

## Costa Rica: El Fracaso del Estado de Facio

*William A. Niskanen*

### Introducción

Como invitado por primera vez a Costa Rica, normalmente sería cauteloso al formular comentarios acerca de las políticas de su gobierno. Sin embargo, para un economista político, Costa Rica refleja todos los problemas característicos de un Estado fabiano y, por ende, la perspectiva que de ellos tenga un amigo norteamericano podría serles útil para que ustedes lleven a cabo su propia decisión acerca del papel apropiado de un gobierno. Las políticas específicas de su gobierno pueden ser descritas con mayor exactitud como aquéllas de un Estado de Facio, llamado así por Rodrigo Facio, uno de los arquitectos intelectuales del Estado moderno en Costa Rica.

El papel general del economista político es el de explicar los efectos de las políticas gubernamentales sobre la economía, al tiempo que se mantienen controladas otras condiciones que también podrían afectar a esos resultados. Ustedes tienen razón de preguntarle a un economista político cómo es que el aumento del Estado moderno contribuye tanto a un crecimiento relativamente rápido durante casi 40 años, como también a los problemas severos de las dos décadas pasadas. Tal como ustedes bien lo saben, Costa Rica puede ser que tenga el nivel de ingreso per cápita más bajo de cualquiera de los países que tenga una población predominantemente europea y casi no ha tenido ningún aumento en su ingreso real promedio desde 1978. Sin embargo, uno también observa que Costa Rica tiene una población ampliamente educada y saludable, una democracia y una bella tierra.[1] ¿Qué es lo que explica esta combinación de condiciones?

El papel específico de un economista de la escuela de la elección pública es el de explicar las políticas del gobierno en términos de la estructura y reglas de decisión del gobierno, manteniendo bajo control a las otras condiciones que también afectan el escogimiento de esas políticas. Ustedes tienen razón de preguntar al economista de la escuela de la elección pública por qué una democracia destacadamente estable, única en Latino América, condujo a un Estado expansivo.

Resulta que los patrones que arriba resumí no son exclusivos de Costa Rica, sino tan sólo son más extremos. La observación que más disturba es que los resultados usuales de las políticas democráticas conducen a políticas inestables y a un crecimiento económico inferior, en especial cuando, como en Costa Rica, la constitución vigente permite un rango de políticas redistributivas y el horizonte fiscal de corto plazo, que es un resultado inherente a las elecciones frecuentes, se ve reforzado por los límites uniformes a los plazos del gobierno.

El fin de la Guerra Fría, al menos por un rato, ha concluido con la amenaza externa más peligrosa que tenía el gobierno democrático. La amenaza interna más peligrosa para la viabilidad

---

William A. Niskanen es Presidente de la junta directiva del Cato Institute. Este ensayo está basado en la conferencia dada por al autor en el seminario "Las Raíces Institucionales de la Política Económica Costarricense" que se celebró en San José, Costa Rica, el 12 de junio de 1992 y que luego fue publicado en el libro del mismo nombre editado por Jorge Corrales Quesada (San José: Imprenta LIL, S.A., 1993).

a largo plazo del gobierno democrático es el punto de vista de que un gobierno democrático, electo legítimamente, debería tener la autoridad de poner en práctica cualquier política que no sea la subversión o suspensión de la elección siguiente. Yo sugiero que la preservación de la democracia constitucional dependerá de tres tipos de medidas:

una restricción de las políticas redistributivas a aquéllas que reflejan un consenso constitucional amplio, procesos electorales y reglas de decisión que induzcan a una mayor preocupación por los efectos a largo plazo de las políticas actuales, y algún proceso que ponga en tela de juicio a un gobierno que se exceda de su autoridad constitucional.

Mi país, en efecto todas las democracias, encara estos mismos desafíos. Realmente, ésta es la única razón por la cual las observaciones de un invitado por primera vez a Costa Rica podrían serles útiles.

## **Las Responsabilidades Primarias de un Gobierno**

Mis comentarios de esta mañana desarrollan un tema que fue primeramente establecido por Adam Smith. En un manuscrito, ahora perdido, Adam Smith escribió:

“Poquito más es requisito para llevar a un Estado desde la barbarie más baja hasta el grado de opulencia más alto, que la paz, impuestos bajos y una administración tolerable de justicia.”[2]

Smith y los otros grandes filósofos “*Whigs*” eran individualistas, pero no anarquistas, debido a que su percepción del estado natural claramente se deriva más de Hobbes que de Rousseau. Ellos reconocieron que el gobierno tenía varias responsabilidades importantes. El desafío, al cual respondieron James Madison y otros “*Whigs*” de los Estados Unidos, fue cómo crear un gobierno lo suficientemente fuerte como para cubrir estas responsabilidades, sin que condujera a un abuso de estos poderes para otros propósitos. El día de hoy éste permanece como el tema político central.

Mis observaciones primeramente se desarrollan en torno a las tres responsabilidades primarias de un gobierno y luego se refieren a que “poquito más” podría ser un requisito para el crecimiento económico. En *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, Smith desarrolló posteriormente sus puntos de vista con un mayor detalle, tal como sigue:

“De acuerdo con el sistema de libertad natural, el soberano tiene sólo tres deberes que cumplir; ciertamente son tres deberes de gran importancia, pero sencillos e inteligibles al entendimiento común: primero, el deber de proteger a la sociedad de la violencia e invasión de otras sociedades independientes; segundo, el deber de proteger, tanto como sea posible, a cada miembro de la sociedad de la injusticia y opresión por parte de cualquier otro miembro de ella, o el deber de establecer una administración exacta de la justicia; y tercero, el deber de erigir y mantener ciertas obras públicas e instituciones públicas, las cuales nunca pueden ser del beneficio de algún individuo o un pequeño número de individuos, el construirlas o mantenerlas; porque la ganancia nunca podría repagar el gasto para cualquier individuo o un pequeño número de individuos, aunque frecuentemente pueden hacer mucho más que repagarla para una gran sociedad.”[3]

En lenguaje contemporáneo, estos tres importantes deberes son la defensa nacional, la justicia interna y los bienes públicos. Uno esperaría, a su vez, que el desempeño de estos deberes sería también consistente con el objetivo de Smith de “bajos impuestos”.

Ahora, permítanme avanzar alrededor de estos tres deberes primordiales de un gobierno, con las implicancias que tienen para el crecimiento económico de Costa Rica.

## **1.- Defensa Nacional**

Muchos estadounidenses han expresado una preocupación creciente acerca de que nuestros elevados gastos en defensa, una proporción del PNB que es alta en comparación con otras naciones Occidentales, absorben lo que, alternativamente, podría dedicarse a las inversiones privadas y públicas, las cuales contribuirían más al desarrollo económico de largo plazo. Esta relación plausible es difícil de identificar a partir de los datos de series de tiempo para Estados Unidos, debido a que los aumentos en los gastos de defensa temporalmente incrementan la demanda o la oferta de producción total. Sin embargo una muestra de una sección transversal de países de la OECD revela una débil, pero significativa, relación negativa entre la tasa de crecimiento del PNB real per cápita y la participación de la defensa en la producción total. Esta relación sería más fuerte si no fuera por el hecho de que el gasto total del gobierno y los impuestos están sólo débilmente relacionados (en tiempos de paz) al nivel de gastos de defensa. En otras palabras, las naciones con relativamente mayor gasto en defensa, por lo general, tienen un desembolso relativamente menor en otros servicios gubernamentales y en transferencias.

Costa Rica, en este sentido, ha sido una tierra bendecida. Desde la fundación de la República, su país no ha encarado una amenaza externa importante, permitiendo a Costa Rica, casi única entre las naciones, mantener la paz con tan sólo una guardia civil y rural pequeña. Esta ventaja, sin embargo, no ha contribuido mucho a la prosperidad económica, tal como sería de otra forma el caso. Las bendiciones de una paz sostenida y de gastos mínimos en seguridad han sido compensadas, en parte, por un desusadamente elevado gasto gubernamental e impuestos para otros propósitos.

## **2.- Justicia Interna**

La única definición significativa de justicia es la seguridad de los derechos individuales frente a la opresión de otros, actuando ya sea como individuos o por medio de los poderes del Estado. Thomas Jefferson, con una economía de lenguaje característicamente elegante, describió “ciertos derechos inalienables, que entre estos están la Vida, la Libertad y la búsqueda de la Felicidad (y que) Para asegurar estos derechos, fueron instituidos los Gobiernos entre los Hombres, derivando sus justos poderes del consentimiento de los gobernados.”[4] Madison, posteriormente, se refirió a este tema en un lenguaje que era característicamente más preciso y expansivo:

“Un hombre tiene propiedad de sus opiniones y libre comunicación de ellas. Él tiene una propiedad de un valor peculiar en sus opiniones religiosas y en la práctica dictada por ellas. Él tiene una propiedad que le es muy apreciada en la seguridad y libertad de su persona. Tiene igual propiedad en el uso de sus facultades, y libre elección de los objetivos en los cuales las emplea. En una palabra, al decir que un hombre tiene un derecho sobre su propiedad, igualmente puede decirse que tiene una propiedad en sus derechos...”

El gobierno es instituido para proteger todo tipo de propiedad: bien sea aquella que yace en los varios derechos de los individuos, como aquella que el término particularmente expresa. Siendo éste el fin del gobierno que por sí solo es un

gobierno **justo**, que **imparcialmente** asegura a cada hombre cualquier cosa que es de **su** propiedad". (El énfasis está en el original).[5]

Aunque a los fundadores de los Estados Unidos se les identifica más ampliamente con esta perspectiva, este concepto de justicia tiene raíces muy antiguas. En el libro del Levítico, por ejemplo, los jueces de Israel fueron instruidos tal como sigue:

"No harás injusticia en el juicio; no serás parcial hacia el pobre ni te postrarás ante el poderoso, juzga a tu prójimo según la justicia."[6]

Una sociedad justa es aquélla que asegura los derechos individuales. Un proceso justo es aquél que aplica las reglas sobre las cuales las partes afectadas han estado de acuerdo. Un resultado justo es cualquier resultado consistente con estas reglas. Sin embargo, en nuestro mundo contemporáneo, los derechos han sido confundidos con los intereses. Y, a su vez, la justicia ha sido confundida con los intereses de algún grupo—una confusión que ha erosionado tanto a la justicia como al crecimiento económico potencial, ya sea que el grupo se trate de alguna oligarquía, alguna mayoría democrática temporal o los pobres.

Regresemos y definamos varios términos. Los derechos de uno están limitados inherentemente por los derechos similares de otros. Mis derechos para usar mis habilidades y otra propiedad para servir a mis intereses, por ejemplo, deben ser compatibles con los derechos de otros para usar su propiedad en servir sus intereses. El desempeño de una economía depende significativamente del grado en el cual los derechos de propiedad son privativos, extensivos, separables y alienables. Cada una de estas dimensiones deseables de los derechos de propiedad merece mayores comentarios. Tales derechos deberán ser privativos, para evitar disputas frecuentes y costosas acerca de la propiedad. Tales derechos deberán ser separables, para permitir el intercambio de uno o más elementos de un conjunto de derechos. Los derechos deberán ser extensivos, para evitar el "charco comunal" que es el origen de los problemas de la congestión y del medio ambiente. Y, finalmente, los derechos de propiedad deberán ser alienables—esto es, que los mercados estén disponibles—para permitir el intercambio voluntario de estos derechos. La mayoría de los problemas económicos—esto es, que si se variaran las condiciones, ello permitiría una mejora mutuamente aceptable—se derivan de límites a una o más de estas dimensiones de los derechos de propiedad.

En contraste, es más posible que los intereses de uno sean incompatibles con los derechos o intereses de otros. Por ejemplo, puedo interesarme en la esposa o la propiedad de mi vecino, pero mis intereses no son compatibles con sus derechos. Similarmente, mi interés en vender mis servicios a un precio más alto no es compatible con los intereses de otros de comprar mis servicios a un menor precio. Una economía de mercado permite a cada persona perseguir sus intereses sólo en el grado en que sean consistentes con los derechos de otros. Todos nosotros tenemos intereses, por ejemplo, en la alimentación, vivienda, educación y cuidado médico, pero el debate político contemporáneo ha pervertido nuestro lenguaje al afirmar que la gente tiene derechos sobre una porción de estos bienes y servicios. Tenemos una obligación moral clara con los pobres, especialmente aquellas viudas y huérfanos que son pobres por razones más allá de su control, pero esta obligación es moral sólo si no es obligatoria.

Es más, los gobiernos contemporáneos progresivamente han sacrificado a la justicia—que sólo puede significar la aplicación imparcial de los derechos—al permitir que algunos grupos persigan sus intereses a expensas de los derechos de otros. El resultado es el Estado de Bienestar moderno. En este sentido, Costa Rica no es única, sino sólo que es más extrema. Un gobierno que ha confundido a la justicia con los intereses de grupos específicos no puede brindar tanto una "administración tolerable de justicia" como, en el largo plazo, una defensa de aquellos intereses para cuyo servicio se han diseñado estas medidas.

### 3.- Bienes Públicos

Estudiosos contemporáneos han reconocido que el caso a favor del financiamiento de algunos bienes y servicios se basa en dos características: que la provisión del bien esté sujeta a costos medios decrecientes en todo el rango de su demanda, y que no resulta eficiente excluir a los beneficiarios que no pagan por tener acceso a estos bienes. Ambas características son esenciales para sustentar el caso a favor de la provisión gubernamental de estos bienes. Los conciertos de “rock” y los juegos de fútbol, por ejemplo, poseen la primera característica, pero no hay razón alguna para creer que el mercado está supliendo muy poco de estas actividades.

Ambas características se aplican a servicios tales como la policía y bomberos, a la mayoría de las carreteras, a la educación primaria y secundaria, a la salud pública, a la investigación básica y a algunas medidas para preservar la cultura nacional. Tales servicios tradicionales del gobierno incrementan la productividad de los capitales humano y físico y, en cierto rango, incrementan la producción económica en algo más que el costo marginal de los impuestos requeridos para financiar estos servicios. El nivel relativo de estos servicios, sin embargo, es posible que decline en respuesta a un incremento de los gastos gubernamentales en otros servicios, debido a que el costo marginal de la imposición se incrementa con la tasa tributaria total. Es posible que gastos sustanciales en defensa, pagos de intereses, seguridad social, etcétera, “desplacen” a los gastos que se efectúan en aquellas actividades tradicionales del gobierno y las cuales permiten ampliar la producción. Por esta razón, uno no debería sorprenderse que Costa Rica gaste relativamente poco en estos servicios. En términos netos, la extensa actividad estatal en cosas que no son ni bienes públicos ni monopolios naturales ha constituido un drenaje importante del fisco, sin que genere una contribución demostrable al desarrollo económico.

### ¿Qué Otro “Poquito Más” Podría ser Productivo?

Adam Smith, dada la experiencia y comprensión de su época, proveyó pocas pistas acerca de que otro “poquito más” podría ser un requisito para el desarrollo económico. Mi propio punto de vista es que la cuarta responsabilidad primaria de un gobierno es brindar un ambiente monetario estable. En este sentido, las alternativas primordiales son la estabilización del nivel nominal de la demanda doméstica o del tipo de cambio en comparación con la moneda del principal socio comercial de la nación.

Para el caso de los Estados Unidos, dada la independencia sustancial que tiene la Reserva Federal, yo he abogado por una política monetaria que estabilice la trayectoria de la demanda doméstica nominal en que se va reduciendo gradualmente el crecimiento de la demanda para lograr la estabilidad esperada del nivel de precios. Esta política requiere que el banco central permita que las tasas de interés y los tipos de cambio fluctúen para reflejar los cambios relativos en la demanda de capital. El caso a favor de esta política resta en que los costos de una variación en la demanda son muy superiores a los costos de una variación en el tipo de cambio, en especial dados los instrumentos financieros modernos que le permiten a uno asegurarse en contra de variaciones en el tipo de cambio.

Sin embargo, para países en los cuales los banqueros centrales no pueden ser protegidos en contra del sesgo inflacionario de sus propios políticos, una política de tipo de cambio fijo puede resultar ser la preferible. En este caso, en efecto, un país subordina su política monetaria a otro banco central, preferiblemente aquél del principal socio comercial de la nación, para así limitar el grado de inflación diferencial.

Para un observador externo, la elección apropiada entre los principales acuerdos monetarios no resulta obvia. Si su banco central puede efectivamente ser aislado de la presión de tener que financiar el déficit del gobierno o de extender crédito a las empresas estatales, Costa Rica estaría mejor servida con una restricción monetaria doméstica y un tipo de cambio flexible. Esto,

en especial, es importante para países tales como Costa Rica, para los cuales la principal exportación consiste de un bien con un precio mundial altamente variable. Su gobierno ha tomado un importante primer paso, al permitir que el tipo de cambio fluctúe libremente; el siguiente paso importante es aislar al banco central de la presión para que financie el déficit del gobierno y tener que dar préstamos a las empresas estatales. Por otra parte, si el banco central no puede ser protegido de la presión política, un mejor consejo para Costa Rica sería que aboliera el banco central y estableciera un acuerdo monetario con el dólar de los Estados Unidos. Éste fue el acuerdo normal, por ejemplo, entre las colonias británicas, aún se usa en Hong Kong, y ahora está siendo considerado para las antiguas repúblicas soviéticas. El valor primario de este acuerdo es que limitaría la inflación de Costa Rica a la tasa de los Estados Unidos y reduciría los costos de transacción del comercio con los Estados Unidos y Panamá. El problema principal con este tipo de acuerdos es que incrementaría los efectos de los cambios en el precio del café sobre la demanda doméstica. Esta decisión no es fácil. El acuerdo más frecuente—mantener un banco central y un tipo de cambio fijo con respecto a alguna moneda importante y al cual se le practican ajustes temporales—probablemente resulta ser la peor alternativa. Este tipo de acuerdo, por lo general, conduce a una sobrevaluación de la moneda local durante los períodos de ajuste, sin brindar ni la estabilidad doméstica de los precios ni la estabilidad a largo plazo del tipo de cambio.

Más importante aún, Smith ni siquiera consideró un papel para el Estado nacional en la provisión de seguridad social, seguramente no por una carencia de preocupación, sino por un supuesto que entonces se admitía, cual es que tal seguro era provisto de mejor manera por la familia, la iglesia y la comunidad local. Una perspectiva similar condujo a quienes formularon la Constitución de los Estados Unidos a no dar autoridad al gobierno federal para que brindara seguridad social; una restricción constitucional que ha sido masivamente quebrantada durante toda mi vida, sin que se haya variado la Constitución para autorizar tales prácticas.

En su mayor parte, el Estado de Bienestar moderno, en los Estados Unidos y en todo lado, se ha desarrollado en respuesta a la política democrática usual y ha sido ratificado tan sólo por subsecuentes elecciones, más que por un consenso constitucional. Sin embargo, hay varias razones por las cuales un Estado de Bienestar expansivo no puede ser mantenido en ausencia de un consenso constitucional amplio que permita llevar a cabo estas políticas. Primero, estas políticas reducen el crecimiento económico de tres maneras:

directamente reducen la producción económica, al disminuir, para los perceptores de esas políticas, el precio del ocio y rebajarles los rendimientos de tener un ingreso mayor, el aumento de impuestos que se necesita para financiar estas políticas reduce la producción de todos los trabajadores, y el incremento de impuestos reduce el nivel de los servicios productivos del Estado.

A partir de un modelo muy simple del segundo de esos efectos, mi propia estimación es que el ingreso medio, después de impuestos, sería, en el largo plazo, casi un 60 por ciento mayor si el gobierno no financiara un sistema expansivo de seguridad social. Además, en el grado en que la naturaleza y magnitud de las políticas redistributivas responden a la influencia política, una cantidad creciente de recursos será empleada en buscar tales beneficios o en defenderse uno en contra de tal redistribución política. A estas actividades ahora se les conoce como “búsqueda de rentas”, pero pueden ser mejor descritas como “robo legalizado”. Es más, el costo del nivel actual de seguridad social incrementa con el paso del tiempo en función de la edad media de la población y del incremento en el precio relativo de los servicios de bienestar (en especial del cuidado médico). Por ejemplo, la mayoría de los planes gubernamentales de pensiones son viables sólo en cuanto exista una proporción alta de trabajadores con respecto a quienes reciben las pensiones; un envejecimiento gradual de la población, por lo tanto, elevaría a los trabajadores actuales el impuesto que se hace necesario para financiar el nivel existente de beneficios de pensión para cada uno de quienes lo reciben. En adición, el financiamiento gubernamental del cuidado médico es la causa primaria del incremento relativo en el precio de

los servicios médicos. Por estas razones, dudo que cualquier gobierno mantendrá un sistema expansivo de seguridad social durante más de dos generaciones.

Hay razones para esperar que se dé un amplio consenso acerca de la provisión de cierta cantidad y ciertos tipos de seguridad social, especialmente en una nación industrial y urbanizada.[7] Sin embargo, una aprobación amplia es posible que esté limitada a darle soporte a los incapacitados y a los pobres, en parte porque muchos de los problemas que arriba he resumido, en estos casos, serían mucho menores. Un Estado de Bienestar expansivo es el camino hacia una sociedad de suma negativa. El soporte social del pobre, en contraste, es nuestra obligación cristiana.

La extensión que tiene la seguridad social en Costa Rica no es inusual entre las democracias estables, pero no es frecuente entre países con un ingreso medio similar. Sin embargo, la composición de la seguridad social en Costa Rica parece tener claramente un origen local. Las pensiones comprensivas y el cuidado médico no son extraños, aunque probablemente no puedan ser mantenidos. Es factible que las más notables y perniciosas formas de seguridad social sean un sistema extenso de guildas ocupacionales y la provisión de fuentes de trabajo gubernamental para una clase media educada y el otorgamiento de subsidios extensivos y la protección comercial a las empresas no competitivas. Desde ambos puntos de vista, uno económico y el otro moral, el Estado de Bienestar debería ser desmadejado desde su parte superior, empezando por los beneficios que se otorgan a los más privilegiados. Nuestro dilema frecuente es que ésta es la parte del Estado de Bienestar que con mayor frecuencia es protegida por las políticas democráticas usuales.

Puede ser que exista otro “poquito más” que sea importante para el desarrollo económico y la justicia social y que yo no haya identificado. Sin embargo, dudo que incluiría a su sistema complejo de guildas, subsidios y protección comercial o la mayoría de sus empresas estatales. En este sentido, me siento muy estimulado por las acciones iniciales de la administración Calderón para reducir los aranceles y privatizar algunas de sus firmas estatales.

## Conclusión

Como una consecuencia de su cultura e historia, Costa Rica ha escogido un Estado basado en las ideas del paternalismo español, del fabianismo inglés y de la moderna teoría social católica. Con la buena voluntad de un amigo estadounidense, ahora puedo sugerir que esto se ha probado que constituye una mezcla dañina para la salud. Costa Rica ahora encara una elección crítica entre ser una parte productiva y creativa de la comunidad mundial o convertirse en una tierra de retraso, una elección entre un país en el cual la gente joven busca el matrimonio, la familia y el crecimiento en su tierra natal o uno del cual deben emigrar en busca de mejores oportunidades. Sólo ustedes pueden tomar esa decisión. Sin embargo, permítanme sugerir que esa elección sea basada en el reconocimiento de que el Estado de Fazio ha fracasado en Costa Rica.

Muchas gracias por su atención y su tolerancia hacia una perspectiva que está necesariamente fundamentada en una información limitada acerca de Costa Rica, una perspectiva que puede ser discordante, no importe lo bien intencionada que esté. Les deseo el mayor éxito en la resolución de este asunto.

## Notas

[1] Mis fuentes principales de información acerca de Costa Rica son Claudio González Vega y Víctor Hugo Céspedes, *The Political Economy of Growth, Equity and Poverty Alleviation: Costa Rica 1950-1985* (manuscrito, 1989) y Robert Wesson, "Costa Rica: Problems of Social Democracy", en *Politics, Policies and Economic Development in Latin America*, editado por Robert Wesson (Stanford: Hoover Institution Press, 1984), así como publicaciones selectas recientes del Departamento de Estado de los Estados Unidos.

[2] La fuente indirecta de esta cita es Dugald Stewart, *An Account of the Life and Writings of Adam Smith* (1795).

[3] Adam Smith, *The Wealth of Nations*, 5ª edición, Vol. II (Dublin: William Porter), p.203.

[4] Declaración de la Independencia de los Estados Unidos.

[5] James Madison, "Property" en *Letters and Other Writings of James Madison*, Vol.4 (1875), p.p. 478-480.

[6] Levítico 19:15, Versión Estándar Revisada.

[7] Para un análisis elemental de este tema, ver Richard Zeckhouser, "Risk Spreading and Distribution", en *Redistribution Through Public Choice*, editado por Harold Hochman y George Peterson (New York: Columbia University Press, 1974).