

Garantías Económicas: ¿El paso final hacia una sociedad gobernada por las leyes del “libre” mercado?

Lic. Luis Paulino Vargas Solís

Asesor Económico
Asamblea Legislativa

RESUMEN

El proyecto de Reforma Constitucional llamado de las Garantías Económicas, pretende ser una solución frente a un problema -el fiscal- que captura un gran interés en la opinión pública de Costa Rica. Se sustenta en una serie de ideas preconcebidas habituales en esta materia, la mayor de las cuales es la incorrecta suposición de que este problema fiscal es el más importante en la economía costarricense. Como propuesta de solución tiene el atractivo de la simplicidad, aparte fundarse en una opción ideológica que rechaza la participación activa del Estado, y la cual es predominante en influyentes sectores de la sociedad de Costa Rica. En ese sentido, su aprobación -particularmente en su versión original o en la sustentada por el Partido Unidad- impondría una severa limitación al accionar del Estado, la cual operaría a priori como mandato constitucional superior. Ello tendría la consecuencia antidemocrática de forzar a la aplicación de una reforma del Estado de la que estaría ausente todo mecanismo de concertación social, y en la cual habrían sido omitidos a priori temas fundamentales como el de la regreividad de la estructura tributaria, el de la desvinculación de esta con relación a la estructura productiva y el de la no correspondencia entre la organización y funcionamiento del Estado y las necesidades y demandas de los grupos sociales de nivel medio y bajo. Por los limitados márgenes de maniobra en que históricamente se ha movido la política fiscal, sus consecuencias para esta no serían muy significativas, pero en cambio sí lo sería para el cumplimiento del papel que es indispensable que el Estado asuma en el desarrollo social y económico. Por lo anterior y, además, por sus ligámenes no explícitos con las propuestas para una política monetaria liberalizante y desreguladora, las Garantías constituirían un paso adelante de decisiva importancia hacia la plena vigencia de los mecanismos del "libre" mercado como organizadores fundamentales del orden social y hacia la plena transnacionalización de la economía costarricense.

1. INTRODUCCION

El proyecto de reforma constitucional llamado de las Garantías Económicas, ha sido propuesto como una solución ante el problema del

déficit fiscal y, concretamente (en los términos de Rodríguez 1995), ha sido pensado como una "garantía" -de ahí el nombre que se le ha dado- frente al desorden e irresponsabilidad de los políticos en el manejo del gasto público y las

consecuencias que de esto último derivan: inflación, altas tasas de interés, desequilibrios externos, devaluación, endeudamiento público, recesión. Así planteada, la idea posee el atractivo de formularse como una solución concreta frente a un problema bien identificable, en relación con el cual los diagnósticos dominantes al nivel de la opinión pública nacional ponen un énfasis particular, al punto de hacerlo parecer como una cuestión absolutamente clave y decisiva.

Varios interrogantes pueden formularse al respecto. Primero, acerca de las causas reales y los verdaderos alcances del problema fiscal. Segundo, y a partir de lo anterior, acerca del planteamiento de las "Garantías" como una respuesta posible frente al problema. Tercero, acerca de las ramificaciones posibles de la idea en relación con asuntos relacionados como el de la política monetaria y la tesis de la independencia del Banco Central o autoridad monetaria. Cuarto, acerca de las consecuencias posibles de la aprobación de una reforma constitucional como esta.

2. EL PROBLEMA FISCAL EN COSTA RICA

El planteamiento que habitualmente circula en relación con este asunto enfatiza dos aspectos: el carácter recurrente del problema del déficit fiscal, asociado directa y predominantemente al propio ciclo electoral del sistema político costarricense; y, segundo, el carácter profundamente pernicioso del déficit, del cual se tiende a aseverar que es el más importante problema que enfrenta la economía costarricense. En ambos casos hay probablemente una simplificación excesiva del asunto y, a la vez, una visión ideologizada (por tanto interesada).

Efectivamente se constata un ciclo fiscal notoriamente correlacionado con el electoral. Ello ha sido especialmente claro y elocuente durante los últimos once años. Por lo general el déficit tiende a incrementarse hacia el último año o año y medio del período gubernativo de cuatro años. El gobierno que inicia enfrenta entonces un déficit relativamente abultado y procede entonces -según ha sido la tónica ya varias veces reiterada- a aplicar políticas de ajuste de tonalidad recesiva. Parte del paquete ha sido, en todos los casos, la

aprobación de nuevos impuestos o incremento de los existentes, lo cual se acompaña, por lo general, de la aplicación de políticas monetarias restrictivas -que provocan elevación de las tasas de interés- y aceleración del ritmo de devaluación de la moneda. En su conjunto el cuadro tiende a caracterizarse por una baja en la tasa de crecimiento de la economía, una elevación de la tasa de inflación hasta niveles superiores al 20%, un relativo incremento del desempleo, una pérdida de dinamismo de las importaciones y, a resultas de esto último, una relativa mejoría de la cuenta comercial y la cuenta corriente de la balanza de pagos (las cuales, por lo demás, presentan un déficit estructural permanente). Se provoca así una fuerte compresión del mercado interno -incluyendo la reducción de los salarios reales- cuyos efectos recesivos probablemente se ven atenuados gracias al dinamismo relativo que conservan las exportaciones, el cual, en el marco de tales políticas de ajuste, se ve adicionalmente favorecido por el ritmo incrementado de la devaluación.

Se logra así un "saneamiento" aparente de la situación al reducirse la magnitud relativa tanto del déficit fiscal como de los desequilibrios externos, lo cual, en el caso de la administración Calderón Fournier (1990-1994) se vio acompañado, además, por la afluencia masiva de capitales extranjeros gran parte de los cuales eran de carácter especulativo. Al bajar las tasas de interés conforme la política monetaria adquiere mayor flexibilidad, y al empezar a cederse en la concesión de ajustes salariales que recuperan parcialmente la pérdida de poder adquisitivo, el mercado interno gana dinamismo. Gradualmente las políticas de manejo del gasto se hacen también más laxas. Toda esta evolución se refuerza y consolida conforme se va desarrollando el proceso electoral. Quedan entonces establecidas las condiciones para una nueva crisis fiscal, invariablemente acompañada de un agravamiento de los desequilibrios externos.

Todo esto es bien conocido y, por lo demás, bastante obvio. Sin embargo, hay preguntas que no parecen ser de tan fácil respuesta. Llama la atención el que, en general, durante las fases de mayor crecimiento de la economía -que coinciden con las etapas en que se

flexibilizan las políticas monetarias, fiscal y salarial- los ingresos fiscales tienden a quedarse a la zaga de los gastos por una diferencia que tiende a ampliarse. Una excepción lo fue, en parte, lo sucedido en la administración Calderón, en virtud del notorio incremento de los ingresos aduaneros. Pero esto último evidentemente estuvo asociado al acelerado incremento de las importaciones, que la política oficial favoreció como una manera de darle salida al "exceso" de dólares que el país había recibido en virtud de la masiva afluencia de capitales especulativos. Sin embargo, ello provocó un déficit en cuenta comercial y corriente insostenible a mediano y largo plazo, lo que hacía que la fuente de ingresos fiscales que de ahí se alimentaba no fuese perdurable.

Si el dinamismo de los ingresos fiscales pareciera no presentar una correlación significativa con respecto al comportamiento de la economía en sus fases de auge; si, paradójicamente, su dinamismo relativo pareciera ser mayor precisamente en las fases de tonalidad recesiva (esto es, en el marco de la aplicación de políticas restrictivas de ajuste, parte de las cuales es la aprobación legislativa de nuevos impuestos o la modificación de otros ya existentes), de ello se desprende una conclusión obvia: no pareciera haber correspondencia entre la dinámica de comportamiento de la estructura tributaria y la de la economía en su conjunto. Vale decir, pues, que pareciera ponerse de manifiesto en ello una desvinculación -una ausencia de coherencia- entre la estructura tributaria y la productiva.

Ahí probablemente está la raíz del problema; esa es la base estructural sobre la que este se manifiesta. Durante los últimos 10 u 11 años, las dos actividades de mayor dinamismo relativo dentro de la economía costarricense han sido las exportaciones no tradicionales y el turismo. Ello es bien conocido. También es obvio que son actividades que no tributan más que en montos que, en términos relativos, resultan insignificantes. Esta ausencia de coherencia entre estructura tributaria y productiva, establece, a priori, una severa limitación para los márgenes de maniobra dentro de los cuales se puede manejar la política de gasto público. Al inicio de los gobiernos, por medio de nuevas leyes se provoca un incremento de los ingresos fiscales -sin corregir

los problemas de incoherencia y desvinculación- a la vez que se trata de limitar el incremento del gasto. Entonces se alcanza una reducción apreciable de la magnitud relativa del déficit fiscal. Luego se flexibilizan las políticas fiscal, monetaria y salarial, la economía crece con mayor dinamismo pero, paradójicamente, los ingresos fiscales pierden dinamismo. Entonces estalla la crisis fiscal. Un componente de esta seguramente lo es la mayor laxitud con que se maneja el gasto, conforme los gobiernos se acercan al final de su período y se avanza en el proceso electoral. Pero la crisis fiscal no debería ser tal -o, en el peor de los casos, alcanzaría magnitudes mucho más benignas- si los ingresos fiscales respondieran con suficiente dinamismo (si tuvieran una elasticidad suficientemente alta) al mayor crecimiento de la economía que, invariablemente, va asociado a esa mayor laxitud de las políticas gubernamentales.

Las causas de fondo del déficit fiscal son, por tanto, de orden estructural. El ciclo electoral tiene, a estos efectos, una incidencia coyuntural que agudiza -sin ser la causa primera- las tendencias estructurales al déficit fiscal. Otro aspecto de la cuestión tiene que ver con la real significación y relevancia del problema del déficit. En general, como ya se ha señalado, se tiende a formular una concepción del asunto que hace de este el problema clave dentro de la economía costarricense. En lo anterior hay, cuanto menos, una fuerte simplificación cuando no una grave inexactitud. Probablemente el déficit externo sea, a estos efectos, más significativo, no por las consecuencias que por sí solo conlleva, cuanto especialmente por lo que representa como síntoma de problemas económicos más fundamentales.

En el caso del déficit fiscal hay, de una parte, un problema de incoherencia y desvinculación entre estructura tributaria y estructura productiva. Adicionalmente es probable que exista también una falta de consistencia entre los objetivos, las modalidades organizativas y las formas y prioridades de asignación del gasto público, con respecto a las condiciones y necesidades de la estructura económica y social. Esto último es menos una causa que de modo directo provoque un agravamiento del déficit, cuanto sobre todo es un elemento que obstaculiza -o al menos hace más lento- el proceso de

modernización y desarrollo de la economía. Y es precisamente esta insuficiencia o ausencia de desarrollo -por tanto es este problema de subdesarrollo- lo que está claramente reflejado en los desequilibrios externos de la economía. La base económica, limitada y poco diversificada, el predominio de actividades relativamente rezagadas y con poca capacidad de generación y difusión de tecnologías, los niveles de productividad relativamente modestos y, en fin, la tendencia estructural que todo ello provoca a consumir por encima de las posibilidades reales de producción, de donde deriva la tendencia al endeudamiento externo.

De tal modo, los problemas claves de la economía costarricense no son de naturaleza fiscal. Están ubicados, en cambio, en la propia estructura productiva. Lo fiscal en parte agrava los problemas estructurales, y en parte es reflejo de estos, ello particularmente en cuanto es un componente de la tendencia de fondo a consumir por encima de las posibilidades reales disponibles. Los desequilibrios externos -en cuenta comercial o corriente- son, por su parte, reflejo directo de los problemas estructurales decisivos. Claramente ponen de manifiesto el bajo nivel de competitividad de la economía, sus formas rezagadas y obsoletas de especialización, sus problemas de desvinculación e incoherencia económica interna y, en fin, la fragilidad de la forma de inserción internacional de la economía y, por tanto, la grave vulnerabilidad externa de que esta adolece. Si no se resuelven estos problemas fundamentales, no se resolverá el problema general del subdesarrollo. Pero nada de eso depende -no de modo significativo- de la resolución del déficit fiscal, menos aún si frente a este último se opta por soluciones que omiten o no valoran suficientemente, los problemas de incoherencia entre la estructura productiva y la tributaria, y las disfuncionalidades de las estructuras organizativas y las modalidades de asignación del gasto público con respecto a las necesidades del desarrollo social y económico.

3. GARANTIAS ECONOMICAS: ¿UNA RESPUESTA FRENTE AL PROBLEMA FISCAL?

Este proyecto está claramente enfocado hacia lo fiscal; ahí radica lo fundamental de la racionalidad que lo ha inspirado. La limitación del déficit fiscal anual a un máximo del 1% con respecto al Producto Interno Bruto (PIB) es la más clara manifestación de ello. Pero también la mayoría de las otras disposiciones que contiene (especialmente en sus formulaciones iniciales o en aquellas vinculadas al Partido Unidad): las limitaciones al crédito destinado al sector público; las medidas tendientes a fortalecer el llamado principio de "caja única"; los detalles acerca del proceso de formulación y aprobación de los presupuestos públicos; las limitaciones a las facultades de los legisladores en materia de impuestos y pensiones¹. Esta racionalidad fiscalista ha sido justificada en virtud de la necesidad de poner orden en el manejo del gasto público, y a fin de dar "garantías" a la población frente a las consecuencias negativas derivadas del manejo permisivo y descuidado de lo fiscal.

La necesidad de encontrar una solución ante el problema fiscal es una cuestión en relación con la cual habrá, probablemente, el más amplio consenso. Seguramente ahí radica la fortaleza política de la idea, enraizada además en ciertas corrientes ideológicas de notable influencia en la actualidad, las cuales se fundan en un severo cuestionamiento y en una posición ampliamente pesimista con respecto al papel y funciones del Estado. Las "Garantías" aparecen como una solución -formulada en términos directos y pragmáticos- para el problema fiscal. Tiene la

¹La última versión adoptada por la fracción legislativa del Partido Liberación Nacional (hacia finales de enero de 1996) elimina la mayoría de estas disposiciones e introduce algunas otras que registran una opción más bien dirigista, muy en la tradición histórica propia del Partido. Es el caso, por ejemplo, de las excepciones que se establecen a favor del gasto público en salud y educación, o la disposición tendiente a establecer una especie de "tope de cartera global" al crédito, que discrimina entre actividades productivas y no productivas. Sin embargo se mantiene uno de los aspectos principales de proyecto original: la limitación al déficit fiscal en el 1% del PIB.

ventaja evidente de que no se basa en planteamientos genéricos ni difusos. De ahí, posiblemente, su atractivo para aquellos sectores sociales cuya opción político-ideológica apuesta a favor de la reducción del Estado y la liberalización y desregulación de la economía.

Sin embargo, como propuesta frente a lo fiscal las "Garantías" adolecen de tres problemas principales: es una salida restrictiva y limitante a priori, que recurre al mandato superior como medio de solución; segundo, enfatiza unilateralmente la parte del gasto, omitiendo toda consideración de fondo con respecto a los ingresos; y, en su consideración del problema del gasto, se remite casi exclusivamente a la dimensión cuantitativa del asunto, no a los aspectos cualitativos de fondo (aspectos gerenciales y organizativos, rendición de cuentas), abriendo la posibilidad de formas no consensuadas de transformación del Estado.

Cierto que -como se ha argumentado- el proyecto no establece una restricción con respecto al tamaño absoluto del Estado, aunque sí lo haga con respecto a la magnitud relativa del déficit fiscal. Ello abre la posibilidad teórica de entrar a decidir el tamaño del Estado, pudiendo este alcanzar cualquier dimensión relativa y absoluta que se desee, pero siempre con la obligación de garantizar que el déficit no exceda los límites indicados, lo cual supone que, necesariamente, deberán preverse ingresos por la cuantía suficiente para que esa meta se satisfaga. Ello en abstracto es correcto, pero este razonamiento está omitiendo las realidades en cuyo contexto esta reforma constitucional estaría siendo aprobada, las cuales necesariamente delimitan la evolución que, en adelante, podría tener el tamaño, la forma y las funciones del aparato estatal. Este posee hoy día una determinada estructura y organización y su gasto e inversión se asignan según determinadas prioridades, las cuales no siempre son explícitas y en muchos casos es probable que ni tan siquiera obedezcan a una racionalidad social clara. Paralelamente, los ingresos públicos resultan a partir de una determinada estructura tributaria, cuya características más obvia lo es su fuerte sesgo regresivo, aparte su incoherencia y desvinculación con respecto a la estructura productiva. Y, como indiqué más arriba, este proyecto de reforma

constitucional es totalmente omiso con respecto a estos problemas de la estructura tributaria.

No se habla entonces de una restricción al déficit fiscal en abstracto; esta restricción se ubica en el marco de una determinada estructura organizativa y funcional del Estado y de una determinada estructura de sus ingresos tributarios. La restricción al déficit antecede a toda transformación de la organización estatal, a toda redefinición de sus prioridades de gasto e inversión y, desde luego, antecede a la necesaria transformación de la estructura de los ingresos tributarios. Y las consecuencias que de ello derivarían son mucho más claras bajo la hipótesis de una inmediata entrada en vigencia de la norma una vez haya sido esta aprobada, tal cual lo han pretendido algunos sectores.

Se omite toda discusión y todo esfuerzo de fondo a favor de una reforma tributaria que se guíe por criterios de equidad redistributiva, modernización económica y desarrollo. En el contexto inalterado de esa estructura tributaria vigente, se introduce una norma que limita el déficit fiscal y el crédito interno al sector público y que suprime (o reduce) la presencia de una racionalidad política en materia de asignación de los ingresos tributarios. Necesariamente ello empuja a una transformación del Estado, la cual deberá realizarse dentro de plazos perentorios bajo el imperativo de un mandato constitucional expreso.

No se trata de determinar el tamaño del Estado y, correspondientemente, determinar la magnitud necesaria de los ingresos que permitan cumplir el límite establecido al déficit. Ese razonamiento es tan solo una entelequia sin ninguna fundamentación real. De lo que se trata realmente es de realizar una reforma del Estado vacía de toda base socialmente consensuada. Es una transformación del aparato estatal que deviene obligatoria a partir de la norma constitucional. En ese sentido -y no sin forzar severamente el razonamiento- podría contestarse señalando que esta norma sí es reflejo de un consenso, en el tanto tendría que haber sido aprobada por al menos dos terceras partes de los diputados a la Asamblea Legislativa. Pero entonces deberán recordarse los antecedentes del asunto (el acuerdo palaciego que

dio impulso a la idea de aprobar estas "Garantías") y el tipo de presiones que se han ejercido, así como el hecho de que, en las elecciones de 1994, el voto mayoritario no fue a favor de esta propuesta. Pero, en todo caso, es cuanto menos extraño que el "consenso" sea concebible y opere en relación con un asunto como este, y en cambio se renuncie a que pueda construirse ahí donde -por la salud misma de la democracia costarricense- es más necesario que se dé: en relación directa con el proceso específico de transformación de las estructuras tributarias y organizativas del Estado.

De tal modo, las "Garantías" tienen el atractivo de lo pragmático y, a la vez, todo el peligro del simplismo excesivo. Quieren resolver el problema fiscal estableciendo restricciones a priori al gasto, con lo que reducen el problema del Estado a un asunto contable y aritmético, con exclusión de las cuestiones más fundamentales, relativas al papel y las funciones del Estado en el contexto social, político y económico de la Costa Rica actual. Se crea la obligación de transformar la estructura organizativa y de gasto del Estado, dada la estructura de los ingresos, lo cual excluye la posibilidad de un consenso social suficientemente amplio como base para la orientación del cambio. Pero ello no implica que el cambio resultante vaya a obedecer a criterios puramente tecnocráticos; esto es, no ha de ser un cambio que se dé en abstracto, a partir, tan solo, de decisiones adoptadas en aislamiento con respecto a las fuerzas presentes en la estructura social.

Esto remite, planteado de otra manera, a la racionalidad que guíe el cambio, la cual es, sin duda, una racionalidad política enraizada en intereses de naturaleza económica. Hay, sin embargo, una diferencia fundamental si el cambio o reforma del Estado opera en el marco de un proceso amplio, pluralista y participativo, ya que aquí habrá la posibilidad de que estén presentes -aunque sea en grados variados- los intereses y los enfoques de los distintos grupos sociales. Un debate social amplio en relación con este tipo de asuntos, abre el proceso de toma de decisiones políticas y lo hace mucho más permeable a la influencia pluralista de los distintos grupos de la sociedad. En ausencia de tal debate y en ausencia de un esfuerzo de construcción de un consenso suficientemente amplio, se estaría provocando un

cerramiento del proceso de toma de decisiones, cuyas únicas aperturas serían probablemente dirigidas hacia aquellos grupos sociales instalados estructuralmente en posiciones desde las cuales poseen una influencia bastante directa y significativa sobre las instancias de toma de decisión.

Una posición plausible a este respecto es aquella que, al tomar nota de las consecuencias inflacionarias que usualmente tienen los déficits fiscales y las ganancias que tal situación reporta a favor de algunos grupos empresariales, llega a la conclusión de que una propuesta como la de las "Garantías" no obedece tanto a un interés de clase por parte de esos grupos empresariales (en cuanto reducir el déficit y bajar la inflación no les sería lo más favorable), sino que es más bien el producto necesario de un imperativo social frente a las consecuencias perniciosas que el déficit fiscal tiene para los sectores de ingreso medio y bajo. Este razonamiento, sin embargo, deja sin respuesta muchas preguntas, aparte de que se funda en supuestos extremadamente simplistas. Primero, no todos los grupos empresariales se benefician con la inflación. Aquellos orientados al mercado interno, por ejemplo, que recibirían beneficios en un primer momento, luego podrían enfrentar serios problemas si continúa y se profundiza el deterioro del poder adquisitivo de la masa de consumidores. Los que se orienten a la exportación, para poner otro ejemplo, necesitarían que la inflación se viese acompañada de un ritmo suficientemente acelerado de devaluación. Conocidas las repercusiones inflacionarias que esto último acarrea, ello podría conducir a un desorden inflacionario mayor cuyas consecuencias -disolventes en lo social y desestabilizantes en lo económico- es algo que no desearía ningún sector empresarial, ni siquiera aquellos más beneficiados por la inflación. Además, el argumento de marras no está considerando el contexto real en que operaría esta reforma constitucional, la cual daría lugar, como se ha indicado, a procesos de transformación del Estado de los que muy probablemente estaría ausente toda discusión abierta y democrática. Ello no es, en absoluto, una opción favorable para los intereses de los grupos de nivel medio o popular.

En general, un Estado más pequeño y débil es la opción valorada como más propicia para la transnacionalización de los capitales, especialmente si se tiene en el foco a un país pequeño como Costa Rica, cuyo contexto sociopolítico es, además, el de un aparato estatal relativamente estorboso para el impulso de esa transnacionalización. En general, además, el interés de largo plazo de los sectores empresariales actualmente dominantes -los financieros y los exportadores-, radica sobre todo en una economía liberalizada y en un Estado relativamente pequeño, cuyo sostenimiento represente la menor carga posible para la economía. Las "Garantías" resultan entonces funcionales, tanto desde la perspectiva de su efecto restrictivo sobre el tamaño del Estado, como desde la del efecto de cerramiento del debate público y de bloqueo del proceso de construcción de consensos en relación con la transformación del Estado. Esto último empujaría a que la reforma se diseñe y ejecute a partir de los grupos sociales cuyo poder económico les provee una línea de influencia directa sobre los centros de toma de decisión política. Y si se parte de que las "Garantías" son inevitables y que lo que procede es tratar de conducir las prioridades hacia el cumplimiento de funciones de amplio beneficio social -salud y educación por ejemplo-, se estaría, cuanto menos, pecando de ingenuidad o simplismo al querer alcanzar objetivos que muy malamente se han cumplido en los últimos años, con la diferencia de que, en adelante, las condiciones para satisfacerlos se volvería aún más restrictivas y limitantes.

4. ENFOQUES Y DESENFQUEQUES

4.1. Ideología y democracia

El trasfondo ideológico las "Garantías" es, claramente, de orientación neoliberal, entiendo por tal aquella opción que enfatiza el llamado libre mercado, y las reglas propias de su funcionamiento, como criterio organizador básico (y casi exclusivo) de la estructura económica y social. Puesto de otra manera, es una opción ideológica que no acepta un papel activo del Estado en el diseño y la orientación del desarrollo social y económico.

En general, este punto de vista es difícil de sostener ni teórica ni empíricamente. Sin entrar en una discusión que de por sí es compleja y llena de matices y variantes, no es ocioso enfatizar que los ejemplos de éxito económico más relevantes de las últimas décadas -los llamados "dragones" o "tigres" asiáticos- no corresponden, en absoluto, a ejemplos de ortodoxia en la aplicación de los principios del libre mercado. Antes bien, ha sido característico de estos países -en especial Corea del Sur y Taiwan de forma similar a Japón-, la aplicación de estrategias pragmáticas y diversas, con dosis variables de mercado y participación del Estado y, frecuentemente, con formas complejas de cooperación de este último con el capital privado. El caso chileno, como ejemplo práctico de una opción por el libre mercado irrestricto, es, más que una prueba de éxito de esa estrategia, una demostración del tipo de condiciones -altamente restrictivas y costosas- que es preciso satisfacer para poner a caminar ese mecanismo. El incuantificable costo humano, social y político que ha sido preciso pagar en ese caso, jamás podrá quedar justificado por el éxito exportador alcanzado. Quizá por ello los dos últimos gobiernos -ambos civiles y democráticamente electos- han empeñado un enorme esfuerzo, expresamente llevado a cabo por el Estado, en procura de recuperar parte de la inmensa deuda social acumulada después de 17 años de dictadura y libre mercado sin limitaciones.

Este proyecto tiene la posibilidad de convertirse -caso de ser aprobado- en el paso fundamental que haga de Costa Rica una sociedad regida, fundamental y decisivamente, por los principios del libre mercado. Ello es así en virtud de las restricciones que se imponen a priori al gasto e inversión del Estado, y por el tipo de reforma o transformación del aparato estatal a que entonces se estaría dando lugar, según lo que anteriormente se ha analizado. Pero lo es también por algunas consecuencias adicionales que a continuación se analizan. Sin embargo, y más aún, este desplazamiento de la organización social hacia el libre mercado, se daría sacrificando espacios para el ejercicio y desarrollo de la democracia.

Las argumentaciones construidas para justificar esta idea, entre otras cosas han

enfaticado reiteradamente las formas y procedimientos desordenados, con frecuencia francamente irresponsables, con que se ha manejado el gasto público. Se construyen entonces imágenes maniqueas del Estado como destructor de empleos y freno al crecimiento y al progreso, en tanto a los políticos se les representa como agentes perniciosos ejecutores de esas acciones públicas dañinas. En todo esto hay, sin duda, un énfasis simplista y reduccionista que, entre otras cosas, deliberadamente oculta los aportes de la acción estatal para la transformación y diversificación de la economía costarricense y para el logro de cierto grado de democratización en lo económico y social. En todo caso, aquella descripción de tonos pesimistas retoma y enfatiza unilateralmente aspectos negativos -en ciertos casos sesgos que adquieren un matiz aberrante- de la democracia costarricense. Tales son las desviaciones clientelistas del sistema, con su demagogia, sus promesas incumplidas, su banalidad, y la falta de racionalidad social en la asignación del gasto y la inversión públicas. Todo ello es causa de ineficiencia en lo económico y, más importante aún, germen de corruptela y descomposición en lo social y político.

Estos problemas del sistema democrático costarricense, en general están presentes tanto en la utilización para fines politiqueros del crédito destinado a financiar los déficits públicos, como en los problemas de irracionalidad de la asignación del gasto e inversión públicas y en las malformaciones del aparato estatal. Pero no parece una solución razonable -no desde el punto de vista del desarrollo de la democracia- aquella que opta por una opción restrictiva y limitante, que empuja a formas antidemocráticas de transformación del Estado. No es lógica ni empíricamente sustentable la idea de que los males de la democracia se puedan o deban resolver negando y restringiendo la propia democracia, o subordinándola a imperativos de orden meramente contable y fiscal.

4.2. La política fiscal

Una faceta adicional del énfasis restrictivo de las "Garantías" sobre el gasto público, lo es el efecto limitante que, con ello, estaría teniendo sobre la política fiscal, entendida ésta en el sentido

tradicional, como la política de los gobiernos tendiente a la regulación del nivel de la actividad económica por medio de la manipulación del gasto público y los impuestos. En el contexto costarricense, sin embargo, esto no tiene mayor importancia, dados los límites muy estrechos dentro de los cuales el ejercicio de esa política se ha movido históricamente. En general, existe tanto una estructura organizativa del aparato estatal que condiciona las posibilidades de manipulación del gasto público, como existe asimismo una estructura tributaria cuya modificación enfrenta usualmente poderosas resistencias políticas, particularmente cuando tal modificación pretende diseñar una estructura tributaria más progresiva.

Los márgenes de manipulación del gasto son aquellos que se ponen de manifiesto a lo largo del ciclo fiscal que, sobre todo en los últimos 10 años, ha ido asumiendo contornos más definidos. Hacia la segunda mitad de los períodos gubernamentales y en coincidencia con la proximidad de un nuevo período electoral, los gobiernos tienden a gastar con mayor largueza y despreocupación lo que estimula el mercado interno y acelera el dinamismo de la economía. Dadas las características estructurales de la economía costarricense, ello usualmente provoca severos desequilibrios en las cuentas externas y desata presiones inflacionarias. Cuando al iniciarse el nuevo gobierno este decide aplicar políticas de ajuste de corte restrictivo, y dependiendo del paquete concreto de medidas que se apliquen en cada coyuntura, usualmente se vivirá un alza en las tasas de interés, una aceleración de la devaluación, cierto grado de inflación, y, sobre todo, una caída en los salarios reales y una restricción del mercado interno que, invariablemente, provocará cierto grado de desplazamiento de la economía hacia la recesión (que tan grave sea esa tendencia depende sobre todo del comportamiento de los mercados externos). Sobre todo, es claro que el ejercicio de lo que, no sin forzar un tanto el concepto, podría llamarse "política fiscal", está fuertemente condicionado tanto por factores de orden propiamente político como por otros económicos de naturaleza estructural. No existe nada como una "política fiscal" que los gobiernos costarricenses puedan manipular con flexibilidad y según lo determinan las tecnocracias de turno.

4.3. La política monetaria: ¿liberalización o soberanía?

En relación con la política monetaria, en cambio, y siempre dentro de esa misma orientación liberalizante, hay una consecuencia adicional a la que no se ha prestado mayor atención. Dentro de las normas restrictivas que se desea imponer, esta reforma crearía condiciones propicias para avanzar hacia la así llamada "independencia" del Banco Central. Ello deviene, directamente, de las restricciones del crédito al sector público². Al crearse este constreñimiento constitucional se está limitando la posibilidad de una influencia política sobre el destino del crédito. Si además se obliga a una reducción permanente del déficit fiscal por debajo del 1% del PIB, se estará disminuyendo la presencia del sector público en los mercados financieros y, por tanto, se estaría disminuyendo tanto la cantidad de ahorro que absorba, como la presión directa que ejerce sobre la política monetaria y disminuiría también su presión indirecta, vía los mercados financieros, sobre las tasas de interés.

Esto necesariamente debe ser puesto en relación con las tesis, que tienden hoy día a ganar popularidad, acerca de la necesidad de independencia de la autoridad monetaria. Tal es la idea que ha guiado las propuestas de reforma financiera convertidas en ley por la Asamblea Legislativa el año pasado, las cuales sustraen al Banco Central del cumplimiento de una función de fomento al desarrollo, como en el pasado se estiló en Costa Rica, y se le orienta hacia el manejo exclusivo de la política monetario y la supervisión del sistema financiero. Es además sintomático el que se privilegien los llamados "instrumentos indirectos" para el ejercicio de la política monetario, ya que estos actúan **por medio** del mercado -esto es, lo hacen dentro de las reglas del "libre mercado"- a diferencia de los "instrumentos directos" -que actúan **sobre** el mercado-, los cuales quedan contemplados tan solo como mecanismos de última instancia y uso muy restringido. Estas mismas tesis, en su

²Debe tenerse presente que a este respecto la propuesta de la fracción legislativa liberacionista presenta diferencias sustanciales, de modo que este análisis no le es aplicable.

expresión extrema, proponen la abolición del Banco Central, probablemente en la línea de lo que en su momento propusiera F. Von Hayek (1988), pretendiendo con ello la abolición del monopolio estatal sobre la emisión de dinero y, por tanto, la privatización de esa facultad de emisión.

Desde luego, es indiscutible que la presión de un déficit fiscal voluminoso sobre los mercados financieros y las tasas de interés no es, en modo alguno, algo social ni económicamente deseable. Tampoco lo es que el financiamiento de ese déficit por medio del crédito bancario, implique una utilización ineficiente de este. Estas cosas no se discuten. Pero ello no justifica el que se recurra, sin mayor criterio ni selectividad, a cualquier solución y no, en particular, a esta solución. Si este tipo de cosas, como se ha señalado, son manifestación de desviaciones negativas del sistema democrático y por tanto constituyen costos no justificados de este, en cualquier caso resulta profundamente contradictorio recurrir a salidas que, más bien, limitan y restringen la propia democracia. Pero además es preocupante -y en todo caso sintomático de los marcos ideológicos que sustentan esta propuesta- el que se opte por mecanismos que, claramente, debilitan la soberanía del país al drenar objetivamente la posibilidad de que este continúe instalado dentro de un espacio económico relativamente identificable y diferenciable, esto es, un espacio económico que posea cierto grado mínimo de coherencia interna y autonomía.

Se avanzaría sustancialmente hacia la destrucción de ese espacio económico relativamente diferenciable, como consecuencia de la abolición del monopolio estatal sobre la emisión de dinero. En general, las políticas gubernamentales perderían espacios de vigencia y maniobra y la evolución económica dependería, mucho más, de la existencia de "condiciones propicias" -inherentemente restrictivas para las políticas gubernamentales- para la atracción de cantidades suficientes de moneda extranjera.

En todo caso, y aún sin considerar la hipótesis extrema de la abolición del Banco Central y la adopción de alguna divisa extranjera

como moneda de curso corriente, debe advertirse la coherencia que guardan las ideas presentes en las "Garantías", que se resumen en la restricción a priori del gasto y la inversión pública y la limitación a la "influencia política" sobre la política monetaria, con las otras propuestas -ya algunas concretadas en reformas legales- que buscan una mayor "independencia" del Banco Central. La racionalidad básica es una y la misma en los distintos casos: ampliar los espacios económicos dominados por el automatismo del mercado y vedados a la regulación o a la intervención del Estado.

Recuérdese lo ya mencionado: las experiencias económicas más exitosas -como las ya citadas de Japón o Corea del Sur- ratifican la necesidad de una presencia fuerte del Estado, en complemento y apoyo de los mecanismos del mercado e inserta dentro de estrategias pragmáticas y flexibles (en modo alguno sujetas a ortodoxias de manual de economía). Y no se trata, en ningún caso, de soñar con realizar trasplantes directos puesto que, obviamente, las realidades políticas, culturales, sociales y económicas de Costa Rica son diferentes y peculiares. Sin embargo, sí es importante y necesario sacar enseñanzas ahí donde ello es factible: la realidad demuestra que el automatismo del "libre mercado" no es una fórmula milagrosa, a contrapelo de lo que, implícitamente, subyace a propuestas como esta de las "Garantías". O bien, en los términos de Sapir (1993) y en relación con la experiencia de los países ex-socialistas de la Europa Oriental -en especial la de la ex-Unión Soviética- el "libre mercado", dejado a su automatismo, es destructor (de las estructuras económicas y sociales) mucho más que constructor.

5. CONSECUENCIAS POSIBLES DE ESTA REFORMA

El análisis anteriormente realizado da las bases para extraer algunas conclusiones generales en relación con el tipo de consecuencias esperables a partir de una reforma constitucional como la propuesta:

5.1. El énfasis restrictivo sobre el gasto público -que dentro de los marcos de esta

propuesta pareciera ser considerado la causa única del déficit fiscal- su omisión total en relación con los problemas de iniquidad, regresividad y desvinculación respecto de la estructura productiva característicos de la estructura tributaria costarricense, y el contexto estructural en cuyo marco entraría en vigencia y se aplicaría esta reforma, hacen esperable que, como resultado primero, deba procederse a alguna modalidad de reforma del estado cuyos rasgos centrales serían probablemente los siguientes: un énfasis en el recorte y la restricción y, segundo, un carácter compulsivo toda vez que sería el fruto de un mandato constitucional, no de un consenso social laboriosamente construido alrededor de la meta específica de reformar y transformar el aparato estatal.

5.2. Una norma constitucional que obligue a aplicar una reforma del Estado pueda ser una manera -quizá ingeniosa- de eludir la discusión de fondo que debería realizarse en el nivel macrosocial. La reforma del Estado, todo lo contrario, debería ser fruto de un proceso amplio de concertación. Ausente este, con ello podría estarse maltratando adicionalmente el de por sí disminuido sistema democrático costarricense, cuyo decaimiento y decadencia, entre otras, asume las formas de una extendida falta de participación ciudadana, una creciente indiferencia respecto del devenir de la propia democracia y una cada vez mayor desconfianza en relación con la institucionalidad democrática, incluyendo los partidos políticos y sus cuadros dirigentes. Transformar el Estado a espaldas de las demandas, necesidades y aspiraciones de la ciudadanía, puede ser tan solo un paso más hacia la bancarrota del sistema, justo cuando existe la posibilidad de abrir ese debate que incentive la participación y eduque en el ejercicio democrático responsable y comprometido.

5.3. Un proceso de transformación del Estado que se realice por el camino corto del mandato constitucional y la ausencia de consenso, fácilmente tenderá a responder prioritaria, sino exclusivamente, a los

intereses de los sectores económicamente dominantes. Ello es así en virtud del tejido de ligámenes, muy directos, que unen a tales sectores con las cúpulas de los partidos políticos. Esto es aún más preocupante en una época en que, en términos generales, estos sectores de poder económico han tendido a interiorizar los ideogramas del neoliberalismo, los cuales se organizan alrededor de valores (o antivalores) de competitividad, entendidos estos en un sentido extremo y casi paroxísticos, y con exclusión casi total de valores positivos de solidaridad y justicia. Alternativamente, los mecanismos de la democracia, esto es, aquellos basados en procesos amplios de debate social y consenso, podrían abrir la opción de que otras voces e intereses sean tenidos en cuenta, lo que podría imprimir otras matices a la reforma del Estado, y dar lugar a la conformación de un aparato estatal que integre, de forma al menos relativamente equilibrada, las necesidades de los diversos grupos sociales.

5.4. La restricción al gasto que esta reforma constitucional provocaría, traería consigo, como es obvio, una reducción de los ya de por sí estrechos márgenes de maniobra de la política fiscal. Pero, por ello mismo, ello no tiene demasiada importancia. En cambio debería ser objeto de más análisis y preocupación el efecto castrante que ello tendría sobre el Estado en el cumplimiento de una función de conducción estratégica para la modernización de la economía, de concertación con los diversos sectores sociales para la movilización del esfuerzo colectivo hacia el logro de esa modernización, y de creación de una organización social que, por medio de la vigencia de mecanismos adecuados de redistribución de la riqueza y la propiedad, logre cumplir con condiciones aceptables y sostenibles de integración y equilibrio social. Si además se cumpliera que la transformación del Estado obedecerá prioritariamente a los intereses y opciones ideológicas de determinados sectores económicamente privilegiados, ello sin duda reforzaría esa tendencia al alejamiento

del Estado del cumplimiento de esas funciones estratégicas de desarrollo económico y social. Por lo demás, debe entenderse que el quitarle al Estado instrumentos necesarios para el cumplimiento de esas funciones -inclusive el solo restárselas en un campo más limitado como el de la política fiscal convencional- es coherente con el enfoque y la opción ideológica liberalizante subyacente a la propuesta.

5.5. Dentro de esa misma tónica liberalizante, la introducción de esta reforma constitucional debe ser situada en el contexto más general de las diversas reformas legales y políticas tendientes a ampliar los ámbitos puestos bajo control de las reglas del llamado "libre mercado" y, por tanto, sustraídos de la posible influencia o regulación del Estado. En particular, existe una relación no explicitada de mutua complementación entre esta propuesta -con su énfasis restrictivo del gasto público y los limitantes que establecería al crédito orientado al sector público-, y aquellas tendientes a ampliar la "independencia" de funcionamiento del Banco Central y el fortalecimiento de los "instrumentos indirectos" de la política monetaria, en desmedro de los de tipo directo. En ese sentido, las "Garantías" constituirían un paso adelante de sustancial importancia hacia el debilitamiento y desdibujamiento de un espacio económico nacional relativamente diferenciable, con la consecuente transnacionalización de la economía.

6. CONCLUSION

Sin duda el aparato estatal costarricense adolece de graves problemas de ineficiencia en el uso de los recursos, así como de inadecuada calidad, insuficiente producción e inadecuado sentido de la oportunidad en la prestación de los servicios que le corresponde brindar a la población. También es cierto que el Estado no está cumpliendo -o a lo sumo lo hace de forma muy insatisfactoria- funciones estratégicas, de

importancia clave para el desarrollo futuro de la sociedad costarricense. Es igualmente innegable que el déficit fiscal constituye un severo problema del que devienen consecuencias negativas, primero que nada para las propias condiciones de vida de la población de ingresos medios y bajos. Tales son realidades fuera de cuestión. De ahí surge la conclusión inevitable de que es imperioso lograr una transformación de fondo de las estructuras y funciones del aparato estatal costarricense. Sin embargo, no cualquier transformación del Estado, por el solo hecho de ser tal, es necesariamente aceptable, y en particular no lo es una que se orienta unilateralmente al recorte del gasto y de la acción estatal, según principios librecambistas ortodoxos que la realidad ha superado ampliamente, y que induce a formas de transformación del Estado ajenas a todo proceso democrático de discusión y concertación.

La transformación del Estado -su reforma según el término más frecuentemente utilizado- debe guiarse por ciertos criterios básicos con base en los cuales diseñar una estructura estatal que logre atender, en forma equilibrada y balanceada, el complejo de las necesidades y demandas que surgen del cuerpo social. Propongo que esos criterios sean los siguientes:

- La reforma del Estado debe ser un producto democrático que, surgido de un proceso amplio y pluralista de debate, sea, a la vez, expresión de y vehículo para el consenso social.
- El Estado que se construya deberá proveer en ciertos casos y facilitar en otros, la existencia de mecanismos apropiados para el ejercicio democrático pleno; la participación ciudadana responsable e informada; el respeto, la convivencia fraterna y pleno crecimiento de las diversas expresiones culturales y concepciones de vida; la redistribución del ingreso y la riqueza. Todos estos requisitos sin los cuales el orden social se vuelve inviable. Ha de cumplir una función de creación de equilibrios que permitan que la organización social cumpla con niveles aceptables de integración y balance interior.

- El Estado ha de crear condiciones materiales o bien ha de facilitar las vías de cooperación y concertación que, en asocio al capital privado y, en general, a los diversos sectores de la sociedad civil, permitan identificar un rumbo estratégico hacia el cual encaminar el desarrollo del país, y que permitan, a la vez, concertar los esfuerzos de la colectividad hacia el logro de ese desarrollo por medio de la creación de una economía moderna, innovadora y altamente productiva que posibilite una inserción exitosa en los procesos de cambio a nivel mundial, y en la que, a la vez, se logre guardar el balance indispensable y desarrollar el respeto necesario para con el medio ambiente.
- Este Estado ha de ser capaz de cumplir tales funciones logrando la más alta eficiencia en el uso de los recursos públicos, la mayor flexibilidad y capacidad de adaptación en la ejecución de sus funciones y un alto grado de democratización de su funcionamiento que posibilite su ligamen directo con la sociedad civil y la rendición de cuentas ante esta y ante los diversos sectores específicos que la conforman.

BIBLIOGRAFIA CITADA

1. Hayek, Friedrich A. 1988. **La desnacionalización del dinero**. Barcelona: Ediciones Orbis.
2. Rodríguez, Miguel A. 1995 "*Garantías Económicas: un convenio con el pueblo*", en: Alvarez y Rodríguez. **Garantías Económicas: dos puntos de vista**. Heredia: EFUNA.
3. Sapiro, Jacques, 1993. **¿Adiós al sistema soviético?**. Madrid: Acento Editorial.