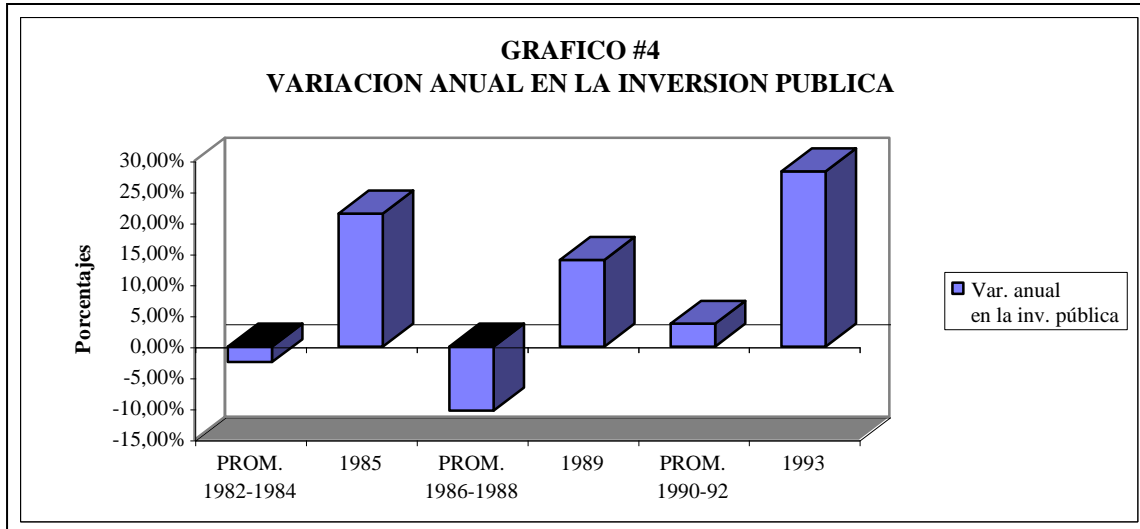
CUADRO #1
COMPORTAMIENTO EN AÑOS "NORMALES" Y PREELECTORALES DE
ALGUNAS VARIABLES ECONOMICAS SELECCIONADAS

INDICADOR	PROM. 1982-1984	1985	PROM. 1986-1988	1989	PROM. 1990-92	1993
Tasa de crecimiento del PIB	1.20%	0.70%	4.50%	5.70%	4.50%	6.40%
Inflación (IPC)	36.60%	10.90%	19.00%	10.00%	23.20%	9.00%
Tasa de desempleo abierto	8.00%	6.80%	5.80%	3.80%	4.70%	4.10%
Var. anual en la inv. pública	-2.50%	21.50%	-10.30%	14.00%	3.70%	28.30%
Var. anual en la liquidez total	35.60%	14.50%	25.50%	23.80%	26.10%	16.20%
Var. anual en el tipo de cambio	30.00%	13.60%	14.60%	7.50%	18.50%	5.90%

Fuente: Con base en datos de MIDEPLAN, 1995



FUENTE Cuadro #1



FUENTE Cuadro #1

Este "ciclo político" de la economía no se corrige simplemente imponiendo restricciones al nivel y a la orientación del gasto público. Más aún, incluso podría gravarlo si no se resuelven simultáneamente otras fuentes de manipulación de política de la coyuntura económica. Ciertamente, el pueblo costarricense requiere de "Garantías Económicas" que impidan o minimicen este tipo de acciones, lo mismo que el saqueo de las instituciones públicas, o el tráfico de influencias a favor de poderosos intereses, o la defensa efectiva del consumidor. ¿Logra estos propósitos el Proyecto de Garantías Económicas? La preocupación fiscalista de este proyecto legislativo ni siquiera deja espacio para atacar estos problemas de fondo relacionados con el accionar del estado costarricense.

IV ¿HACIA UNA POLITICA ECONOMICA NEUTRAL?

De los diversos ejemplos comentados en los apartados anteriores, queda claro -aunque no por ello deja de ser discutible- el deseo de algunos economistas de que el país cuente con una "política económica neutral", en el sentido de que esta sea realmente una política anti-cíclica y estabilizadora, y que no promueva efectos desequilibrantes en los mercados claves, muchas veces ocasionados por el juego de intereses en el "mercado político" o de los grandes intereses del poder económico.

Esta "política económica neutral" podría por ejemplo, establecer "reglas" para el crecimiento de las importaciones, las exportaciones -al menos algunas de ellas-, el gasto público y el crédito al sector privado, para mencionar aquellas que sean realmente factibles de alcanzar. Lo anterior con el propósito de que la política económica contribuya efectivamente a lograr las metas de estabilidad interna y externa, incidiendo un crecimiento de la actividad económica próximo a la tasa de crecimiento "natural" de largo plazo.

¿Por qué entonces denominar "Proyecto de Garantías Económicas" a un proyecto

legislativo de modificaciones en la Constitución que ignora todas -excepto una- de las principales variables que afectan los resultados de la estabilización macroeconómica y que efectivamente han incidido en el comportamiento cíclico de la economía en las últimas décadas? Amén de que las políticas macroeconómicas son tan solo un área, de las muchas que un Capítulo Constitucional de Garantías Económicas debería abarcar.

¿Por qué el gasto público y la política fiscal es puesta como "chivo expiatorio" de la manipulación de la política económica de corto plazo por parte de nuestra clase política?

En primera instancia parece existir un claro sesgo ideológico anti-estatal de parte de los proponentes del proyecto, además de un tratamiento ligero e irresponsable del *abc* de la teoría macroeconómica moderna. Pero si nos adentramos en el texto, vemos que en realidad lo que se persigue es un cambio significativo de rumbo en la conducción de la sociedad costarricense, que ha sido percibido por los Magistrados de la Sala IV como *una alteración fundamental en la organización del Estado y el equilibrio de los poderes*, lo que desde luego resulta esencial en el ordenamiento democrático de la nación¹.

V REGLAS PERMANENTES VERSUS POLITICAS DISCRECIONALES

En la teoría y política macroeconómica de las dos últimas décadas, el tema que nos ocupa en este apartado ha producido un intenso debate entre economistas monetaristas y

¹ Consúltese el expediente 3949-95 de la SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, en el que se indican algunos comentarios críticos a las modificaciones esenciales del texto aprobado en primer debate por la Asamblea Legislativa. Más enfáticamente, el Voto separado del Magistrado Piza Escalante declara que existe en el proyecto aprobado y sujeto a consulta de la Sala Cuarta "un debilitamiento sustancial de la representación popular, encarnada en la Asamblea Legislativa, a favor de un Poder Ejecutivo autocrático".

keynesianos (o nekeynesianos) sobre el rol de las políticas anticíclicas; por lo que conviene hacer un breve repaso del mismo antes de ofrecer algunos lineamientos generales alternativos en torno a la gestión macroeconómica.

Para los monetaristas, lo que se requiere no son políticas económicas contracíclicas, sino políticas estables que especifiquen claramente las reglas del juego y que establezcan de manera nítida y permanente las distintas políticas macroeconómicas. El objetivo es proporcionar un entorno macroeconómico estable y predecible a los agentes privados. Friedman (1968) fue el primero en proponer un enfoque de este tipo, al sugerir que la tasa de crecimiento de los medios de pago estuviera vinculada al crecimiento del producto nacional. Los teóricos de las expectativas racionales han respaldado este camino, y en América Latina se han propuesto reglas similares como las referidas al mantenimiento de un tipo de cambio nominal fijo, o a un sistema cambiario de minidevaluaciones pasivo. El "Proyecto de Garantías Económicas" abraza este enfoque, al proponer reglas fijas para el déficit fiscal y para el crecimiento del crédito al sector público.

Los keynesianos consideran más prudente y eficaz adoptar aquellas políticas que parezcan más adecuadas según las circunstancias del mundo real -siempre cambiante-, y consideran que para que una economía tenga una evolución estable, el Gobierno debe utilizar políticas discrecionales anticíclicas.

Por cierto, entre las justificaciones dadas por Friedman en su artículo de 1968 en favor de la "*regla del crecimiento del dinero en un 4% anual*" se encuentra el hecho de que cuando las autoridades monetarias tienen mucho poder, pueden cometer errores muy graves de política monetaria, por lo que es mejor que esta se oriente a garantizar un entorno estable al sistema económico; similar al rol que cumplía el patrón oro en el siglo pasado.

McCallum (1980) en su *overview* de las expectativas racionales respalda el uso de reglas permanentes, pues considera que las políticas económicas en general tienen efectos sobre la economía cuyos rezagos son largos y variables, lo que agrava los desequilibrios y produce mayor inestabilidad. Sargent y Wallace (1975), a partir de los estudios de Lucas, habían propuesto la hipótesis de ineffectividad de la política económica, pues sus efectos son anticipados por los agentes privados, a excepción de aquellas políticas sorprendidas. Así, una regla fija (particularmente en materia monetaria) minimiza la incertidumbre de la conducta del Gobierno (Banco Central) y esto a su vez minimiza las fluctuaciones del ingreso real y del empleo.

En síntesis, los monetaristas consideran que el sistema económico capitalista (al menos en los países de mayor desarrollo) es muy estable, y que las políticas discrecionales del Gobierno, particularmente las monetarias, son la fuente y causa de la inestabilidad económica observada².

Por su parte, los keynesianos critican el uso de la regla monetaria de Friedman, y en general cuestionan el uso de reglas permanentes. Creen que las políticas discrecionales tienen ventajas comparativas sobre las reglas permanentes ante determinadas coyunturas. Más aún, no existe un paquete de políticas económicas estándar que sea igual y totalmente efectivo para toda situación. Las políticas económicas tienen que ser flexibles, hechas a la medida y ajustarse a la evolución de la economía; lo cual no impide -nada lo impide- que se puedan cometer errores, tanto en la formulación como en la implementación de las políticas.

Pero recordemos que en esta discusión entre monetaristas y keynesianos hay un problema ideológico de fondo que los separa: la

² En el Proyecto de Garantías Económicas, este foco de inestabilidad es transferido de la política monetaria y el Banco Central, a la política fiscal y el Ministerio de Hacienda.

naturaleza estable o inestable del sistema económico capitalista y el consiguiente rol del Estado en la economía. Para los monetaristas el sistema es inherentemente estable, la inestabilidad que se observa en la realidad la genera el Estado a través de sus controles, regulaciones y políticas. Para los keynesianos, al contrario, el sistema es inherentemente inestable, debido a la incertidumbre con respecto al futuro, por lo que se requiere de una intervención explícita del Estado que complemente la labor del mercado.

En América Latina, el debate que mencionamos no ha escapado a las confrontaciones entre neoliberales y neoestructuralistas, y así, los primeros abogan por un Gobierno pasivo y políticas económicas neutrales; mientras que los segundos están en favor de un Gobierno activo y políticas económicas selectivas (Ffrench-Davis, 1988)

Ahora bien, cabe preguntarse acerca del supuesto carácter irreconciliable entre normas fijas y políticas discrecionales que parece desprenderse del análisis anterior. Tengamos en cuenta además, que en América Latina parece mucho más justificable el imponer límites al accionar público cuando éste regularmente tiende a favorecer intereses particulares que la débil autonomía relativa del Estado y de la propia sociedad civil no logran frenar y controlar. Desde este punto de vista, el fortalecimiento de las *instituciones económicas democráticas* (contratos de todo tipo, esquemas de indización, ley de quiebras, garantías sobre depósitos, legislación laboral, etc.) tendrían por objeto aminorar la inestabilidad del sistema y el riesgo asociado en una sociedad en que los agentes privados actúan de forma descentralizada.

En las sociedades modernas las instituciones son una expresión fundamental incluso del ámbito económico, y no solo del político o jurídico; y una de sus principales funciones consiste en apaciguar, mediatizar y regular los conflictos sociales: las instituciones son el modo de expresión de la colectividad, en

oposición a los intereses particulares de los agentes privados. Las negociaciones colectivas en el campo laboral, el gasto público redistributivo, la universalización de la educación y de la salud, e incluso la democracia representativa, son instituciones de este tipo. Abarcan normas, reglas y tipos de negociación que permiten la continuidad del sistema y la mediación de sus contradicciones. Por tanto, no es cierto (extremando la posición keynesiana) que toda norma de política tienda a desestabilizar el sistema, todo lo contrario, el capitalismo moderno, incluso durante el período de mayor vigencia del keynesianismo (1945-1970) ha necesitado acudir a tales normas como modo de regulación económica y social (Aglietta, 1979).

Como contrapartida, sin embargo, y en referencia al debate sobre reglas y discrecionalidad (Ramos, 1989), debe advertirse que tales normas e instituciones disminuyen la flexibilidad y rapidez de las respuestas ante coyunturas inesperadas.

"Si bien las normas son modificables, introducirles cambios entraña elevados costos. Así, a menos que se trate de ajustes muy fundados y llamados a persistir en el tiempo, es probable que se opte por prolongar la vigencia de normas e instituciones, aunque ya no sean adecuadas a las nuevas circunstancias. Por ejemplo, las normas de indización salarial son adecuadas para inflaciones persistentes, pues aminoran las redistribuciones aleatorias en el ingreso; sin embargo, pueden transformarse en negativas si se quiere bajar la inflación, pues tienden a rigidizar los ajustes de precios y, por ende, a provocar recesión. La institucionalidad más adecuada dependería entonces del contexto económico probable; en este caso, indización si hay inflación persistente; ausencia de indización, si hay poca o ninguna inflación.

Por otra parte, las coyunturas inesperadas, sobre todo las que rebasan lo previsible, exigen una vigorosa acción

compensadora, la que ha de incluir, por cierto, la modificación expedita de las normas e instituciones, en caso de que ellas estén induciendo un comportamiento inadecuado en las nuevas circunstancias". (Ramos, 89. pp. 28-29)

Así, ciertas reglas estables pueden favorecer la estabilidad mientras las circunstancias se ubiquen dentro del ciclo normal; mientras que fuera de este se requieren políticas activas y expeditamente discrecionales. No hay razón entonces para oponerse a todo tipo de normativa en materia de política económica, todo lo contrario, esta es un caso particular de discrecionalidad; pero el establecimiento de tales reglas es preferible que abarque un rango razonable del comportamiento económico (el ciclo normal), más allá del cual las políticas activas y deliberadas se vuelven necesarias.

Fijar estos rangos para el activismo público debe resultar de una reflexión seriamente meditada y negociada, y es tanto o más complejo que el viejo debate sobre las reformas parciales y generales a una Constitución Política, o acerca de si el orden económico debe constitucionalizarse o no. No son tecnicismos los que están en juego, sino la concepción misma de institucionalidad y democracia que se quiere promover y/o imponer. No obstante, nos inclinamos por la tesis de que la Carta Fundamental debe regular el orden económico únicamente en sus aspectos esenciales, pues la misma debe *"permitir que las distintas fuerzas políticas puedan imprimir su ideología a la política económica, cuando ejerzan el poder político, con el único límite de respetar sus contenidos esenciales"*. (Castillo Víquez, 1992, p. 36)

VI HACIA UNA POLITICA ECONOMICA ALTERNATIVA: LA GESTION MACROECONOMICA

Resulta de gran importancia, incluso para el fortalecimiento de la democracia costarricense como un todo, que la ciudadanía conozca cómo la

política económica en general puede ser utilizada en detrimento de la estabilidad macroeconómica del país, ya sea por ignorancia o por intentos de franca manipulación cortoplacista de los principales indicadores e instrumentos macroeconómicos. Hemos dado algunos ejemplos recientes de esto en páginas anteriores. También es importante contar con mecanismos de control social que eviten o minimicen estos resultados indeseables. Pero el "Proyecto de Garantías Económicas" no cumple con este cometido, pues al expresar una visión chata y tendenciosa de la realidad, más bien introduce serios elementos de inflexibilidad que restan importantes grados de libertad en materia de política económica, resultado muy distinto de la búsqueda de una "política económica neutral" desde el punto de vista de su incidencia contraproducente en el ciclo económico.

No dudamos de que en Costa Rica -al igual que en muchos otros países-, en diversas ocasiones la política monetaria se ha acomodado a los requerimientos fiscales, como recientemente ha vuelto a ocurrir a raíz del cierre del Banco Anglo. Esto en buena medida se ha debido al escaso desarrollo del mercado de capitales, realizando su rol el sistema bancario, el cual, como sabemos, ha estado fuertemente controlado por el Gobierno. Debido a las limitaciones o al pequeño tamaño del mercado de capitales, o por razones circunstanciales, cuando el sector público ha necesitado financiar un déficit se ha enfrentado a problemas para hacerlo a través de endeudamiento externo o interno (con el sector privado), por lo que ha sólido recurrir al sistema monetario, y en último término al Banco Central, endogeneizando de ese modo el flujo de oferta monetaria a sus requerimientos. En ese caso se torna prácticamente imposible distinguir entre lo que tradicionalmente se entiende por política fiscal y por política monetaria. En consecuencia, los ejercicios de programación monetaria en ese contexto, se han concentrado en prever y proyectar la magnitud de los desequilibrios fiscales y por ende monetarios, más que en el logro de determinados objetivos de la política monetaria.

Los movimientos sociales y políticos de corte progresista, no pueden dejar de reconocer que, efectivamente, le cabe a la política económica practicada en los últimos años en Costa Rica, una cuota importante de responsabilidad en el comportamiento errático de los balances macroeconómicos, causando sucesivos períodos de falso crecimiento y de subsiguientes ajustes fiscales, monetarios y externos; con las consecuencias sociales ya conocidas. Pero una solución democrática a este dilema no parece encontrarse en la creación de una figura de "superministro" de Hacienda, ni en la falsa salida de atar de manos las políticas públicas con reglas constitucionales rígidas de marcada inspiración neoliberal. La solución pasa, más bien, por *una gestión más transparente y democrática de la política económica*, y en el caso particular que nos ocupa, de su gestión macroeconómica.

De lo que se trata, en líneas muy generales, es de que, dado el enorme poder que un Banco Central o que un Ministerio de Hacienda poseen; se deben estudiar las condiciones para su control democrático, que contribuyan a compatibilizar la necesaria libertad de acción de los programas económicos del Poder Ejecutivo con cierta separación (y control) de poderes entre las autoridades encargadas de gastar dinero y las encargadas de crearlo. En este sentido nos parece una salida antidemocrática restarle, sin más, poderes al Legislativo para concentrarlos en el Ministro de Hacienda. Se trata en efecto de una típica salida tecnocrática, propia de los regímenes militares que gobernaron en Sur América durante los setenta y parte de los ochenta. Esperamos que la misma sea más seriamente estudiada por los señores diputados y por la ciudadanía en general.

VII COMENTARIO FINAL

En principio, no nos oponemos a la incorporación de un capítulo de Garantías Económicas en la Constitución Política, siempre y cuando el mismo promueva la igualdad en el plano económico de todos los ciudadanos; y no menoscabe ni sacrifique otras garantías, como por ejemplo las sociales.

En este sentido, tales Garantías Económicas incluso deberían ir más allá del simple ámbito de las políticas macroeconómicas, y podrían incluir aspectos como la definición de la economía nacional y el rol del Estado en ella, la lucha por el mayor bienestar material pero afirmando los valores humanos y el equilibrio con la naturaleza, las potestades estatales en materia de tributos, la obligación estatal en procura de la estabilidad macroeconómica, el derecho al trabajo, la actitud ante los monopolios y latifundios, la lucha por la equidad, etc.

La salud democrática del país lo que demanda es entonces, retomar propuestas más serias y abarcadoras, como el Proyecto de ley para establecer un Capítulo de Garantías Económicas al pueblo de Costa Rica, Expediente No. 7593, 1 de junio de 1976. Así, debemos rechazar el mal llamado Proyecto de Garantías Económicas que se discute actualmente en la corriente legislativa, en procura de un "*conjunto de normas jurídicas que a nivel constitucional e implementadas a nivel legal, otorguen al ser humano seguridad a su existencia en el medio económico en que se desarrolla, garantizando a los costarricense el acceso pleno al producto de su trabajo y a los beneficios del progreso...*". (Carrillo Chaves, p. 123)

BIBLIOGRAFIA

-Aglietta, Michel (1979); **Regulación y Crisis del Capitalismo**. Siglo XXI, México.

-Alvarez Desanti, Antonio y Miguel Ángel Rodríguez Echeverría (1995), **Garantías Económicas: Dos puntos de vista**. UNA, Editorial Fundación.

-Asamblea Legislativa, Comisión Permanente Especial de Redacción (1995); **Expediente 11.375, "Reforma a los artículos 46, 73, 121, 123, 124, 176, 177, 180, 181 y 182 de la Constitución Política. Texto con mociones incorporadas"**, San José, Costa Rica, 31 de agosto.

-Banco Mundial (1988), **Informe sobre el Desarrollo Mundial**.

-Bowles, Samuel y Herbert Gintis (1994); "Presente: Política, Economía y Democracia", **Investigación Económica** 208, abril-junio, pp. 165-193.

-Carrillo Chaves, José Andrés (1985); **Hacia una nueva Constitución Política de Costa Rica: análisis y propuestas**, Mesén editores, San José.

-Castillo Víquez, Fernando (1992); **Elementos Económicos en la Constitución Política**. Juritexto, San José.

-Ffrench-Davis, Ricardo (1988); "Esbozo de un planteamiento neoestructuralista" . **Revista de la CEPAL** No. 34, Abril.

-Friedman, M. (1968), "The role of monetary policy", **American Economic Review**, V. 58, marzo, (1-18).

-Gaba, Ernesto y otros (1993); **Entendiendo el ciclo económico de Costa Rica**, BCCR, Serie Comentarios sobre asuntos económicos No, 118, noviembre.

-Herrera, Paulina y otros (1994); **Uso del IMAE en el análisis coyuntural y estructural de la actividad económica costarricense**, BCCR, Serie Comentarios sobre asuntos económicos No. 131, setiembre.

-McCallum, B. (1980), "Rational Expectations and Macroeconomic Stabilization Policy: An Overview", **Journal of Money, Credit and Banking**, noviembre, parte 2.

-Meller, Patricio (1988); "Keynesianismo y Monetarismo: Discrepancias metodológicas". En René Cortazar (editor), **Políticas Macroeconómicas Una perspectiva latinoamericana**. CIEPLAN/GEL, Santiago.

-MIDEPLAN (1994), **Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998, Diagnóstico y Estrategia**. San José.

-MIDEPLAN (1993), **Costa Rica: Balance del ajuste estructural 1985-1991**. San José.

-MIDEPLAN (1995), **Costa Rica: Tendencias Sociodemográficas, Económicas y Ambientales 1980-1994**. San José.

-Modigliani, Franco; (1985) "La controversia monetarista o ¿deberíamos desechar las políticas de estabilización?", **El Trimestre Económico**, Vol. LII(2), No. 206, abril-junio.

-Portantiero, Juan Carlos (1989); "La múltiple transformación del Estado latinoamericano". **Nueva Sociedad**, 104, Nov.-Dic.

-Ramos, Joseph (1989); "La macroeconomía neokeynesiana vista desde el sur". **Revista de la CEPAL** No. 38, Agosto

-Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Poder Judicial, República de Costa Rica (1995); **Expediente 3949-95, "Consulta preceptiva de constitucionalidad formulada por el Directorio de la Asamblea Legislativa, sobre el proyecto de reforma a los artículos 46, 73, 121, 123, 124, 176, 177, 179, 180, 181 y 182 de la Constitución Política que se tramita en el expediente legislativo número 11.375"**. San José, Costa Rica, 1 de setiembre.

-Sargent, T.J. y N. Wallace (1975), "Rational expectations, the optimal monetary instrument and the optimal money supply rule", **Journal of Political Economy**, V. 83, abril, (241-254).