

Universidad de Costa Rica
Facultad de Ciencias Sociales
Escuela de Trabajo Social

Trabajo Final de Graduación bajo la modalidad de tesis, para optar por el grado de
Licenciatura en Trabajo Social.

“La reestructuración del gasto público en tiempo de crisis: Aprobación de la ley 9635
una hoja de ruta dirigida a la reducción del Estado en Costa Rica”

Postulante:

Bach. Rodrigo Rojas Ramos

B46127

2022



**UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL**

ACTA DE PRESENTACIÓN DE REQUISITO FINAL DE GRADUACIÓN No. 140

Sesión del Tribunal Examinador celebrada el día 24 de junio de 2022, a las 9:30 a.m. con el objeto de recibir el informe oral de la presentación pública de el:

SUSTENTANTE	CARNE	AÑO DE EGRESO
Rodrigo Rojas Ramos	B46127	II-2020

Quien se acoge al Reglamento de Trabajos Finales de Graduación bajo la modalidad de **Investigación Dirigida**, para optar al grado de **Licenciatura en: TRABAJO SOCIAL**.

El tribunal examinador integrado por:

Mag. Carolina Navarro Bulgarelli	Presidenta
Lic. Daniel González Quesada	Profesor Invitado
Dra. Yessenia Fallas Jiménez	Directora T.F.G.
MSc. Carmen Coto Pérez	Integrante del Comité Asesor
Lic. Marcos Chinchilla Montes	Integrante del Comité Asesor

ARTICULO I

La Presidenta informa que el expediente del postulante contiene todos los documentos de rigor. Declara que cumple con todos los demás requisitos del plan de estudios correspondiente y, por lo tanto, se solicita que proceda a hacer la exposición.

ARTICULO II

El postulante hace la exposición oral de su trabajo final de graduación titulado:

**“La reestructuración del gasto público en tiempo de crisis: Aprobación de la ley 9635 una
hoja de ruta dirigida a la reducción del Estado en Costa Rica”**

ARTICULO III

Terminada la disertación, el Tribunal Examinador hace las preguntas y comentarios correspondientes durante el tiempo reglamentario y, una vez concluido el interrogatorio, el Tribunal se retira a deliberar.

ARTICULO IV

De acuerdo a los Artículos 26 y 27 del Reglamento Finales de Graduación. El Tribunal considera el Trabajo Final de Graduación:

APROBADO () APROBADO CON DISTINCION (X) NO APROBADO ()

Observaciones: Recuperar los recomendaciones emanadas por este Tribunal Examinador con el acompañamiento de la directora del TFG. Se sugiere valorar la publicación de los contenidos de su investigación.

ARTICULO V

La Presidenta del Tribunal le comunica a el postulante el resultado de la deliberación y lo declara acreedor al grado de Licenciatura en: **TRABAJO SOCIAL.**

Se le indica la obligación de presentarse al Acto Público de Reglamentación, al que será oportunamente convocada.

Se da lectura al acta que firman los Miembros del Tribunal Examinador y Postulantes.

A las 11:38 se levanta la sesión.

Tribunal Examinador

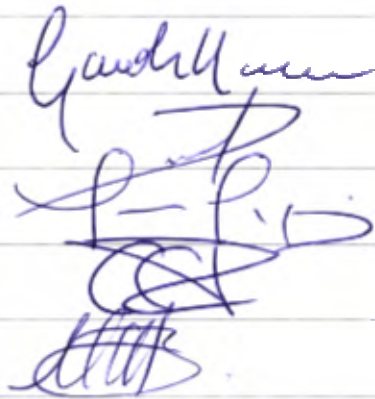
Mag. Carolina Navarro Bulgarelli

Lic. Daniel González Quesada

Dra. Yessenia Fallas Jiménez

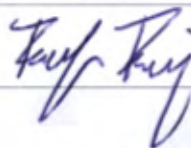
MSc. Carmen Coto Pérez

Lic. Marcos Chinchilla Montes



Postulante

Rodrigo Rojas Ramos



Dedicatoria

Esta tesis se la dedico a mis padres quiénes de forma incondicional me han apoyado durante mi largo proceso de formación académica, y de quienes he aprendido a esforzarme siempre al máximo en las cosas que verdaderamente importan.

Si no fuese por el incansable trabajo de ambos, yo no hubiese podido permitirme estudiar la mayor parte del tiempo, es por ello que este proceso que culmina no habría sido posible sin el apoyo y ayuda de ellos. ¡Gracias a ambos!

A cada familiar, amigo/a, profesor/a o colega que de alguna manera me haya acompañado en este proceso, y que me impulso a seguir adelante. Les agradezco profundamente.

Agradecimientos

A mis padres, ya que sin el apoyo de ambos me hubiese sido imposible culminar mi proceso de formación universitaria.

Un especial y profundo agradecimiento a Cris por acompañarme estos años de crecimiento personal y profesional, una persona a la que le guardo un profundo amor y cariño incondicional. Ella siempre ha estado para mí en mis mejores y peores momentos y sabe todo lo que he tenido que experimentar para llegar hasta acá.

A aquellas compañeras (os) de carrera y de organización estudiantil los cuáles de una u otra manera a partir de conversaciones, discusiones y experiencias compartidas influyeron de forma significativa en mi vida, e inclusive me motivaron a realizar esta investigación.

A las y los profesores de carrera los cuales con su experiencia y vocación de enseñar incidieron en que aquel estudiante universitario que llegó a Trabajo Social por accidente se convirtiera en un profesional comprometido con su quehacer profesional.

También agradezco al comité asesor de TFG que me acompañó durante todo el proceso, pero especialmente a la directora Dra. Yessenia Fallas Jiménez, quién de forma incondicional me apoyó durante este largo y difícil camino, impulsándome a dar lo mejor de mí pero recordándome constantemente la importancia de mantener la calma y tranquilidad. ¡¡Profe gracias por el acompañamiento pero sobre todo la paciencia!!

De igual forma agradezco a la Universidad de Costa Rica ya que si no fuese por esta institución no habría forma de que yo hubiese accedido a una educación pública gratuita de calidad con todas las oportunidades que eso conlleva a nivel personal y profesional.

Por último un agradecimiento especial al Dr. Collado el cuál mediante su vocación profesional y calidad humana, fue un pilar clave que me ayudó a afrontar uno de mis peores momentos en el año 2021, gracias a él hoy puedo culminar estas líneas. Gracias Dr. por su escucha, paciencia, consejos y recomendaciones.

Índice General

Índice de cuadros	iv
Índice de gráficos	v
Índice de tablas	vi
Resumen ejecutivo	vii
INTRODUCCIÓN	4
CAPÍTULO I: METODOLOGÍA Y ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN	9
1. Antecedentes de la investigación.	9
1.2 Delimitación espacio temporal de la investigación.	9
1.3 Objeto y problema de investigación.	10
1.4 Objetivos.	11
1.4.1. Objetivo General.	11
1.4.2 Objetivos Específicos.	11
1.5 Aproximación teórico-metodológica.	12
2. Momentos del proceso de investigación	15
2.1 Reflexiones acerca de la investigación e impacto de la pandemia por COVID-19.	22
CAPÍTULO II: BASES TEÓRICAS PARA LA COMPRESIÓN DE LA REESTRUCTURACIÓN DEL GASTO PÚBLICO	24
2.1 ¿Qué es el capital?	25
2.2 Estado/capital: co-determinaciones del desarrollo histórico	30
2.3 La crisis estructural del capital	39
2.4 Instauración del neoliberalismo: una “salida” a la crisis estructural	47
CAPÍTULO III: UNA MIRADA AL ESTADO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS COSTARRICENSES: CAUSAS Y CONSECUENCIAS DEL DESEQUILIBRIO FINANCIERO PRESENTADO A PARTIR DE LA CRISIS ECONÓMICA DEL 2008.	54
3.1 Crisis económica del 2008: el “crack” del sistema financiero	54
3.2 El papel de los sujetos implicados en la explosión de la burbuja inmobiliaria.	60
3.3 Consecuencias del estallido de la burbuja inmobiliaria en la economía “real”	63
3.4 El impacto de la crisis en Costa Rica	64

3.5 La situación de las finanzas públicas en Costa Rica a partir del año 2010	67
3.5.1 Comportamiento del producto interno bruto (PIB) y la deuda del gobierno central	67
3.5.2 Las partidas presupuestarias y el pago de la deuda en el presupuesto nacional	74
3.5.3 El comportamiento de la deuda al interior de las finanzas públicas	78
3.6 Un somero panorama de la situación socioeconómica del país.	80
3.6.1 La pobreza en Costa Rica: avances y retrocesos	83
3.6.2 El problema de la empleabilidad en el país.	84
3.7 Antecedente en materia de reestructuración del gasto: Un breve recuento histórico	87
3.7.1 “El Plan Escudo: protección social y estímulo económico frente a la crisis internacional”	88
3.7.2 Administración Chinchilla Miranda 2010-2014. Primeras medidas dirigidas a la contención y reestructuración del gasto público	91
3.7.3 Administración Solís Rivera 2014-2018. Una continuación de las medidas implementadas en materia de contención y reestructuración del gasto público	96
3.7.4 Administración Alvarado Quesada 2018-2022. Aprobación de la ley 9635 ó ley de “Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”	101
CAPÍTULO IV: APROBACIÓN DE LA LEY 9635 O LEY DE “FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS”	105
4.1 La "regla fiscal" en Costa Rica (Título IV de la Ley 9635 ó la LFFP).	109
4.2 Forma de aplicación de la "regla fiscal"	113
4.3 Profundización del impacto de la "regla fiscal" debido al criterio emitido por la CGR.	117
4.4 Profundización del recorte al gasto: la aprobación del decreto N° 42798-H	122
4.5 Impacto de la "regla fiscal" en las instituciones públicas: el caso de la UCR	125
CAPÍTULO V: CONCLUSIONES	133
5.1 Respecto a la crisis internacional del 2008	133
5.2 Acerca del impacto de la crisis sobre las finanzas públicas	136
5.3 Las condiciones socioeconómicas posterior al estallido de la crisis del 2008	139
5.4. Acerca de la problemática fiscal del Estado y la crisis estructural del capital	141
5.5 Conclusiones respecto al proceso de reestructuración del gasto público a partir de la aprobación de la ley de “Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”	143
Referencias bibliográficas.	149

Anexos	167
ANEXO N°1	167
ANEXO N°2	178
ANEXO N°3	180

Índice de cuadros

Cuadro #1: Promedio del crecimiento nominal del PIB a partir de su comportamiento en los últimos 4 años	117
Cuadro #2: Aplicación de la “regla fiscal” para el año 2022 según promedio del crecimiento nominal del PIB y el nivel de deuda presentado por el gobierno central	118
Cuadro #3: Entidades del Gobierno Central que presentan un mayor decrecimiento de sus presupuestos para el año 2022 debido a la “regla fiscal”	119
Cuadro #4: Costa Rica: Ejercicio de simulación de la aplicación de la “regla fiscal”	123
Cuadro #5: Costa Rica: Ejercicios de simulación de la aplicación de la “regla fiscal” post contracción económica	124

Índice de gráficos

Gráfico #1: Crecimiento anual del PIB de Costa Rica (2010-2018)	70
Gráfico #2: Crecimiento porcentual del PIB y la deuda total (2010-2018)	71
Gráfico #3: Deuda del Gobierno Central según PIB (2009-2018)	72
Gráfico #4: Gobierno Central: Resultado primario y financiero según porcentaje del PIB (2008-2018)	74
Gráfico #5: Fuentes de financiamiento comparativa con gastos corrientes	76
Gráfico #6: Porcentaje del gasto total del Gobierno Central devengado según partida presupuestaria (2010-2018)	78
Gráfico #7: Presupuesto Nacional: composición según fuente de ingreso (ingreso corriente y financiamiento) y tipo de gasto (corriente y amortización)	79
Gráfico #8: Variación porcentual del crecimiento de la deuda total en comparación al “servicio de la deuda” (2010-2018)	81
Gráfico #9: Evolución del Coeficiente de Gini 2005-2019	84
Gráfico #10: Variación en el porcentaje de hogares pobres según método de medición	86
Gráfico #11: Variación porcentual del desempleo y subempleo en el país según el II trimestre de los años 2015-2019	88
Gráfico #12: Porcentaje del gasto total del Gobierno Central devengado según partida presupuestaria (2010-2014)	96
Gráfico #13: Porcentaje del gasto total del Gobierno Central devengado según partida presupuestaria (2014-2018)	102

Índice de tablas

Tabla #1: Primer momento investigativo	16
Tabla #2: Segundo momento investigativo	18
Tabla #3: Tercer momento investigativo	20
Tabla #4: Medidas económicas dirigidas a las familias. Plan Escudo: protección social y estímulo económico frente a la crisis internacional	91
Tabla #5: Medidas económicas dirigidas a los (as) trabajadores (as). Plan Escudo: de protección social y estímulo económico frente a la crisis internacional	92
Tabla #6: Medidas ejecutivas dirigidas a la contención del gasto del Gobierno Central. Administración Chinchilla Miranda (2011-2014)	95
Tabla #7: Decretos ejecutivos en materia de aumentos salariales. Administración Chinchilla Miranda (2010-2014)	98
Tabla #8: Medidas ejecutivas dirigidas a la contención del gasto del Gobierno Central. Administración Solís Rivera (2014-2018)	100
Tabla #9: Decretos ejecutivos en materia de aumentos salariales. Administración Solís Rivera (2014-2018)	103
Tabla #10: Medidas ejecutivas dirigidas a la contención del gasto del Gobierno Central. Administración Alvarado Quesada (2018)	105
Tabla #11: Argumentos identificados en favor o en contra de la ley 9635 o la “LFFP”	109
Tabla #12: Artículo 11 del Título IV de la LFFP. Rangos de deuda que deben considerarse para determinar el crecimiento del gasto corriente	112
Tabla #13: Crecimiento permitido de la subpartida “transferencias corrientes” según artículo 1 del decreto ejecutivo N 42798-H	126
Tabla #14: Crecimiento permitido de la subpartida “Adquisición de Bienes y Servicios” según artículo 2 del decreto ejecutivo N 42798-H	127

Cita bibliográfica: Rojas Ramos, R. (2022). *“La reestructuración del gasto público en tiempo de crisis: Aprobación de la ley 9635 una hoja de ruta dirigida a la reducción del Estado en Costa Rica”* [Tesis de graduación de Licenciatura en Trabajo Social]. Universidad de Costa Rica.

Directora

Dra. Yessenia Fallas Jiménez.

Palabras claves

Crisis Estructural - Neoliberalismo- Reducción del Estado - Gasto Público - Regla Fiscal

Resumen Ejecutivo

En el año 2017 Costa Rica presenta un déficit fiscal el cual alcanza el 6,2% del producto interno bruto (PIB), con una deuda también cercana al 50% del PIB. Situación que se mantuvo en el año 2018 cuando el déficit cerró en un 6% y la deuda alcanzó la cifra del 53,7% del PIB.

Dichas cifras tuvieron como resultado que en una coyuntura histórica en el país caracterizada por la polarización social, se aprobara a finales del año 2018 la ley 9635 ó Ley de “Fortalecimiento de las Finanzas Públicas” (LFFP), medida impulsada por parte del Poder Ejecutivo que buscaba recuperar la sostenibilidad fiscal ante la crítica situación financiera que presentaba (y sigue presentando en la actualidad) el gobierno central.

Entre los apartados que conforman la ley se encuentra la popularmente llamada “regla fiscal” (título IV de la LFFP), la cual a partir de la “contención” reestructuración y reducción del gasto que promueve, acarrea una serie de consecuencias al interior del sector público, entre las que se encuentran el achicamiento relativo de este sector, la limitación o eliminación de servicios, así como problemas de planificación y restricción de inversión pública entre otras.

En ese sentido a pesar de la novedad que representó la aprobación de una “regla fiscal” en el 2018, dicha regla constituye una profundización de las medidas dirigidas a contener y reestructurar el gasto público implementadas durante los años 2010-2018, esto debido en parte a la crisis económica del año 2008 y al impacto que tuvo al interior de las finanzas costarricenses, reflejado en el eventual apareamiento del déficit fiscal a partir del año 2009.

Es en este escenario, que la presente investigación aborda la situación de reestructuración y reducción del gasto público promovido por la “regla fiscal”, como un proceso histórico inteligible en el plano inmediato a partir de la crisis económica en el año 2008 y su impacto en Costa Rica. Crisis que a su vez debe ser entendida debido a los cambios realizados por la estrategia neoliberal, la cual intenta restablecer las condiciones idóneas de acumulación de capital, en un momento histórico en el cual este modo control socio metabólico presenta una crisis estructural caracterizada por ser universal, global y permanente.

INTRODUCCIÓN

En el año 2017 según los datos presentados por Alfaro (2018), el país presentó una de las peores cifras en materia financiera de los últimos 40 años, junto con ello el déficit fiscal alcanzó el 6,2% con una deuda cercana al 50% del producto interno bruto (PIB). Esta problemática situación se mantuvo para el año 2018 cuando el déficit cerró en un 6% y la deuda alcanzó la cifra del 53,7% del PIB (Ministerio de Hacienda, 2019).

En este escenario a lo largo del año 2018 el debate público respecto a las problemáticas enfrentadas por el país, se centró con especial atención en las medidas necesarias para mitigar y/o corregir la situación fiscal al interior del Estado, entre las medidas propuestas se enfatizó en la contención del gasto público y la necesidad de un aumento en los ingresos tributarios. Medidas que hoy en día están contenidas en la actual ley 9635 de “Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”, conocida popularmente como la “Reforma fiscal” o “Plan fiscal”.

La discusión respecto a la aprobación o no del “Plan fiscal” tuvo como consecuencia el surgimiento de una profunda polarización social, protagonizada por aquellos sectores que defendían la propuesta (gobierno, cámaras empresariales, ciertos sectores académicos entre otros) bajo la tesis de ser una ley progresiva que constituía un primer paso para solucionar el problema fiscal y otros sectores opositores (sindicatos, universidades y diversos movimientos, sociales entre otros) que rechazaron la propuesta por considerarla regresiva e insuficiente para solucionar la problemática.

Las razones del por qué ciertos sectores se opusieron a la aprobación de esta reforma aún reconociendo la existencia de un grave problema fiscal son variadas, por un lado se alegaron temas de carácter macroeconómico relacionados con la incapacidad de la “reactivación económica” reflejados en el estancamiento del PIB y los indicadores sociales asociados, entre ellos la tasa de desempleo, el desempleo abierto, el crecimiento de la pobreza (Vargas 2020), así como graves problemáticas en materia tributaria ligadas a la evasión y elusión fiscal (Guillén, 2018), problemas cuyas soluciones si bien es cierto no constituían

medidas inmediatas para subsanar el déficit fiscal, guardaban relación con dicho tema.

Es debido a esta situación que la mayoría de estos sectores a la vez que rechazaron la aprobación de la “Reforma Fiscal“, abogaron mediante diversos espacios de diálogo por la necesidad de que desde el Estado se realizaran múltiples reformas en materia económica y política que permitiesen abordar la problemática fiscal desde un enfoque progresivo basado en la búsqueda de la “justicia social” (*sic*), para con ello mitigar el fuerte impacto en términos económicos y sociales que representaría la aprobación de esta ley.

Fue en el marco de esta coyuntura histórica (que finaliza a inicios de diciembre del 2018 tras la aprobación de ley) que surge el interés de la presente investigación, debido a dos fenómenos en concreto: el desalentador fenómeno de rotundo rechazo y posterior marginalización de las propuestas en materia económica y política presentadas por aquellos sectores contrarios a la aprobación de la “Reforma Fiscal”, pero principalmente el impacto en materia de contención, reestructuración y eventual reducción del gasto público que promueve la aplicación de la "regla fiscal" (título IV de la reforma).

En ese sentido, uno de los puntos de partida de esta investigación es el hecho de que la ley 9635 o ley de “Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”, específicamente el título supracitado que gira en torno a la denominada "regla fiscal", es un mecanismo que busca no sólo la contención y reestructuración del gasto sino directamente su reducción, tal y como se pretende demostrar en este documento.

Lo anterior es un tema especialmente relevante para el Trabajo Social puesto que la "regla fiscal" al impactar de forma directa a la institucionalidad pública, afecta no sólo las condiciones de trabajo profesionales sino las condiciones de vida de las poblaciones más vulnerables, mismas que mediante la política social acceden a multiplicidad de servicios en miras de mejorar su calidad de vida, servicios que en la actualidad se encuentran en riesgo debido a la aplicación de este severo mecanismo que como ya se dijo promueve la contención, reestructuración y reducción del gasto público.

De ahí que el objeto de estudio de la presente investigación haya sido, el proceso de contención y reestructuración del gasto público a partir de la aprobación de la ley 9635 o ley de “Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”, el cual desde una perspectiva crítica intenta acercarse a aquellas mediaciones estructurales que explican el actual proceso de reestructuración y reducción del gasto como solución a los problemas del fondo público.

En el primer capítulo se abordan los antecedentes de la investigación, elementos clave para el desarrollo del presente TFG: delimitación espacio temporal del estudio, el objeto y problema de la investigación, objetivo general y objetivos específicos. Posteriormente se desarrolla la metodología implementada para el acercamiento al objeto y problema de estudio, la cual está compuesta por cuatro momentos investigativos.

El segundo capítulo cuyo carácter es eminentemente teórico, expone una serie de fundamentos teóricos acerca de aquellas categorías consideradas fundamentales para el estudio y comprensión del actual proceso de reestructuración del gasto público. De ahí que se retomen elementos propios de la teoría del Estado que desde una perspectiva crítica se propone distanciarse de las concepciones instrumentalistas que conciben a dicha estructura como una “arena de lucha de clases” y por el contrario plantea la relación estructural existente entre las funciones del Estado moderno y el desarrollo propio del capital.

Desde la perspectiva de esta investigación, dicha relación es indispensable para comprender el actual proceso histórico caracterizado por la reducción sistemática del Estado, a través de la implementación de medidas dirigidas a contener, reducir y reestructurar el gasto público, utilizando como justificación la “problemática fiscal” que se presenta al interior del gobierno central.

Ya en el tercer capítulo se realiza un acercamiento general a la situación financiera del Estado costarricense, para lo cual se toma como base la crisis económica internacional surgida en el 2008 la que constituyó un fenómeno clave que marcó un antes y un después en el endeble equilibrio financiero del país, en este capítulo se aborda las causas de la crisis, así como el impacto de este acontecimiento en diversos campos al interior de la economía

costarricense (siempre en articulación con procesos históricos más amplios).

Posteriormente se realiza un balance general sobre el comportamiento de las finanzas públicas a partir de este fenómeno y hasta el año 2018, para lo cual se abordan diferentes indicadores como el PIB, el déficit fiscal o la magnitud de la deuda, pero también se hace un somero abordaje de indicadores sociales asociados a dicho acontecimiento, elementos que son clave para visualizar el impacto que tuvo dicha crisis en este ámbito.

Este capítulo cierra con una reconstrucción de las medidas dirigidas a la contención y reestructuración del gasto público aplicadas entre los años 2010-2018 como consecuencia de la problemática fiscal, entre ellas la aprobación de la ley de “Fortalecimiento de las Finanzas Públicas” o ley 9635.

El cuarto capítulo centra su atención en la "regla fiscal", en un primer momento y a modo de introducción desarrolla un ligero recorrido sobre la forma en la que se llevó a cabo el proceso de aprobación de la “Reforma Fiscal”, la polarización social que se generó a partir de su propuesta, así como los principales argumentos que se expusieron a favor o en contra de lo que hasta entonces era un proyecto de ley.

Posterior a ello se desarrollan varios acápites que permiten comprender qué es exactamente la "regla fiscal", el modo en que funciona, así como las implicaciones que conlleva su aplicación en el corto, mediano y largo plazo para las instituciones que forman parte del sector público no financiero..

Un asunto que debe ser aclarado es que, durante el proceso de investigación surgió la necesidad de exponer las implicaciones concretas del capítulo sobre "regla fiscal" en la institucionalidad pública, sin embargo dados los límites de esta investigación y la imposibilidad de exponer los costos sociales y económicos en la vida social del país y la institucionalidad se decidió abordar el impacto concreto que su aplicación ha conllevado al interior del presupuesto de la Universidad de Costa Rica, la escogencia de esta institución se debe no solamente al hecho de que es la casa de enseñanza en la que esta tesis es producida,

sino a que en los últimos meses las autoridades universitarias se han pronunciado sobre los efectos negativos que la "regla fiscal" está teniendo en el presupuesto universitario y por tanto en los servicios que la institución brinda a la población estudiantil y el país en general.

En el quinto capítulo se elabora una serie de conclusiones que no se centran únicamente en los principales hallazgos realizados en torno al objeto de estudio, sino que aborda también los vacíos propios de la investigación a los que fue imposible dar respuesta en el marco temporal limitado de un trabajo de licenciatura, pero que constituyen un insumo básico para cualquier investigador social que quiera ahondar en el tema aquí tratado.

Por último es importante mencionar que a pesar de que la investigación no aborda de forma directa el quehacer o praxis del Trabajo Social, el vínculo orgánico que aguarda este estudio con la profesión es innegable, ya que no sólo se relaciona con el impacto que tienen las medidas encaminadas a reestructurar y reducir el gasto público y sus implicaciones para el Estado y la política social (espacio por excelencia para la reproducción de la profesión), sino que también se vincula con el proceso de constante investigación y actualización al que una profesión como el Trabajo Social apunta como parte de sus elecciones éticas y políticas.

CAPÍTULO I: METODOLOGÍA Y ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN

En el presente capítulo se exponen, en un primer subapartado los antecedentes de la investigación, elementos que son clave puesto que enmarcan y dotan de sentido lógico al proceso de estudio realizado y que al mismo tiempo constituyeron un requisito básico para la aprobación del presente Trabajo Final de Graduación.

En un segundo subapartado se presenta la metodología implementada para acercarse al objeto y problema de estudio, la cual está compuesta por una serie de momentos que demandaron el uso de diferentes recursos operativos y actividades con miras a alcanzar los objetivos de la investigación.

1. Antecedentes de la investigación.

El primer paso para el desarrollo de esta investigación fue la elaboración del diseño de la investigación, documento que incluía aquellos elementos propios de una investigación de grado, según los criterios de la Comisión de Investigación de Trabajo Social, a saber: definición del tema, estado del arte, objeto, problema, fundamentos teórico-metodológicos, objetivos entre otros. Dicho diseño preliminar se presentó ante la comisión, ente que determinó su viabilidad y pertinencia y por ende aprobó el desarrollo de la investigación.

1.2 Delimitación espacio temporal de la investigación.

En lo que refiere a la delimitación espacio temporal, al ser dicha investigación de carácter eminentemente teórica-histórica, no cuenta con un espacio geográfico y/o institucional delimitado, aunque debido a la particularidad del objeto de estudio esta se centra en Costa Rica.

Sobre la ubicación temporal, el trabajo tiene como delimitación la administración presidencial 2018-2022, lo cual evidentemente no excluye la necesidad de investigar sobre los antecedentes históricos del proceso de reestructuración del gasto del Estado costarricense.

Esta delimitación surge debido a que es en la administración presidencial (2018-2022) que se profundizan las medidas tendientes reestructurar el gasto público en Costa Rica con la aprobación de la ley N° 9635 “Fortalecimiento De Las Finanzas Públicas” que en el acápite de la "regla fiscal" plantea una limitación del gasto a las instituciones públicas, según el crecimiento del PIB y la deuda contraída por el Gobierno Central.

1.3 Objeto y problema de investigación.

A partir de los hallazgos del Estado de la Cuestión (ver anexo #1) la reestructuración del gasto público en Costa Rica es un proceso que inicia con la instauración del proyecto económico neoliberal y los Programas de Ajuste Estructural (PAEs) a mediados de la década de 1980 y continúa casi cuatro décadas después con la aprobación en el 2018 de la ley de “Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”, la cual a partir de su Título IV, referido a la aplicación de la "regla fiscal", profundiza el proceso de reestructuración del gasto público.

A partir de lo anterior se planteó como objeto de estudio: “La reestructuración del gasto público durante la administración Alvarado Quesada (2018-2022) a partir de la aprobación de la ley 9635 o ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas.”

El problema de investigación surgió también de los vacíos detectados en el Estado de la Cuestión y como una forma de mayor delimitación del objeto, en el entendido de que el proceso de reestructuración del gasto público se explica a partir de elementos de carácter estructural vinculados al desarrollo y comportamiento del capital. Fue así que se estableció la siguiente pregunta de investigación:

¿Cuáles son las mediaciones estructurales que explican el actual proceso de reestructuración del gasto público contenidos en la ley 9635?

1.4 Objetivos.

Con el fin de acercarse al objeto de investigación y responder a la interrogante planteada, se construyen el objeto general y los objetivos específicos de esta investigación.

1.4.1. Objetivo General.

- Determinar los elementos históricos vinculados a la reestructuración del gasto público promovido a través de la aprobación de la ley 9635 “Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas” en el año 2018.

1.4.2 Objetivos Específicos.

- Determinar los principales antecedentes nacionales en términos de reestructuración del gasto del Estado a partir de la instauración del proyecto neoliberal en Costa Rica.
- Delimitar las determinaciones contextuales que explican el actual proceso de reestructuración del gasto a partir de la aprobación de la regla fiscal contenida en “Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”.
- Precisar la ley 9635 más específicamente el acápite denominado "Regla Fiscal" como elemento inmediato en el proceso de reestructuración del gasto público.

1.5 Aproximación teórico-metodológica.

1.5.1 Discusión sobre el método.

Para efectos de la presente investigación, es necesario desarrollar una discusión sobre el método, en el tanto es este el que permite el acercamiento al objeto y por ende del trabajo aquí propuesto.

En lo que refiere a la importancia del método Lessa (1999) apunta a la función social de este, en el tanto permite acercarse a aquello que es intelectivamente desconocido e indica cómo incorporarlo a lo ya conocido, lo que tiene por consecuencia la adquisición de nuevos conocimientos, y con ello «de una forma cada vez más aproximada, las determinaciones de la realidad» (Lessa, 1999, p.202).

Por lo tanto retomando lo desarrollado por Lessa (1999) previo a la discusión de cómo acercarse a aquello por conocer, es necesario plantear qué se entiende por la realidad, misma que según desde la tesis lukacsiana, la totalidad compleja del ser, adquiere importancia central. De manera que el autor (1999) plantea lo siguiente:

(...) Lukács reclama como apoyo de su procedimiento metodológico, la afirmación ontológica más universal: dado el carácter de complejo del ser, la totalidad compleja es el piso exclusivo («apenas») a partir del cual, y en el cual, las categorías “pueden ser comprendidas adecuadamente” (Lessa, 1999, p.206).

Sin embargo además de concebir a la realidad como una totalidad compleja, Lukács afirma que se constituye como tal en el tanto es histórica, lo que no contradice su carácter complejo sino que permite dilucidar el desarrollo de la totalidad (como unidad) que através de diversidad de mediaciones se constituye cada vez más heterogénea y con ello compleja.

De manera que es la historicidad de la totalidad compleja la que impone la necesidad de realizar el abordaje genético: el cual «significa “elucidar” el “fundamento insuprimible”, “la estructura originaria” de las “formas subsecuentes” (...) el aspecto decisivo es el

descubrimiento de la procesualidad histórica que articula su génesis con su configuración presente. (Lessa, 1999, p.208)

A raíz de lo anterior es que el tercer elemento metodológico decisivo (además de la concepción de totalidad y el abordaje genético) lo constituye el precursor de “ida” y “vuelta”. el argumento metodológico que descompone «de forma analítico-abstracta la representación del complejo del ser, y con base en los elementos así obtenidos, avanzar hasta el “complejo del ser social” concebido en su “totalidad real”.

Es por ello que el precursor de ida y vuelta se entiende como aquella herramienta metodológica necesaria para la captación de lo real, es decir en la aproximación y construcción paulatina del conocimiento de la realidad, en el tanto la misma se constituye producto de la “síntesis de múltiples determinaciones”.

De manera que según el autor (1999) en el tanto el objeto de investigación se constituye como «un todo sintético», el mismo en un primer momento se presenta de manera caótica, de manera que es en la subjetividad posible descomponerlo en sus categorías simples (el proceso de ida), lo que permite a partir de dicha descomposición la aprehensión en la subjetividad de la totalidad compleja (el proceso de vuelta).

Este planteamiento de igual forma es compartido por Netto (2012) ya que según el autor la importancia del método en Marx radica en la necesidad de trascender la apariencia fenoménica e inmediata y aprender la esencia del objeto, proceso que es viabilizado por el método de investigación (precursor de ida y vuelta) en el cual “el investigador reproduce, en el plano ideal, la esencia del objeto que investiga” (Netto, 2012, p.56).

En este procedimiento de acercamiento paulatino a la realidad, Netto (2012) establece la objetividad del conocimiento aspecto que al igual que Lessa (1999) para ser realmente válido, es decir que capte el movimiento real del objeto investigado, este debe ser contrastado en la realidad, es decir en la práctica social e histórica (Netto, 2012).

Así en la presente investigación el método se comprende no como un conjunto de reglas a priori a realizar, sino que por el contrario se constituye como el camino propuesto bajo la premisa ontológica de la totalidad compleja del ser, lo que implica además de un posicionamiento político por quien investiga, un papel activo que permita mediante el mismo proceso investigativo captar las mediaciones necesarias para la comprensión real del objeto en el plano del pensamiento, proceso que posterior debe ser contrastado con la realidad.

2. Momentos del proceso de investigación

Con el objetivo de acercarse al objeto y problema de investigación se desarrolló la siguiente estrategia metodológica, compuesta por una serie de momentos investigativos así como por diferentes técnicas y actividades que tuvieron la finalidad de orientar de forma lógica y consecuente el quehacer investigativo.

Una vez que se aprobó el diseño de investigación por parte de la Comisión de TFG, se procedió a la preparación de un fundamento teórico que fuera la base de sustentación del análisis del objeto de estudio. Lo anterior permitió ubicar en términos histórico-ontológicos el actual proceso de reestructuración del gasto público en el país y a su vez delimitar con mayor claridad el contexto sobre el cual se inserta la presente investigación.

Para este primer momento investigativo se realizó una revisión de diversas fuentes bibliográficas principalmente de fundamentación marxiana así como marxistas (clásicas y contemporáneas), esto mediante su estudio y síntesis para posteriormente exponer su contenido en un capítulo específicamente teórico. Véase la siguiente tabla:

Tabla #1

Primer momento investigativo.

Objetivo específico:	Delimitar las determinaciones contextuales que explican el actual proceso de reestructuración del gasto a partir de la aprobación de la "regla fiscal" contenida en la ley de "Fortalecimiento de las Finanzas Públicas".	
Actividades.	Técnica de investigación.	Tareas a realizar.
Reconstruir los fundamentos ontológicos del proceso de acumulación del capital.	Análisis bibliográfico.	<ul style="list-style-type: none">● Estudio y síntesis de las obras de tradición marxiana y marxista seleccionadas.● Estudio y síntesis de trabajos de investigación que abordan el proyecto neoliberal en CR.● Realización de mapas conceptuales con principales argumentos.
Identificar la relación histórico-ontológica del Estado y el capital.		
Sintetizar la información		

respecto al desarrollo del proyecto neoliberal y su expresión en Costa Rica.		<ul style="list-style-type: none"> ● Socialización y exposición de los hallazgos a la directora de tesis. ● Abordaje de dudas.
--	--	--

Elaboración: fuente propia.

En lo correspondiente al segundo momento de la investigación, y en concordancia con segundo objetivo específico, se abordó la crisis económica internacional del 2008 como el antecedente inmediato al desequilibrio presupuestario de las finanzas públicas costarricenses, se analizaron los fundamentos y características de esta crisis internacional así como el impacto en términos económicos y sociales que representó en los años venideros para el país.

Durante este momento investigativo también se procedió a entender y analizar el comportamiento de diversas variables financieras que son claves para entender el comportamiento y las acciones al interior del gobierno central, así como otras variables en materia socioeconómica durante los años 2010-2018, entre las que se destacan: el producto interno bruto, la deuda pública, el balance primario y financiero (superávit o déficit fiscal), las partidas presupuestarias, los índices de desigualdad, desempleo, subempleo, pobreza y pobreza extrema.

Por último, en este momento se realizó una reconstrucción de las medidas en materia de reestructuración/contención del gasto público llevadas a cabo a partir de la crisis internacional del 2008, esto requirió identificar, sistematizar y analizar las acciones estatales que van desde el llamado “Plan Escudo” en el 2009 en la administración Arias Sánchez (el cual fue un plan creado para mitigar el impacto de la crisis internacional en el país) hasta la aprobación de la Ley 9635 y con ello el acápite de la "regla fiscal" en el 2018. Véase la siguiente tabla:

Tabla #2

Segundo momento investigativo.

Objetivo específico:	Reconstruir los principales antecedentes nacionales en términos de reestructuración del gasto del Estado a partir de la instauración del proyecto neoliberal en Costa Rica.	
Actividades.	Técnica de investigación.	Tareas a realizar.
Deconstruir la crisis económica del 2008 con el objetivo de entender sus causas, manifestaciones así como consecuencias.	Análisis bibliográfico.	<ul style="list-style-type: none"> ● Estudio y síntesis de las lecturas seleccionadas. ● Realización de esquema de ideas. ● Contraste de la información obtenida. ● Elaboración de una línea de tiempo.
Comprender el estado actual de las finanzas públicas del gobierno central, a través de la selección de las principales variables de interés abordadas en documentos institucionales.	Análisis documental.	<ul style="list-style-type: none"> ● Revisión de los Manuales y Clasificadores económicos del Ministerio de Hacienda. ● Revisión de las Memorias Anuales de la Contraloría General de la República 2009-2018 ● Realización de una base de datos con las variables seleccionadas. ● Análisis y síntesis de los datos.
Conocer el contexto socioeconómico del país en los últimos ocho años a partir de las variables seleccionadas.		<ul style="list-style-type: none"> ● Revisión de los Programas de los Estados de la Nación 2010-2018 ● Revisión de las bases de datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. ● Realización de una base de datos con las variables seleccionadas. ● Análisis y síntesis de los datos.
Reconstruir las principales medidas llevadas a cabo por el poder ejecutivo en materia del gasto a partir del 2009.	Análisis bibliográfico y documental.	<ul style="list-style-type: none"> ● Estudio y resumen de las lecturas seleccionadas. ● Revisión de los Programas de los Estados de la Nación 2010-2018 ● Revisión de las Memorias Anuales de la Contraloría General de la República 2010-2018. ● Búsqueda de los principales decretos ejecutivos aprobados durante el período de estudio, encaminados a subejecutar el

		<p>presupuesto público del gobierno central.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Análisis y síntesis de los datos.
--	--	--

Fuente: elaboración propia.

En términos generales las principales dificultades en el desarrollo de este momento investigación refirieron a la lectura y comprensión de materia que en su mayoría corresponde al ámbito de las ciencias económicas, entre ellas economía y administración pública, así como la vasta cantidad de información que se debió procesar en materia presupuestaria en los años comprendidos entre el 2009-2018. Lo anterior demandó una gran cantidad de tiempo para sistematizar, estudiar, interpretar y finalmente exponer de forma coherente los datos obtenidos en las variadas fuentes consultadas.

Estas dificultades fueron resueltas progresivamente mediante el acercamiento y apropiación de las categorías y los conceptos propios de estos ámbitos del conocimiento, a través del estudio de las fuentes bibliográficas, la revisión constante de los principales manuales y clasificadores económicos brindados por el Ministerio de Hacienda, así como del estudio de material audiovisual producido por especialistas en el tema. Lo anterior fue clave ya que es a partir de la comprensión básica de dichos conceptos y sus interrelaciones que se pudo delimitar la extensa cantidad información, y exponerla en el presente informe de investigación.

El tercer momento de la investigación se centró en el estudio de la ley de “Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”, más específicamente sobre la denominada "regla fiscal" para ello se realizó una búsqueda de material que, contradictoriamente tuvo como resultado una limitada cantidad de información, esto debido a que la aprobación de la ley es relativamente reciente y a la complejidad técnica que le es intrínseca, de ahí que la información accesible en su mayoría se haya limitado a debates, conversatorios y/o artículos de periódicos que por sí mismas seguían siendo limitadas para abordar el tema propuesto.

Con el objetivo de subsanar la falta de información, se decidió llevar a cabo dos tipos

de entrevistas que permitieran ampliar la información recopilada: la primera entrevista tuvo como objetivo principal entender el funcionamiento de la "regla fiscal", mientras que la segunda se centró en las consecuencias de su aplicación para las instituciones públicas (ver anexos #2 y #3).

Tabla #3

Tercer momento investigativo.

Objetivo específico:	Precisar la ley 9635 más específicamente el acápite denominado "regla fiscal" como elemento inmediato en el proceso de reestructuración del gasto público.	
Actividades.	Técnicas de investigación.	Tareas a realizar.
Reconstrucción del proceso de aprobación de la ley de "Fortalecimiento de las Finanzas Públicas". Ley 9635	Revisión hemerográfica	<ul style="list-style-type: none"> ● Revisión de las publicaciones de diversos medios de comunicación digital: La Nación, Delfino, CrHoy y Semanario Universidad. ● Revisión de la base de datos de acciones colectivas: "Protestas" del Instituto de Investigaciones Sociales (IIS) de la Universidad de Costa Rica. ● Elaboración de una línea de tiempo e identificación de principales hechos.
Identificar los principales argumentos a favor o en contra de la aprobación de la ley de "Fortalecimiento de las Finanzas Públicas". Ley 9635	Análisis de recursos audiovisuales	<ul style="list-style-type: none"> ● Identificación de las principales discusiones realizadas a nivel nacional respecto a la aprobación o no de la mencionada ley. ● Extracción de los principales argumentos establecidos por defensores y detractores de la ley. ● Revisión de la escasa información bibliográfica que aborda el tema.
Realizar entrevistas a especialistas en la materia de la regla fiscal: su funcionamiento e implicaciones.	Entrevista semi-estructurada	<ul style="list-style-type: none"> ● Revisión de información previamente sistematizada. ● Realización del consentimiento informado dirigido a las personas especialistas. ● Elaboración del instrumento con las preguntas previamente formuladas y avaladas por la directora de la

		investigación. <ul style="list-style-type: none"> ● Aplicación del instrumento. ● Transcripción de las entrevistas ● Análisis y síntesis de datos.
--	--	---

Fuente: elaboración propia.

En relación con los criterios de selección utilizados para identificar a las personas informantes¹, estos variaron según la entrevista a realizar, en el caso de la entrevista dirigida al funcionamiento de la "regla fiscal" el criterio de selección utilizado fue: personas profesionales que hubieran participado con anterioridad en la discusión respecto a la Ley 9635, mientras que en el segundo formato de entrevista debían ser profesionales con conocimiento de los presupuestos institucionales de modo que conocieran las consecuencias de su aplicación en el funcionamiento institucional.

Para realizar este segundo tipo de entrevista se estableció un criterio adicional relativo a la accesibilidad de la información, a saber, que la información brindada fuera específicamente acerca de la Universidad de Costa Rica (UCR), pues las condiciones del proceso de investigación impidieron entender estos impactos en otras instituciones. Fue así que se decidió como criterios subyacentes que la persona entrevistada trabajara para la Oficina de Planificación Universitaria (OPLAU). Debe aclararse en este momento que si bien es cierto la UCR no forma parte del gobierno central, (que es el centro de la discusión en esta investigación) si forma parte del sector público no financiero, ámbito de aplicación de la "regla fiscal", de tal manera que mostrar los impactos de la aplicación de la regla, justificó la decisión de limitar la indagación de los mismos a la UCR, como ejemplo más general. Además fue imperativo mostrar los impactos de la regla en la institución de enseñanza superior en la que esta investigación fue realizada.

A partir de lo anterior las personas que participaron en la investigación a través de

¹ Es importante mencionar que 2 de las 3 entrevistas propuestas se realizaron de forma remota (virtual) debido a la situación crítica que atravesaba en el país producto de la pandemia del COVID-19, ya que dicha situación planteó una serie de limitaciones en materia de movilidad así como de interacción social.

entrevistas fueron las siguientes:

Personas seleccionadas para la entrevista sobre el funcionamiento de la "regla fiscal".

- Dr. Luis Paulino Vargas Solís. Economista. Director del Centro de Investigación en Cultura y Desarrollo (CICDE-UNED).
- MSc. Sofía Guillén Pérez². Economista, docente de la Universidad de Costa Rica.
- Bach. Jonathan Acuña Soto. Economista e investigador.

Persona seleccionada para entrevista sobre impacto de la "regla fiscal" en la UCR.

- Mg. Mario Rivera Pérez. Jefe de la sección de presupuesto de la OPLAU³.

Como parte de este momento de la investigación se elaboró una síntesis respecto al proceso histórico de desarrollo de la ley de “Fortalecimiento de las Finanzas Públicas” en la cual se rescata la forma de aprobación, la polarización social que generó y la participación de diversos movimientos sociales durante este proceso, así como las principales argumentos identificados sobre aquellos sectores de defendían o rechazaban su aprobación.

En lo que respecta al cuarto momento de la investigación (elaboración de conclusiones y reflexiones finales), se abrió un espacio de tiempo para el estudio de los capítulos y la síntesis de los resultados con miras a la elaboración de un apartado de conclusiones, que permiten no sólo visualizar los principales hallazgos encontrados, sino los vacíos propios de la investigación, vacíos que a su vez son necesarios de abordar y por ende se plantean en las recomendaciones, como puntos claves para futuros estudios que permitirán comprender con mayor profundidad el objeto de estudio aquí propuesto.

² A pesar de haber intentado contactar a esta persona informante no hubo respuesta por lo que se decidió trabajar con los otros dos participantes, posterior a la realización de ambas entrevistas se decidió no entrevistar a nadie más puesto que se logró abordar con éxito los temas contemplados originalmente.

³ Se decidió llevar a cabo una sola entrevista debido a que los hallazgos obtenidos con esta persona informante se consideraron suficientes, para comprender el impacto de la regla al interior de la UCR.

2.1 Reflexiones acerca de la investigación e impacto de la pandemia por COVID-19.

Para concluir este apartado es importante enfatizar en el proceso metodológico de la investigación el cual inició formalmente en el segundo semestre del año 2020, es decir en los inicios de la pandemia por el COVID-19 en el país.

En términos objetivos el impacto que sufrió el proceso puede llegar a ser obvio desde el punto de vista académico-organizativo, ya que la pandemia vino a trastornar la vida en sociedad, lo que afectó de forma particular todos sus ámbitos entre ellos la forma de realizar la investigación social: asesorías virtuales, acceso restringido a la información encontrada en internet, la realización de entrevistas a través de dispositivos tecnológicos (con los imprevistos que esto puede conllevar), entre muchas otras situaciones.

Sin embargo es en el campo de lo subjetivo y lo emocional, que la presente investigación poco o nada puede reflejar por sí misma, de ahí la necesidad de explicitar las consecuencias en este campos a través de las siguientes líneas.

Llevar a cabo un proceso de investigación propio de un trabajo final de grado en medio del contexto pandémico, constituyó un proceso emocionalmente extenuante que provocó a lo largo de su desarrollo la necesidad de pausarlo en reiteradas ocasiones, esto con el fin velar por la integridad física y emocional de la persona investigadora, decisión que contó con el aval y apoyo del propio comité asesor que precede el presente trabajo.

El cansancio físico y emocional se llegó a agravar no sólo por lo que la pandemia representó en términos objetivos para el investigador, o por la multiplicidad de emociones que a lo largo de estos años suscitó el contexto pandémico, sino por los propios hallazgos del proceso de acercamiento al objeto de estudio, los cuales si bien se visualizaron cómo productos del esfuerzo aplicado, en términos subjetivos representaron una carga emocional aún mayor con la cual lidiar.

Si bien incluir en la metodología las dificultades presentadas en la investigación social desde en el óptica de la subjetividad de quien investiga es algo poco convencional, su relevancia subyace en las enseñanzas que la actual emergencia sanitaria ha vuelto más que evidentes; el vínculo estrecho entre las condiciones materiales de existencia (por ende el quehacer investigativo) y la salud física y mental de las personas.

Es por ello que lo anterior, no debe ser interpretado solamente como un subapartado más del capítulo sobre metodología, sino como una reivindicación ética, la cual desde este momento invita a las personas lectoras a reconocer y validar el ámbito de lo subjetivo (por lo general relegado a la individualidad y/o a la esfera privada, o bien al denominado “plano emocional” que en ocasiones vulgariza o trata de forma apolítica la subjetividad humana vaciándola de su contenido ontológico) como parte de la realidad misma, lo que la convierte en un aspecto clave en el proceso de la investigación social, que asume aún más relevancia en el contexto tan complejo por el que atraviesa el país marcado por un aumento de la desigualdad, la pobreza, el desempleo y el impacto que este escenario tiene en la cotidianidad de las personas que investigan.

CAPÍTULO II: BASES TEÓRICAS PARA LA COMPRESIÓN DE LA REESTRUCTURACIÓN DEL GASTO PÚBLICO

El presente capítulo tiene como objetivo desarrollar un aparato teórico conceptual que permita comprender y demarcar, el carácter histórico-ontológico sobre el cual se fundamenta los cambios realizados al interior del Estado moderno, y con ello acercarse al objeto de investigación; la reestructuración del gasto público que sufre el Estado costarricense a partir de la ley 9635, más concretamente del acápite de la "regla fiscal".

En un primer momento se reflexiona en torno a la relación ontológica existente entre las categorías “capital”/“Estado” y su carácter complementario en el desarrollo de la sociedad capitalista, ya que es a partir de la existencia del Estado como órgano de control político que el capital asegura su existencia y viceversa, de ahí que ambas categorías sean co-determinaciones de la historia moderna.

Debe aclararse en este punto que, el capital al erigirse como nueva relación social la cual hace ruptura radical de los supuestos de las sociedades anteriores, es sujeto de contradicciones irresolubles a las cuales no puede dar respuesta sino de forma temporal, lo que da cabida a partir de los años 1970 no sólo a las relativamente comunes crisis cíclicas del capital, sino a una crisis mucho más profunda y única es decir la “crisis estructural”.

De ahí que en el presente capítulo la categoría “crisis estructural” sea fundamental para entender no sólo las implicaciones que este nuevo fenómeno conlleva al interior del proceso de acumulación del capital, sino a la reconfiguración del Estado moderno esto a través del “neoliberalismo”. Estrategia económico-política abordada la cual entre muchos otros puntos plantea la necesidad de la reestructuración/ restricción del gasto del Estado, como un intento (infructuoso) de resolver una crisis estructural de acumulación.

2.1 ¿Qué es el capital?

El capital⁴ en cuanto relación social no puede ser reducido a una mera entidad material, sino que por lo contrario constituye todo un sistema o modo de control socio metabólico que configura y rige la forma como los seres humanos se relacionan con la naturaleza (fundamento de la vida social), a través del dominio de la forma en que se da el intercambio entre ambas (sociedad-naturaleza) y como consecuencia de la propia sociabilidad humana (Mészáros, 2011).

En contraste con antiguos modos de control socio metabólicos existentes (sociedades primitivas, esclavistas, o feudales) el capital, se diferencia debido a que posee una incontabilidad inherente producto del imperativo de acumulación que configura a esta nueva relación social, la que somete a las antiguas relaciones sociales a sus determinaciones objetivas; es decir al proceso de expansión y acumulación (Mészáros, 2011).

De modo que al someter a todos los ámbitos de la sociabilidad humana, que va desde las propias relaciones económicas (y con ello la lógica de producción y distribución de los

⁴Según Mendonça (2017) es necesario hacer la distinción entre el capital y el capitalismo, ya que en términos históricos el capital surge muchos siglos antes que el modo de producción capitalista, este se desarrolla al margen de las sociedades esclavistas y feudales mediante la apropiación del excedente social producido en estas sociedades bajo la fórmula básica de “comprar para vender” (D-M-D), y se expresa en el surgimiento del capital mercantil y el capital usurario. Los cuales mediante la compra de mercancías en el primero, y el cobro de intereses en el segundo se caracterizan por la acumulación dineraria, que posteriormente da cabida a la forma más completa y desarrollada del capital, es decir el capital industrial. Sin embargo para alcanzar esta forma más desarrollada de capital, a lo interno de la sociedad se realizó una transición de la antigua sociedad feudal a la sociedad capitalista, transición que fue posible a partir de la creación de nuevos supuestos económicos y políticos, necesarios para el desarrollo de esta forma más completa y madura, y que fueron explicitados por Marx en la denominada “acumulación originaria” del capital.

Fue a partir de este proceso de la acumulación originaria, mediante la expropiación violenta e ilegítima de los medios de producción de los trabajadores, que el capital dispuso de la mercancía fuerza de trabajo lo que le permitió a diferencia de sus formas anteriores la producción de valor (discusión desarrollada más adelante), y con ello “...progresar de los modestos inicios locales de su aparición esporádica hasta el monstruoso poder global que hoy ejerce sobre el trabajo” (Mészáros, 2009, como se citó en Mendonça 2017).

Es por ello que el capitalismo desde esta perspectiva en cuanto modo de producción, debe ser entendido como la variante más eficiente a lo largo de la historia del desarrollo del capital para cumplir con sus determinaciones más estructurales, pero no la única. En el entendido de que el capital ha existido antes que el propio capitalismo, o inclusive posterior a este con las sociedades soviéticas definidas como sociedades post capitalistas, en las cuales la propia lógica del capital siguió su curso pero no bajo el mando de los capitalistas privados, sino de la burocracia estatal soviética (Mészáros, 2011).

medios de sobrevivencia) hasta las propias formas de interacción en las relaciones personales, esta forma de control socio metabólica se erige como «sistema totalitario», al cual todo debe quedar subordinado, sin importar las consecuencias o la resistencia que su imposición suponga.

No es posible pensar en otro sistema de control más inexorablemente devorador –y, en ese importante sentido, “*totalitario*”– que el sistema del capital globalmente dominante. Porque este último somete ciegamente a los mismos imperativos a la salud no menos que al comercio, a la educación no menos que a la agricultura, al arte no menos que a la industria manufacturera, imponiéndole implacablemente su propio criterio de viabilidad a todo, desde las más pequeñas unidades de su “microcosmo” hasta las mayores empresas transnacionales, y desde las más íntimas relaciones personales hasta los más complejos procesos de toma de decisiones en la industria mundial, favoreciendo siempre al más fuerte contra el más débil (Mészáros, 2011, p.96).

Para que el sistema del capital a través de su desarrollo histórico pudiese imponer su propia lógica o en términos más precisos sus determinaciones estructurales, necesitó erigirse mediante una estructura de mando única determinada, singular e histórica. Que a diferencia de las antiguas sociedades, se conformó mediante dos elementos distintivos: la división jerárquica del trabajo (y con ello la consecuente aparición de las clases sociales antagónicas la burguesía y el proletariado) así como el surgimiento del Estado moderno, como su estructura política.

La razón por la cual el sistema del capital se estructuró mediante esa forma (separación del control económico y político en diferentes estructuras de mando), se debe a que esta fue la única manera viable en la cual el capital puede garantizar su reproducción ampliada⁵, ya que al imponer una división jerárquica del trabajo (trabajo intelectual y trabajo

⁵ Véase la nota anterior.

manual) junto con ello la separación de los trabajadores de sus medios de producción, el capital maximiza su eficiencia en la extracción del plusvalor (Mészáros, 2011).

La realización de esta particular determinación no era plausible en las anteriores sociedades, pues al estar la producción directamente controlada por los productores su razón de ser era determinada por la satisfacción de sus necesidades, lo que evidentemente está en contra de la lógica del capital, por cuanto se ve imposibilitado de expandirse en dichas estructuras productivas. Esta situación cambia radicalmente a partir de la ruptura de la unidad entre la producción y el control existente en el trabajo del productor, que pasa a ser comandado por el capital, lo que a su vez le permite alcanzar su mayor grado de desarrollo, e imponerse como relación social dominante.

Esa ruptura de la unidad entre producción y control, rompe con las amarras propias de la autosuficiencia que caracterizaba los modos de producción anteriores, en los que la producción estaba determinada por la necesidad del productor, quien decidía a partir de ellas qué y cuánto producir. Así

Las consecuencias de esa liberación de las amarras de la autosuficiencia naturalmente son muy favorables, por lo menos en lo que respecta a la dinámica de expansión del capital. Sin ella el sistema del capital realmente no podría, de forma alguna, ser descrito como vuelto para la expansión y movido por la acumulación (o viceversa, cuando es pensado a partir del punto de vista de sus «personificaciones» individuales). En cualquier punto determinado de la historia las condiciones prevalecientes de autosuficiencia (o su ausencia) evidentemente también circunscriben el impulso reproductivo del sistema dado y su capacidad para la expansión (Mészáros, 2011, p. 102).

Es decir la ruptura de la unidad producción/control resulta de extrema importancia para sistema del capital, ya que por primera vez en la historia al ser arrancado de los trabajadores el control sobre la producción, el capital logra romper con los obstáculos impuestos anteriormente al consumo, subordinando el valor de uso (dirigido a la satisfacción de las necesidades humanas) al valor de cambio, lo que permite el surgimiento de las

mercancías y con ello el auge de la productividad social (Mészáros, 2009, como se citó en Melo, 2018).

Esos cambios posibilitaron un desarrollo económico nunca antes alcanzado, pues al separar el valor de uso del valor de cambio, subordinando el primero al último, el sistema capitalista transformó los productos en mercancías. Así, al contrario de la fabricación del producto, que satisface apenas una necesidad personal, de consumo, del productor, la mercancía, además de tener que atender a una necesidad social, debe tener en ella contenida cierta cantidad de trabajo social, que expresa la suma total del trabajo gastado por todos los trabajadores que estaban directamente vinculados a la producción de esa mercancía (Melo, 2018, p. 22).

Sin embargo, la liberación de las «amarras de la autosuficiencia» trae consigo una grave consecuencia, que se expresa en la pérdida de control que el auge productivo trae aparejado, ya que es a partir de esta ruptura que el capital se convierte en el sistema socio metabólico más productivo de la historia, no sin antes negar cualquier tipo de control que pudiese surgir a partir de la voluntad del individuo, inclusive de sus propias personificaciones⁶ de manera que la definición de “modo de control socio metabólico incontrolable” adquiere total sentido (Melo, 2018).

Pero con ello,

⁶ Al respecto Heinrich (2018) define las personificaciones del capital, como aquellas personas, que emplean grandes sumas de valor como capital, es decir sujetos capitalistas que hacen de la valorización de dichas sumas de valor, en cuanto capital, su propio fin subjetivo. El sujeto sólo se constituye como capitalista en cuanto actúa según la racionalidad impuesta por la lógica del propio capital, o en palabras del autor (2018), de las determinaciones formales del proceso económico. En ese sentido, el hecho de que el capitalista busque incesantemente la obtención de ganancias, no es un hecho que esté fundado a partir de rasgos psíquicos, como la “codicia”, sino que por el contrario responde a una necesidad objetiva por la propia lucha competitiva que se genera a lo interno de las sociedades capitalistas. (Heinrich, 2018)

De ahí que el término “personificación” del capital, defina precisamente esta relación existente entre el capital y el capitalista, en tanto este último como personificación, tiene que (si quiere seguir siendo capitalista) ejecutar la propia lógica del capital, lo que demuestra el carácter absurdo de este modo de control socio metabólico, que hace del capital “...por un lado ... un autómata, algo sin vida, y, por otro lado, funciona como “sujeto”, es lo que determina todo el proceso” (Heinrich, 2018, p.126).

el precio a ser pagado por ese inconmensurable dinamismo totalizador es, paradójicamente, la pérdida de control sobre los procesos de toma de decisión. Esto no se aplica apenas a los trabajadores, en cuyo caso la pérdida de control es bastante obvia, sino hasta a los capitalistas más ricos, pues, no importa cuantas acciones controladoras ellos posean en la compañía o en las compañías de las que legalmente sean dueños como individuos particulares, su poder control en el conjunto del sistema del capital es absolutamente insignificante. Ellos tienen que obedecer a los imperativos objetivos de todo el sistema, exactamente como todos los otros, o sufrir las consecuencias de perder su negocio. (Mészáros, 2011, pp. 97-98).

Esta pérdida de control, trae consigo una serie de contradicciones que atentan con la propia supervivencia del sistema del capital y se expresan en las denominadas “fallas estructurales”, las cuales al surgir de cimientos irrenunciables sobre los que se erige esta nueva relación social, (es decir sobre la ruptura existente entre la producción y control) son inherentes al propio sistema y constituyen la base sobre la cual se generan las crisis económicas del propio sistema del capital (Mészáros, 2011).

Un elemento que es necesario rescatar a propósito de la instauración del capital como modo de control socio metabólico, lo constituye la categoría trabajo más específicamente el trabajo alienado, el cual cumple un papel central en la instauración de este modo de control dominante, ya que es mediante la apropiación de la fuerza de trabajo (a través de sus personificaciones, en este caso los capitalistas privados) que el capital asegura el constante proceso de expansión y acumulación. Apropiación en la cual el capital es intercambiado por la única mercancía capaz de crear valor es decir por la fuerza de trabajo⁷, lo que significa que el trabajador esté dispuesto a venderse como mercancía en el mercado y presupone que este sea dueño de la mercancía en cuanto tal. (Heinrich, 2018)

Este proceso sólo fue posible a partir del surgimiento de ciertas condiciones históricas a saber, la existencia de dos tipos diferentes de poseedores de mercancías los cuales son

⁷ Por capacidad de trabajo o fuerza de trabajo Marx, entiende “el conjunto de las facultades físicas y espirituales que existen en la corporalidad, en la personalidad viva de un hombre y que él pone en movimiento toda vez que produce valores de uso de cualquier especie”. (Melo, 2018,p. 23)

obligados a establecer un proceso de intercambio en el mercado. Por un lado aquellos poseedores de los medios de producción y subsistencia, y por otro lado los trabajadores que al ser expropiados de sus instrumentos de trabajo son obligados a vender la única cosa que les queda para sobrevivir: su fuerza de trabajo.

Pero que el poseedor de dinero encuentre la fuerza de trabajo como una mercancía en el mercado no es algo que vaya de suyo. En primer lugar, tiene que haber hombres que puedan comportarse como propietarios libres de su fuerza de trabajo, por tanto, que estén en la situación de vender su fuerza de trabajo...en segundo lugar, no poseen medios de producción, por tanto, además de ser libres jurídicamente, también están libres de propiedad material, se encontrarán forzados a vender su fuerza de trabajo, por lo que **tratarán efectivamente su fuerza de trabajo como si fuera una mercancía** (Heinrich, 2018, p.128).

Es a partir del surgimiento de la mercancía “fuerza de trabajo”, que se instauran las condiciones objetivas para que el trabajo se concrete como un poder extraño e independiente del propio trabajador, es decir como trabajo alienado⁸ mercancía que ha sido vendida en el mercado y que por lo tanto ya no le pertenece, presentándose con ello el propio capital “como la contrapartida -como trabajo acumulado, objetivado y alienado- del sujeto que trabaja” (Soares, 2012, p. 23).

En esa relación de compra y venta de la fuerza de trabajo, en la cual la relación entre las personas aparece como relación entre cosas, el capital asume una apariencia independiente del trabajo productivo, negando así el rol preponderante del trabajo en la producción de la riqueza social, esto debido a la capacidad del propio capital posterior a la

⁸ Es importante mencionar que el proceso de alienación de la fuerza de trabajo, no fue un proceso que surgió de forma espontánea ya que el propio Marx en *El Capital* (2009), indica como fue a través de los años y generaciones que el proceso de expropiación de los medios y de producción y la consecuente venta de la fuerza de trabajo, pasó de ser impuesto por medio de la violencia ha simplemente tomado como algo natural algo evidente.

No basta con que las condiciones de trabajo se presente en un polo como capital y en el otro como hombres que no tienen nada que vender, salvo su fuerza de trabajo. Tampoco basta con obligarlos a que se vendan voluntariamente. En el transcurso de la producción capitalista se desarrolla una clase trabajadora que, por educación, tradición y hábito reconoce las exigencias de ese modo de producción como leyes naturales, evidentes por sí mismas. (Marx, 2009, p.922).

apropiación de la acumulación social precedente, de generar sus propios presupuestos productivos, es decir nuevos valores de cambio o mercancías (Melo, 2018).

De ahí que para entender el proceso histórico que permite al capital consolidarse como relación social dominante, es necesario comprender no sólo su evolución a lo largo de la historia, sino analizar la propia estructura de mando sobre la cual se erige, siendo la división del trabajo (trabajo alienado) y el surgimiento del Estado moderno elementos fundamentales para su viabilidad como modo de control socio metabólico.

2.2 Estado/capital: co-determinaciones del desarrollo histórico

Como se vio anteriormente el capital en cuanto relación social, necesita de una estructura de mando única que asegure su funcionamiento y por lo tanto permita someter el ámbito productivo y distributivo a sus determinaciones objetivas, instaurándose así «el sistema del capital como el mando totalizador» de las relaciones sociales.

Dicha estructura de mando, se articula a través de la división jerárquica del trabajo y el surgimiento del Estado moderno como forma englobadora de control político. Control que es indispensable en el desarrollo y consolidación del capital y se expresa en la diversidad de funciones que cumple al interior del sistema capitalista, en cuanto tiene que atenuar aquellas fallas estructurales que surgen a partir de la liberación del capital de las «amarras de la autosuficiencia» propias de las formas sociales anteriores.

En ese sentido, el Estado como estructura de control político se hace indispensable para comprender la instauración del capital como relación social dominante, ya que constituye la única estructura de mando remedial viable que le brinda cierta estabilidad al propio capital, el cual debido a sus determinaciones intrínsecas se erige a partir de una serie de contradicciones insuperables que se expresan en las anteriormente mencionadas “fallas estructurales” del capital.

El Estado moderno constituye la única estructura correctiva compatible con los parámetros estructurales del capital como modo de control socio metabólico. Su función es rectificar - se debe enfatizar una vez más: apenas hasta donde la necesaria acción correctiva puede ajustarse

a los últimos límites socio metabólicos del capital- la falta de unidad en todos los tres aspectos (las fallas estructurales) referidos en la sección anterior (Mészáros, 2011, p.107).

Estas fallas estructurales son: la separación entre las dimensiones de la producción-control, producción-consumo y producción-circulación. Estas dimensiones no son exclusivas de la relación capital pues en otras formas sociales (sociedad primitiva, esclavista y feudal) aparecen con una constitución diferenciada, sin embargo bajo el dominio del capital se da una separación o ruptura de la unidad entre ellas. (Mészáros, 2011).

En relación a la falla estructural que surge de la separación entre la producción y el control (es decir, la división jerárquica del trabajo a partir de la cual el productor directo no decide sobre lo producido), el propio Estado mediante su legalidad es quién salvaguarda las relaciones de fuerza socialmente establecidas, esto debido a la capacidad de sancionar y proteger los medios y materiales de producción (la propiedad radicalmente separada de los productores) así como a las personificaciones del capital en tanto controladores individuales del proceso de producción económica. (Mészáros, 2011).

Sobre esta relación el Estado asume dos intervenciones para la continua reproducción del capital: asegurar la correcta transmisión de la propiedad privada de una generación sobre otra, así como su constante intervención política y legal de forma directa o indirecta en los conflictos constantemente renovados en los propios lugares de trabajo. (Mészáros, 2011).

Con relación a la segunda falla estructural la separación entre la producción y el consumo, dicha fractura es insostenible a largo del tiempo ya que al quedar subordinado el valor de uso por el valor de cambio, el capitalista -como personificación de la relación capital- en miras a la acumulación accede a la voraz lógica productiva, la cual puede responder a las necesidades humanas reales o inclusive a necesidades artificiales.

...en principio, no hay otros límites que los de la avería del propio motor que continúa generándolos [los apetitos reales y/o artificiales] en escala siempre creciente y cada vez más

destruccion- mediante el modo de existencia independiente y el agresivo poder de consumo (Mészáros, 2011, p.109).

A propósito del desfase existente entre la producción-consumo el Estado desarrolla un papel preponderante en esta esfera, ya que cumple la función de constituirse como un importante consumidor/comprador directo cada vez mayor, con el fin de satisfacer algunas necesidades sociales que van desde la educación y la salud hasta la satisfacción de apetitos artificiales, como es el complejo militar-industrial o la vasta maquinaria burocrática. Aliviando con ello hasta cierto punto las peores consecuencias o contradicciones subyacentes de esta segunda falla estructural (Mészáros, 2011).

En torno a esta falla se desarrolla una serie de justificaciones ideológicas para mantener en velo la desigualdad estructural sobre la que se asientan estas relaciones productivas y distributivas, esto a través de la denominada “soberanía del consumidor” que profesa como el consumidor mediante su libertad de elección decide si satisface alguna necesidad real o artificial. Lo problemático de este razonamiento (que deposita toda la responsabilidad al consumidor) es que obvia y/o niega el carácter estructural desigual que sustenta las relaciones de producción, es decir la separación de los medios de producción y con ello la imposibilidad de emitir criterio sobre la forma de distribución y el consumo.

Puesto que, sin embargo, el antagonismo estructural de la producción y el control es inseparable de los microcosmos del sistema del capital, la combinación de las unidades socioeconómicas particulares dentro de un marco productivo y distributivo englobador debe exhibir las mismas características de fractura encontradas en las unidades socioeconómicas más pequeñas (Mészáros, 2011, p.109).

Por último, en referencia a la tercera falla estructural existente entre la producción-circulación, el papel que asume el Estado en la esfera de la circulación es preponderante, ya que este adapta su política nacional e internacional según los intereses del propio capital en miras de asegurar su necesaria expansión.

Dicha función parte de la contradicción histórica que alberga el capital en contraste al Estado, ya que este en cuanto formación histórica se encuentra limitado al ámbito nacional mientras que el propio capital no, contradicción problemática en el tanto el Estado como modo de control y reproducción metabólica social no puede ampliar sus funciones (y particularmente en lo que atañe a la esfera de la circulación de las mercancías) a tales límites (Mészáros, 2011).

De ahí que para intentar resolver esta contradicción en el ámbito de la circulación, los Estados nacionales deben instituir una “doble contabilidad”, que les permita en miras de la supervivencia y expansión del capital promover un desarrollo desigual socio económico entre los países de primer mundo y los denominados “países en vías de desarrollo”. Esto mediante la instauración de políticas proteccionistas y/o de apertura económica, según la posición jerárquica en la que se encuentren los Estados por la relación de fuerzas prevalecientes en la dinámica global del capital.

En esta área [refiriéndose a la política interna] debe evitar—hasta donde sea compatible con la cambiante dinámica de la acumulación del capital— que la inexorable tendencia a la concentración y centralización del capital vaya a destruir prematuramente unidades de producción todavía viables (...), dado que si no logra hacerlo ello vendría a afectar desfavorablemente la fuerza combinada del capital nacional total.

En el plano internacional, por el contrario, el estado nacional del sistema del capital no tiene ningún interés en restringir la ilimitada tendencia monopolística de sus unidades económicas dominantes. Todo lo contrario. Porque en el terreno de la competencia internacional mientras más fuerte y menos restringida esté la empresa económica con respaldo político (y, de ser necesario, también militar), mayores posibilidades de éxito tendrá contra sus rivales potenciales (Mészáros, 2011, pp.112-113).

De manera que a pesar de las supuestas ideas de “libre comercio” o “competencia leal” defendidas por los ideólogos capitalistas, el accionar proteccionista y coercitivo de los

Estados dominantes en búsqueda de la expansión del capital global total, mediante su intervención en la esfera de la circulación es innegable, lo que pone en evidencia no sólo el papel primordial que cumple este en cuanto estructura de control político, sino, “(...) el papel de facilitador de una expansión del capital hacia el exterior lo más monopólica posible” (Mészáros, 2011, p.113).

A partir de lo anterior se puede enfatizar en términos históricos la importancia de la existencia del Estado como estructura remedial viable, en el entendido de que sin ella el desarrollo del capital como relación de control socio metabólico sería imposible. Así la estructura política del capital el Estado moderno, cumple una función remedial en relación con las fallas estructurales (que se originan en cuanto fallas justamente en la ruptura de la unidad entre producción-control, producción-circulación y producción-consumo). Es decir,

Al estado moderno se le hace aparecer en su modalidad histórica específica sobre todo para que sea capaz de ejercer un control englobador sobre las ingobernables fuerzas centrífugas que emanan de las separadas unidades productivas del capital como sistema reproductivo social estructurado antagonísticamente (Mészáros, 2011, p.107).

En ese sentido puede afirmarse que las determinaciones estructurales a partir de las cuales se configura el capital como modo de control socio metabólico, originan tanto sus fallas estructurales como la necesidad histórica de una estructura política que al mismo tiempo cumpla un papel remedial de dichas fallas, papel que no puede ser cumplido exclusivamente en la esfera económica en la que la finalidad históricamente específica es garantizar el proceso constante de acumulación, pues

La condición material necesaria para hacer valer exitosamente el imperativo estructural orientado hacia la expansión del capital, es la continua extracción de pluslabajo bajo una forma u otra, de acuerdo con las cambiantes circunstancias históricas. Sin embargo, debido a la determinación centrífuga de los constituyentes reproductivos económicos del capital, (...) son incapaces de realizar por sí mismos el imperativo estructural del capital, ya que les falta la

determinación cohesiva vital para la constitución y el funcionamiento sostenible de un sistema metabólico social. (...) sin embargo, el estado moderno pertenece a la materialidad del sistema del capital, y personifica la necesaria dimensión cohesiva de su imperativo estructural orientado hacia la expansión y extractor de plusvalía (Mészáros, 2011, pp-120-121).

Así, el Estado moderno en su constitución histórica no puede ser comprendido como una estructura que surge posterior a la articulación de las relaciones capitalistas, ni como una determinación unidireccional que surge a partir de una base material independiente, sino que debe ser comprendido desde la categoría de la simultaneidad con el propio capital, es decir ambos constituyen momentos subordinados de la “dialéctica de la simultaneidad” (Mészáros, 2011, p.119) en el curso del desarrollo del modo de control del capital.

...la dinámica del desarrollo no debe ser caracterizada bajo la categoría de “*como resultado de*”, sino en términos de “*en conjunción con*”, si queremos hacer inteligibles los cambios en el control metabólico social del capital provenientes de la reciprocidad dialéctica entre sus estructuras de mando políticas y las socioeconómicas (Mészáros, 2011, p.119).

Esta interrelación dialéctica del desarrollo entre el capital y el Estado, fue puesta en evidencia por el propio Marx (2008) en la denominada «acumulación originaria» la cual dio paso a la consolidación del sistema del capital y posterior a la sociedad capitalista, ya que el propio autor (2008) evidenció el rol preponderante que asumió el Estado moderno en la reproducción y ampliación del capital, mediante la expulsión masiva de campesinos de sus propias tierras para luego obligarlos mediante la represión y persecución sanguinaria a trabajar ante el “nuevo propietario” el individuo burgués.

De esta suerte, la población rural-expropiada por la violencia, expulsada de sus tierras y reducida al vagabundaje, fue obligada a someterse, mediante una legislación terrorista y grotesca y a fuerza de latigazos, hierros candentes y tormentos, a la disciplina que requería el sistema del trabajo asalariado (Marx, 2009, p.922).

Si bien esta dependencia ontológica define el carácter opresivo⁹ del propio Estado, no significa que sus funciones en cuanto garante del capital se encuentren totalmente determinadas por los imperativos estructurales de dicha relación social, ya que precisamente en aras de mantener la propia viabilidad del sistema dichas funciones pueden de hecho contradecirse por la fuerza esto debido que sus propias estructuras son puestas en tensión en el propio proceso de expansión y transformación del capital (Mészáros, 2011).

En ese sentido el Estado como estructura de mando político no tiene la pretendida autonomía¹⁰ en relación al sistema capital, dado que ambos son co-determinaciones en el curso del desarrollo histórico. Pero al mismo tiempo, el Estado no puede ser reducido a mero instrumento del capital, ya que este contribuye de forma directa a su desarrollo,

⁹ Al respecto Alves (2012) evidencia este carácter represivo del propio Estado en la modernidad, ya que debido a la función que cumple este en el aseguramiento de la propiedad privada (como figura jurídica y por lo tanto expresión de la división social del trabajo) y con ello de la lógica del capital, establece una diversidad de esferas sociales entre ellas, las “fuerzas del orden”, el Derecho y determinadas formas ideológicas de consciencia social.

En ese sentido, el Estado para cumplir con dicha función represiva, necesita de los impuestos y la deuda pública, lo que hace necesario la aparición un nuevo estrato social: la burocracia, de modo que no sólo el Estado asegura la existencia del capital, sino que la existencia de este último define y asegura la configuración del Estado moderno. Lo que evidencia la relación dialéctica existente entre ambas estructuras.

Es necesario recalcar, que esta es sólo una de las funciones que el Estado cumple en miras de asegurar la existencia del propio capital, ya que el Estado -como fue mencionado- cumple con una serie de acciones remediales indispensables, esto para atenuar las contradicciones inherentes que este sistema expresa en las “fallas estructurales del capital”. De manera que el aseguramiento de la división social del trabajo, mediante la protección de la propiedad privada, el Derecho y las “fuerzas del orden”, son apenas expresiones del quehacer del Estado, en la falla “producción-control”.

¹⁰ Esa correspondencia dialéctica existente entre el Estado y capital que define la configuración y por tanto el quehacer del Estado en cuanto estructura de control, es una relación que en ciertos sectores sociales es ignorada, lo que tiene por consecuencia según lo desarrollado por Heinrich (2018) una primacía de la visión política (y con ello la pretendida autonomía del Estado) sobre la estructura económica sobre las que se asienta el capitalismo (es decir la lógica del capital).

Las corrientes “reformistas” creen, por el contrario, que también en las condiciones capitalistas es posible otra política, un compromiso de clase. Por consiguiente, se espera que la participación de los partidos de izquierdas en el gobierno tenga como resultado una política “mejor”. La decepción que sigue normalmente a estas expectativas se justifica entonces, por una parte de los reformistas, como el coste inevitable de los compromisos; y el ala algo más radical critica la política decepcionante y la atribuye a la acomodación o a la “traición” de las cabezas dirigentes de los partidos de izquierdas. A menudo se funda entonces el siguiente partido, que “realmente” lo va a hacer de otro modo. **Lo que esta crítica no se plantea es que también puede haber razones estructurales para la criticada acomodación.** (Heinrich, 2018, p. 259)

circunscribiendo o ampliando algunas de las funciones económicas directas de este en contra de otras (Mészáros, 2011).

Esta tensión existente entre las funciones que cumple el Estado en relación a las determinaciones del capital, se expresa en las medidas que el propio Estado debe tomar para asegurar las condiciones materiales necesarias para el proceso de expansión y acumulación, mismas que no pueden ser realizadas por capitalistas individuales en tanto no brindan beneficios suficientes (Heinrich, 2018).

Estas condiciones van desde lo más elemental en términos económicos, como la construcción de carreteras, de infraestructura, hasta de índole social, las legislaciones laborales, seguros médicos, entre otros. Lo que constituye al Estado como el “capitalista global ideal¹¹”, el cual:

(...) con su política persigue el interés capitalista global, de lograr una acumulación lo más lucrativa posible. Este interés global no siempre es idéntico con el interés particular de las distintas facciones capitalistas o de los capitalistas individuales, y en ese sentido las actuaciones del Estado pueden oponerse por completo a estos intereses particulares (Heinrich, 2018, p.264).

Esta diversidad de funciones que cumple el Estado tiene como condición última la garantía de la constante reproducción del proceso de acumulación, de modo que las medidas que refieren a la dimensión social, encuentran una resistencia en la diversidad de sectores capitalistas, ya que en apariencia es un obstáculo para el proceso de maximización del valor en lo inmediato, pero que para el Estado en cuanto “capitalista global ideal” garantiza la valorización a largo plazo.

¹¹ Esta caracterización debe de tomarse con cuidado ya que su intención, no es aseverar que el Estado en cuanto estructura política asume el papel de capitalista (caracterización que puede ser utilizada a lo sumo para describir la situación excepcional de China, cuando se habla de capitalismo de Estado) en la dinámica general de este modo de producción. Sino que es utilizada para reflejar el papel primordial que este ejerce, en cuanto estructura complementaria, en el aseguramiento de las condiciones económicas, sociales y políticas necesarias para su supervivencia.

El supuesto esencial de la acumulación capitalista es la existencia de los trabajadores asalariados. Su reproducción se hace posible por medio del salario que paga el capitalista. Para el capitalista individual, el salario representa (igual que las medidas de protección laboral, de prevención contra accidentes, etc.) simplemente un factor de coste, que como tal debe ser minimizado. Bajo la presión de la competencia, cada capitalista intenta conseguir una ganancia lo más elevada posible. Si el capital no encuentra ninguna resistencia... se establecen jornadas laborales de duración superior a la normal, condiciones de trabajo nocivas para la salud y salarios de miseria...El capitalista individual puede reconocer esto, y también lamentarlo, pero no puede hacer gran cosa al respecto sino quiere ir a la quiebra. Para que el capital no destruya el objeto de su explotación, este objeto tiene que ser protegido por medio de la legislación estatal... En ese sentido, el Estado como Estado social atenta contra el interés inmediato de cada uno de los capitalistas por conseguir la máxima valorización, y choca por ello contra la resistencia de estos. De ahí que normalmente las prestaciones sociales estatales solo sean establecidas como resultado de las luchas de los movimientos de los trabajadores... Pero no se trata de prestaciones unilaterales para los trabajadores, que representarían, como se afirma a veces, el primer paso hacia la superación del capitalismo. Se trata más bien de una protección adecuada al capitalismo para asegurar la existencia de los trabajadores asalariados (Heinrich, 2018, pp. 264-266).

De ahí que el Estado como “capitalista ideal global” debe velar por los intereses generales del sistema del capital, lo que en términos prácticos tiene por consecuencia una constante tensión entre las funciones de este, mediadas por los intereses contrapuestos de sus personificaciones y las clases asalariadas, de modo que no existe una determinación unilateral en sus funciones en cuanto estructura de control político (Heinrich, 2018).

2.3 La crisis estructural del capital

Previo al desarrollo de la crisis estructural como categoría, es conveniente enfatizar de nuevo la relación que esta aguarda con la reestructuración del gasto público. Ambos elementos se encuentran vinculados a partir de la relación ontológica existente entre el Estado y el capital, de manera que este último al enfrentarse a una crisis estructural necesita de la intervención del Estado moderno, intervención que se expresa (como se verá más adelante) a través de una reconfiguración de sus competencias y con ello del propio gasto público.

El capital al ser una relación social contradictoria e inestable presenta una serie de fallas estructurales que en cuanto tal le son irresolubles, por lo tanto están presentes a lo largo de su historia como relación social y se han expresado en una serie de crisis económicas en su dinámica interna, que ponen en peligro el proceso de expansión y acumulación. Crisis que al ser producto de su inmanente carácter contradictorio, son fundamentales para comprender su desarrollo histórico en cuanto sistema socio metabólico, que en el caso de la crisis estructural explica el carácter destructivo, perdulario y reaccionario que caracteriza a dicha relación en la actualidad.

Para entender la relación anterior (capital-crisis), se debe aclarar que la consolidación del capital como relación social dominante redefine la forma de interacción que establecen los seres humanos con la naturaleza, y por ende la sociabilidad humana. En términos económicos¹² se traduce en una ruptura radical de la interacción orgánica existente entre las dimensiones de la producción-control, producción-circulación y producción-consumo en las sociedades anteriores, en miras de extraer en el proceso de producción y de la manera más eficiente plusvalor para cumplir con sus determinaciones estructurales (Mészáros, 2011).

Esta ruptura surge a partir de una nueva división social del trabajo la cual ahora comandada por el capital se estructura de forma jerárquica, y que aparejada con una

¹² Cuando se hace referencia a la economía como campo de conocimiento, se entiende esta desde la perspectiva de la economía política, la cual tiene como objetivo “el estudio de las leyes sociales que regulan la producción y la distribución de los medios materiales que permiten la satisfacción de las necesidades de los hombres, históricamente determinadas” (Netto y Braz, 2006, p. 29)

producción social que se fundamenta no en la producción de valores de uso para la satisfacción de las necesidades sociales sino en la producción de mercancías, tiene como consecuencia una subordinación del valor de uso al valor de cambio.

Las más variadas cualidades del valor de uso deben ser sometidas a cantidades determinadas de valor de cambio, antes de que puedan adquirir su legitimidad propia para ser producidas; y deben constantemente probar su viabilidad- no en relación a las necesidades humanas cualitativamente diferentes, si no bajo los criterios estrictamente cuantitativos de intercambio de mercancías (Mészáros, 2011, p.946).

Lo anterior sucede sobre la separación entre la “triple dimensión interna” del capital (producción, circulación, consumo), ya que la producción de mercancías asume un papel totalmente independiente de las necesidades sociales, lo que refleja una ruptura de la organicidad en comparación a los antiguos modos de producción y a su vez posibilita el surgimiento de las crisis económicas a lo largo de su historia¹³.

De esta manera esa ruptura de organicidad define a la estructura del capital como una “unidad contradictoria” en la cual sus dimensiones internas de producción, circulación y consumo se desarrollan por separado, pero dependientes entre sí para su constante crecimiento lo que posibilita el surgimiento de múltiples contradicciones (véase las denominadas “fallas estructurales”) a lo interno del propio sistema.

¹³ Es justamente esta ruptura entre las dimensiones internas del capital lo que permite a Mandel (1969), caracterizar las crisis cíclicas capitalistas como crisis de sobreproducción de mercancías, ya que en el momento que la producción de mercancías se generaliza, no es posible la apropiación directa de la misma. Por el contrario:

(...) para consumir una mercancía es preciso poseer el equivalente de su valor de cambio. Para apropiarse de los valores de uso, es preciso poderlos comprar. Las crisis de sobreproducción son entonces teóricamente posibles. Para que se produzcan, bastaría que, por cualquier razón, los propietarios de mercancías no pudieran ya encontrar clientes que poseyeran capitales-dinero en cantidad suficiente para realizar el valor de cambio de sus mercancías. (Mandel, 1969, pp.320-321).

De lo anterior se deduce que la existencia de la crisis estructural, no significa que las crisis cíclicas hayan sido reemplazadas por la crisis estructural, en el entendido de que ambas son producto de la estructura contradictoria sobre la que se fundamenta el capital, siendo la crisis estructural (con sus particularidades señaladas en el texto) mucho más profunda e impostergable para la dinámica de acumulación y expansión.

Las dimensiones internas y condiciones inherentes a la autoexpansión del capital constituirían desde el inicio una unidad contradictoria, y de modo alguna no problemática, en la cual una tenía que ser “sometida” a la otra (como Marx colocó: para “someter todo momento de la producción en sí al cambio”) para hacer en el complejo global funcione (Mészáros, 2011, p.799).

En ese sentido no es de extrañar que bajo esta nueva estructura socio económica, las crisis del capital sean un elemento recurrente de su dinámica expansiva, ya que las mismas surgieron a partir de las perturbaciones (contradicciones) que le son inherentes en cuanto relación social¹⁴ siendo inclusive acuñado el término de “crisis cíclicas” para dar cuenta de este fenómeno.

A pesar de la existencia reiterada de estos fenómenos en la forma de crisis cíclicas, a finales de la década de 1970 se observa un fenómeno estructuralmente diferenciado pues contrario a las crisis cíclicas observadas en años anteriores, el capital presenta un *continuum* económico tendencialmente depresivo lo que define un nuevo tipo de crisis la denominada crisis estructural del capital (Mészáros, 2011).

En términos simples y generales, una crisis estructural (es aquella que) afecta la totalidad de un complejo social en todas las relaciones con sus partes constituyentes o sub complejos, como también a otros complejos a los cuales está articulada (Mészáros, 2011, p.796).

La novedad histórica de esta crisis a diferencia de las anteriores, se expresa en cuatro puntos principales:

- Su carácter es universal, en lugar de estar restringido a una esfera particular (por ejemplo, financiera o comercial, o afectado este o aquel ramo particular de producción...)

¹⁴ Su inherencia, se explica a partir de lo ya desarrollado, al ser una relación social que se instaura a partir de la división social del trabajo (en miras de la obtención del plusvalor necesario para su constante expansión), establece una ruptura en la organicidad existente los antiguos modos de producción centrados en la autosuficiencia, lo que deriva en una serie de contradicciones irresolubles, mismas que al surgir a partir de la estructura propia antagónica del capital, más que un defecto constituyen una necesidad para la existencia en cuanto tal de este modo control socio metabólico.

- Su alcance es verdaderamente global (...), en lugar de limitarse a un conjunto particular de países (como fueron todas las principales crisis en el pasado).
- Su escala de tiempo es extensa, continua, si se prefiere, **permanente, en lugar de limitada y cíclica, como fueron todas las crisis anteriores del capital;**
- En contraste con las erupciones y los colapsos más espectaculares y dramáticos del pasado, su modo de desarrollarse podría ser llamado “rastrera”, siempre que agreguemos la advertencia de que **ni siquiera las convulsiones más vehementes o violentas podrían ser excluidas** en lo que refiere al futuro: a saber, cuando la compleja maquinaria ahora activamente empeñada en la “administración de la crisis” y en el “desplazamiento más o menos temporal de las crecientes contradicciones pierda su energía (Mészáros, 2011, p.796).

Es debido al carácter universal de esta crisis que el capital en su proceso de expansión y acumulación, se ve sometido a una dificultad creciente de desplazar (es decir superar momentáneamente) las contradicciones generadas al interior de su “triple dimensión interna”, contradicciones que como ya se mencionó son producto de la forma en que se estructura el capital en cuanto tal, y por lo tanto inminentes a este modo de control socio metabólico (Mészáros, 2011).

Esa incapacidad de desplazamiento tiene como base la propia estructura del capital, en el entendido de que para su correcto funcionamiento sus dimensiones internas necesitan de una constante “reproducción ampliada” (proceso imperturbable de expansión), que no sólo las fortalezca de manera independiente sino que les permita funcionar en cuanto “unidad contradictoria” en una relativa armonía “contra puntual” (Mészáros, 2011).

Por lo tanto es bajo esta premisa que la actual crisis se puede explicar a partir del agotamiento paulatino de la dinámica expansionista del capital. En ese sentido Soares (2012) caracteriza a la actual crisis, como una crisis de restricción al impulso de la expansión que “expone la **ineficiencia de los ajustes estratégicos**¹⁵ antes utilizados para mantener en

¹⁵ Entre la diversidad de ajustes estratégicos, es innegable el rol preponderante que ha asumido el Estado moderno, en miras de posibilitar el proceso de expansión y acumulación de capital.

equilibrio un sistema naturalmente inestable y dinámico, debido a su constitución estructuralmente antagónica” (Soares, 2012, p. 50).

Proceso de expansión que era plausible en las crisis anteriores, y que por lo tanto permitió la implementación de ajustes para “resolver” temporalmente dichas contradicciones, pues las crisis que se produjeron hasta entonces eran producto de la contradicción en sus dimensiones internas, en términos generales ese tipo de crisis se caracterizan por ser parciales y relativas; basta con que se logre desplazar las contradicciones mediante cambios al interior de dicha interrelación para que sean manejables (Mészáros, 2011).

Así es mediante dicha interrelación entre estas dimensiones y la “superación” temporaria de contradicciones inmediatas, que se logra mantener el proceso de expansión y acumulación del capital, interrelación sucedida en la crisis económica de 1929-1933 definida como una “crisis de realización”(por lo tanto ubicada en la dimensión de la circulación del capital), la cual fue superada a través de la reactivación de la dimensión de la producción y de consumo, mediante la inherencia del Estado y la política del “New Deal” (Mészáros, 2011).

En el curso de desarrollo histórico real, las tres dimensiones fundamentales del capital - producción, consumo y circulación/distribución/realización - **tienden a fortalecerse y ampliarse** por un largo tiempo, proveyendo también la motivación interna necesaria para su reproducción dinámica recíproca en escala cada **vez más ampliada**. De ese modo, en primer lugar, son superada con éxito las limitaciones inmediatas de cada una, gracias a la interacción entre ellas. Así, los límites parecen ser meras barreras a ser trascendidas, y las contradicciones inmediatas no son apenas desplazadas, sino directamente utilizadas como palancas para el aumento exponencial en el poder aparentemente ilimitado de autopropulsión del capital (Mészáros, 2011, p.798).

En ese sentido cualquier obstáculo (contradicción) que surja al interior de alguna de estas dimensiones y ponga en momentáneo peligro el proceso de expansión y acumulación del capital, puede ser neutralizado e inclusive utilizado como impulso para el aumento productivo de su propia lógica. De modo que mientras el capital cuente con este mecanismo

de autoexpansión (que permite el desplazamiento de las contradicciones) sería imposible establecer la existencia de una crisis estructural (Mészáros, 2011).

De ahí que a diferencia de las crisis cíclicas del capital, la crisis estructural se explica a partir de la imposibilidad de mantener de forma permanente la ampliación imperturbada de sus dimensiones internas y con ello el desplazamiento de sus contradicciones inherentes, esto debido a la imposibilidad de sustentar un crecimiento indefinido y por el contrario experimentar un agotamiento del desarrollo expansionista (Soares, 2012).

No obstante la crisis estructural no refiere a condiciones absolutas que por sí mismas vaticinen la autodestrucción del capital¹⁶, sino a un momento en el cual debido a la cada vez más estrecha capacidad de expansión la “triple dimensión interna” evidencia su gradual dificultad de desplazar, absorber y/o disipar las contradicciones que surgen a partir de su estructura antagónica (Mészáros, 2011).

...la situación cambia radicalmente, cuando los intereses de cada una [de las dimensiones] deja de coincidir con los de las otras, incluso en último análisis. A partir de este momento, las perturbaciones y “disfunciones” antagónicas, en vez de ser absorbidas/disipadas/desconcentradas y desarmadas, tienden a tornarse acumulativas y, por lo tanto, estructurales, trayendo con ellas un peligroso bloqueo al complejo mecanismo de desplazamiento de las contradicciones. De ese modo, aquello a lo que nos enfrentamos no es simplemente “disfuncional”, sino potencialmente muy explosivo (Mészáros, 2011, pp.799-800).

En ese sentido la diferencia entre las crisis cíclicas y la actual crisis en curso, refiere a que esta última tiene como fundamento **la propia estructura** del capital, es decir se origina a partir de las propias determinaciones estructurales¹⁷ que lo definen como modo de control del metabolismo social. Y tiene por consecuencia que a diferencia de las crisis cíclicas, (que

¹⁶ A propósito de esta errónea interpretación: Sería extremadamente tonto negar que tal maquinaria [del capital] existe y es poderosa, ni se debería excluir o minimizar la capacidad del capital de sumar nuevos instrumentos a su ya vasto arsenal de autodefensa continua. No obstante, el hecho de que la maquinaria existente este siendo puesta en juego con frecuencia creciente y con eficacia decreciente es una medida apropiada de la severidad de la crisis estructural que se profundiza. (Mészáros, 2011, p.796).

¹⁷El proceso de constante expansión y acumulación.

podrían ser interpretadas como manifestaciones explícitas de las contradicciones establecidas a lo interior de sus dimensiones) esta crisis asuma una perspectiva **universal, global y permanente** (Mészáros, 2011).

Significa entonces que la crisis estructural puede ser definida como un bloqueo sistemático (es decir de las tres dimensiones internas), que surge a partir de la imposibilidad creciente por parte del sistema de desplazar de forma permanente las contradicciones que él mismo genera, de ahí que esta crisis no sea algo misterioso, sino que resida (de forma latente) y emane de las propias dimensiones internas del capital¹⁸.

Ahora bien el hecho de que el propio capital se le dificulte cada vez más el proceso de expansión y por lo tanto el desplazamiento de las contradicciones, no significa que el mismo detendrá su impulso expansivo es decir trascender cualquier límite que se interponga en su dinámica interna, ya que es bastante ingenuo subestimar a este modo de control y su capacidad de responder a dichas barreras. Ya que en ese sentido:

Lo más probable es que se intente todo para lidiar con las contradicciones que se intensifican, procurando ampliar el margen de maniobra del sistema capitalista en sus propios límites estructurales. (...) Esta corrección ocurrirá por medio de la **manipulación de los obstáculos encontrados**, extendiendo al extremo las formas y mecanismos de intercambio reproductivo en el plano de sus efectos limitadores... (Mészáros, 2011, p.220).

Es debido a la creciente imposibilidad de desplazar esas contradicciones, que el propio capital establece un nuevo mecanismo para cumplir con su determinación estructural de expansión y acumulación, entre otras formas esto se realiza a través de la denominada tasa decreciente de utilización de la mercancía que tiene como objetivo:

(...) divisar medios que puedan reducir la tasa por la cual cualquier tipo particular de mercancías es usada, reduciendo deliberadamente su vida útil, a fin de tornar posible el

¹⁸ Ciertamente, la crisis estructural no se origina por sí sola en alguna región misteriosa: **reside dentro y emana de las tres dimensiones internas** encima mencionadas. No obstante, las disfunciones de cada una, consideradas separadamente, deben ser distinguidas de la crisis fundamental del todo, que consiste en el **bloqueo sistemático** de las partes constituyentes vitales. (Mészáros, 2011, p.798)

lanzamiento de un continuo suministro de mercancías super producidas en el vórtice de la circulación que se acelera” (Mészáros, 2011, p.670).

En ese sentido el propio capital a partir de la dificultad que encuentra en el paulatino proceso de desplazamiento de contradicciones, producto del agotamiento de la expansión extensiva (esto es mediante la ampliación de mercados, nuevos espacios territoriales) e intensiva (valorización de valor ya producido por ejemplo), encuentra en la implementación de la reducción decreciente de la tasa de utilización de las mercancías, un mecanismo para seguir con su proceso de expansión mediante la producción de desperdicio (producción perdularia) y la aceleración del proceso de circulación.

En el período histórico en el que vivimos, posterior al agotamiento del desarrollo expansionista basado en el crecimiento de los mercados y la ocupación de nuevos territorios, la reducción de la tasa de utilización de las mercancías se torna el principal medio de “mantener su crecimiento verdaderamente inconmensurable en el curso del desarrollo histórico” (Soares, 2012, pp. 47-48).

Es por tal razón que la denominada “cultura del desperdicio” o el “consumo destructivo” no refiere a un problema de carácter moral e individual del consumidor sino de la relación social del capital, que pone su propia lógica voraz de incesante expansión y acumulación por encima de las necesidades sociales, al punto de que al realizar esas determinaciones se comienza a producir desperdicio independientemente de las necesidades humanas¹⁹.

La razón por la cual este cambio entre necesidades humanas o producción de desperdicio es totalmente viable, según los parámetros del sistema de producción del capital deriva de que el consumo como el desperdicio son igualmente funcionales desde el punto de

¹⁹ No se debe perder de vista que la incisión existente entre la producción de mercancías y las necesidades sociales siempre ha existido, sin embargo es en esta nueva coyuntura histórica marcada por la crisis estructural que dicho desfase se agrava y consecuencia de ello es la producción de desperdicio (Mészáros, 2011).

vista del proceso de realización del capital, ya que no importa si la mercancía es consumida o no una vez que el proceso de realización del capital es llevado a cabo. (Mészáros, 2011).

Ahora bien el hecho de que el capital emplee este mecanismo con miras a asegurar de forma inmediata su continuo proceso de expansión, no sólo intensifica las contradicciones inherentes (debido a la dificultad cada vez mayor de desplazarlas), sino que además trae consigo una nueva contradicción irresoluble la necesidad siempre creciente del capital por consumidores en masa, y la disminución del trabajo vivo producto de los cambios de la composición orgánica del capital (Soares, 2012).

Este último punto es clave no sólo para profundizar en el carácter estructural de la crisis actual, sino para comprender la configuración actual del Estado moderno y las acciones que se están realizando, como “solución” a la actual crisis de acumulación y expansión de este sistema socio metabólico.

En ese sentido la crisis estructural y las implicaciones que conlleva para el proceso de acumulación y expansión del capital, han requerido una serie de acciones remediales (la reducción de la tasa de utilización, el acortamiento de los tiempos de circulación de mercancías ya mencionadas) así como una serie de medidas de liberalización de la economía que impactan tanto el proceso de producción como la propia estructura de mando política del capital, el Estado cuyo objetivo es “resolver” la situación de crisis que atraviesa el sistema socio metabólico. Vale la pena entonces detallar ahora el significado histórico del neoliberalismo.

2.4 Instauración del neoliberalismo: una “salida” a la crisis estructural

El neoliberalismo en términos generales se comprende como un proyecto económico-político, el cual surge a partir de la crisis de acumulación del capital presentada a inicios de la década de 1970. La cual obligó a sus personificaciones a instaurar una serie de medidas económicas y políticas, en búsqueda de recuperar las tasas de acumulación previas a la instauración del “liberalismo embridado” (que da paso a la existencia de los “Estados de Bienestar”) surgido a mediados de 1950 y 1960 (Harvey, 2007).

En Estados Unidos, el control de la riqueza (en oposición a la renta) por parte del 1 % más rico de la población, se había mantenido bastante estable a lo largo del siglo XX. Pero en la década de 1970, cayó de manera precipitada cuando el valor de los activos (acciones, propiedades, ahorros) se desplomó. Las clases altas tenían que realizar movimientos decisivos si querían resguardarse de la aniquilación política y económica (Harvey, 2007, p.22).

Por lo tanto el neoliberalismo más que una perspectiva teórica (que fundamenta sus postulados en la escuela económica neoclásica) este debe ser comprendido a la luz de su emergencia e implementación histórica, como un proyecto económico-político que se instaure alrededor del planeta, con la intencionalidad de establecer una supuesta restauración de las condiciones idóneas de acumulación del capital (Harvey, 2007).

En ese sentido el neoliberalismo

...se presenta como un conjunto de medidas políticas, económicas y sociales que apuntan a rescatar el capitalismo de la crisis y crear las condiciones necesarias para la recuperación de la lucratividad del orden global del capital en caída. Esas mismas medidas intentan realizar objetivos diversos, dependiendo de cuáles intereses de clase procuran proteger. De un lado se observa una serie de medidas dirigidas a la recuperación del lucro de los capitalistas, y de otro, imposiciones restrictivas y autoritarias sobre la clase trabajadora, cuyo resultado es la degradación de su calidad de vida y trabajo (Soares, 2012, p.60).

Sin embargo, la transición²⁰ que sufre el Estado es decir del denominado “Estado de Bienestar” de corte keynesiano, a un “Estado neoliberal” particularmente en los países “del

²⁰ Esta transición y con ello la instauración del proyecto neoliberal no puede entenderse a cabalidad sin establecer una ligera valoración situacional de la clase trabajadora, la cual experimentó previo a la emergencia de la crisis un “acomodamiento” por parte de sus bases y dirigencias, debido a la consolidación de la política de negociación que caracterizó al momento expansivo del capital y se conoció como los “treinta años gloriosos” del capitalismo. “Predominaron, entonces, el reformismo y la búsqueda de conciliación de clase comprometiendo la autonomía e independencia de clase de los trabajadores, dejándolos a merced de los beneficios otorgados por el capital, mientras duraron” (Soares, 2012, p. 63).

primer mundo” donde el primero fue un hecho, no puede ser comprendido solamente a partir de las medidas políticas que los diferencian sino a partir del elemento de continuidad que existe entre ambas estructuras, que no es más que la función de complementariedad política que cumple el Estado moderno, que contribuye a asegurar la acumulación del capital, es decir para asegurar la preservación de su propia lógica reproductiva (Soares, 2012).

Con base a esta afirmación, es necesario traer a colación la situación de crisis estructural a la cual se enfrenta el sistema de acumulación del capital, crisis que debido a la incapacidad de expansión productiva producto del agotamiento de nuevos territorios y mercados, así como la saturación de la capacidad de consumo (Soares, 2012), demandó mediante la estrategia neoliberal, nuevas formas de valorización del capital, esto mediante la intervención constante del propio Estado.

Esto a pesar de que desde la perspectiva neoliberal el Estado pasa a ser el principal responsable de los desequilibrios económicos provocados por la crisis en curso, bajo la tesis conocida, de la crisis fiscal de los Estados. De ahí que desde esta perspectiva se promueva su mínima intervención en el ámbito económico, con el propósito de fomentar el desarrollo económico y el empleo (Soares, 2012).

De esta manera se constata una tensión constante entre aquello desarrollado a nivel teórico por la perspectiva neoliberal, sobre el quehacer del Estado y la implementación a nivel práctico de sus ideas, ya que en lugar de presenciar una disminución en el mercado lo que se constata es una reconfiguración de sus intervenciones (Soares, 2012).

A pesar de que se habla de su reducción, para facilitar al mercado su restauración de la normalidad del crecimiento económico, lo que se constata es algo contrario. Mayor solicitud del Estado, mediante incentivos fiscales, subsidios de toda orden, financiación con tasas de interés reducidas e inversiones necesarias para la estabilización del sistema como un todo. Algo que se ha acentuado con la crisis estructural (Soares, 2012, p.62).

Es precisamente esta reconfiguración contradictoria lo que permite definir lo que se ha denominado “Estado neoliberal”, el cual a pesar de desarrollarse de forma desigual a

través del planeta²¹ según la región y multiplicidad de mediaciones, entre ellas económicas y políticas, conserva la especificidad suficiente para evidenciar su existencia. Y se expresa en la prioridad que este le otorga a la construcción de un “clima óptimo para los negocios” y la salvaguarda del sistema financiero, ambos a costa del bienestar social y en la transgresión de los derechos colectivos de las personas y calidad medioambiental (Harvey, 2007).

El carácter heterogéneo y divergente de las medidas establecidas sobre estas dos grandes líneas de acción del denominado “Estado neoliberal”, puede ser explicados a partir de la fricción transicional que sufren los países que tenían una organización estatal diferente al giro neoliberal, el impacto que tienen los tratados comerciales en la reconfiguración económica de los países, la inherencia del capital financiero mediante préstamos internacionales, la hostilidad y capacidad de represión ante toda forma de solidaridad social que entorpezca el proceso de acumulación de capital y los cambios en la estructura gubernamental²² a la hora de tomar decisiones en favor del capital (Harvey, 2007).

Sin embargo a pesar del éxito que ha tenido la estrategia neoliberal para asegurar el poderío de clase a los sectores dominantes, en lo que refiere a la economía capitalista mundial su desempeño en estimulación para el crecimiento económico general puede ser valorado como un rotundo fracaso (Harvey, 2007).

Este panorama no es de extrañar puesto como se ha mencionado a lo largo del documento, el fundamento de la crisis en curso no deviene de elementos políticos y/o institucionales (como defiende el neoliberalismo cuando establece al Estado y su intervención como uno de los principales obstáculos para el crecimiento económico), sino que por el contrario refiere un problema estructural relativo a la propia dinámica de acumulación del

²¹ Este desarrollo desigual del neoliberalismo a través del planeta es uno de los elementos clave que aborda Harvey (2007), ya que tal y como él lo menciona concebir el auge del neoliberalismo sólo a partir de la ascensión de líderes políticos en Estados Unidos o Inglaterra en la década de los años 1970 y 1980 (Ronald Reagan y Margareth Thatcher respectivamente) no es suficiente para comprender su instauración por todo el globo, y mucho menos la heterogeneidad que alberga este proyecto en su implementación (a través del Estado) y que por lo tanto se expresa de forma diversa según la sociedad o región que se estudie.

²² Al respecto el autor (2007) establece como al interior del ámbito gubernamental, existe una reestructuración en la toma de decisiones en materia política y económica, donde el sector empresarial y corporativo, adquieren cada vez más, en colaboración con actores estatales, importancia al momento de redactar todo tipo de legislaciones, políticas públicas y marcos normativos, mismos que son ventajosos en su gran mayoría para estos sectores empresariales. Siendo la figura de alianzas público privadas un ejemplo de ello.

capital, que el neoliberalismo (y cualquier otra respuesta que no cuestione el fundamento económico de fondo) es incapaz de resolver.

Esto queda aún más claro a partir del balance que se puede realizar sobre la estrategia neoliberal, la cual su mayor logro ha consistido en redistribuir la riqueza al interior de las clases dominantes y no a la generación y distribución de la misma. Esto a través de diversos mecanismos que permiten lograr lo que se ha denominado la “acumulación por desposesión”, y que refieren a la privatización y mercantilización, financiarización, gestión y manipulación de la crisis, y redistribuciones estatales (Harvey, 2007).

En referencia a la financiarización esta medida va a ser clave para el proceso de redistribución de la riqueza, en el entendido que le permite al capital global enfocarse en los países de la periferia para otorgar multimillonarios préstamos a estas regiones, las cuales tienen la obligación de pagar dicha deuda externa (a través de los Estados), según las tasas de interés establecidas por los entes bancarios, de acuerdo a los intereses del mercado y el capital global (Soares, 2012).

De manera que esto va a conllevar una serie de cambios a lo interno de los países deudores que aseguren no sólo las condiciones económicas, sino que brinden las garantías políticas para el proceso de acumulación de capital, que en este caso sería mediante el pago de las tasas de interés (Soares, 2012). Entre esta serie de medidas se encuentran:

Las privatizaciones de las empresas estatales, la flexibilización del papel del Estado en la implementación de políticas sociales, la transferencia de funciones públicas para sectores públicos no estatales, la reforma de seguridad social, **tributaria**, administrativa, trabajadora/sindical y universitaria, las acciones con el objetivo de derrumbar todas las barreras legales para la penetración del capital en áreas ahora atractivas a la búsqueda de lucro (...) el debilitamiento de la resistencia de los trabajadores a través de pérdida de derechos, del desempleo, de la precarización del trabajo y de la reducción del valor real de los salarios (Soares, 2012, p.67).

Sin embargo otra de las estrategias que se aplica en paralelo, refiere al creciente endeudamiento externo²³ de los países periféricos a partir de la manipulación de la deuda. Proceso que inicia a mediados de los años 1960 y se consolida en la década de los 1970, bajo la idea de que dicha dinámica es necesaria para lograr la modernización y desarrollo de las economías periféricas (Soares, 2012).

Este proceso de constante endeudamiento, tiene por consecuencia que los Estados deudores lleguen a un punto de inflexión en el cual les es imposible el pago de los préstamos a partir de los recursos propios de sus economías, lo que les obliga a contraer nuevos préstamos con tasas por encima de la inflación²⁴ y del crecimiento económico, para con ellos empezar a pagar dichas tasas de interés, lo que tiene por consecuencia, el aumento de los déficits presupuestarios, los cuales serán pagados con nuevos préstamos (Soares, 2012). Lo que subsume a los países de la periferia a una espiral infinita de pago de la deuda por cifras astronómicas y virtualmente impagables.

El resultado fue la sumisión de los Estados periféricos a condiciones aún más desfavorables en la crisis en curso (...) Se instaló una relación en que se estimula (e incluso se celebra la entrada en abundancia de capitales externos) la dependencia al capital externo en exceso a la espera de inversiones lucrativas a cualquier precio, al mismo tiempo en que se exige (internamente) políticas de austeridad y rigidez presupuestaria en la ejecución de las actividades típicas del Estado, tales como políticas sociales en el ámbito de la educación, salud, habitación, asistencia social etc. Libertad creciente para el capital y austeridad y restricción para las demandas del trabajo (Soares, 2012, p.68).

En el caso de América Latina estos mecanismos financieros claves para la instauración de la estrategia neoliberal, se concretaron y se hicieron evidentes a partir de la

²³ Este es otro de los mecanismos centrales abordados por Harvey (2007) bajo lo que denomina “acumulación por desposesión”, siendo la “trampa de la deuda” el principal instrumento para llevar a cabo este proceso, que tiene por consecuencia “(...) la redistribución deliberada de la riqueza desde los países pobres hacia los ricos.” (Harvey, 2007, p. 169).

²⁴ Se define como el aumento generalizado y sostenido del nivel general de precios de los bienes y servicios de una economía en un periodo. Dada la dificultad de calcular la variación de precios de todas las transacciones, la inflación se estima utilizando índices de precios, calculados con información muestral (BCCR, 2018).

denominada “crisis de la deuda latinoamericana” que dió paso a la conocida “década perdida” a mediados de los años 1980, y que forzó a los países de la región entre ellos Costa Rica ha asumir una serie de reformas de orden económico y políticas, para poder solventar el pago de la deuda adquirida (Vargas, 2005).

Esta serie de medidas que se aplicaron en América Latina durante las décadas de 1980-1990 que posteriormente se llegaron a conocer como el “Consenso de Washington”, pueden ser sintetizadas según Gambina (2001) como se citó en Vargas (2005) en los siguientes puntos:

1. Disminución del déficit fiscal a no más del 1 o 2 por ciento respecto del PIB.
2. Disminución del gasto público, inclusive la supresión de subsidios y la concentración del gasto social en educación primaria y salud para los más necesitados.
3. Ampliación y generalización de la base imponible, principalmente por medio de impuestos indirectos, a fin de aumentar la recaudación de tributos.
4. Tasas de interés positivas en términos reales a fin de atraer capitales y evitar su fuga.
5. Un tipo de cambio elevado en términos reales a fin de favorecer las exportaciones.
6. Eliminación de barreras arancelarias y no-arancelarias en el comercio internacional.
7. Introducir una legislación atractiva para la inversión extranjera.
8. Privatización de empresas públicas.
9. Desregulación de la economía, en especial del mercado de trabajo.
10. Reformas legales e institucionales que garanticen los “derechos de propiedad”.

Medidas que se realizaron a través de los Programas de Ajuste Estructural a nivel regional (Vargas, 2005), y se centraron en la apertura del mercado (puntos 4, 5, 6, 7) así como la reducción del Estado, no sólo mediante la reestructuración del gasto público a partir de su restricción o reducción (punto 1 y 2) sino mediante la directa privatización²⁵ de los activos estatales (punto 8).

²⁵ Estas medidas implementadas en la década de 1980 serán profundizadas en la década siguiente, mediante las conocidas “reformas institucionales de segunda generación” las cuales “(...)en lo fundamental, se inspiraban en la teoría institucionalista con base en la cual proponían el desarrollo de “instituciones” (nunca clara ni rigurosamente definidas) cuya función sería, en lo esencial, crear las condiciones para el más eficaz funcionamiento de los mercados liberalizados” (Vargas, 2005, p. 347) y con ello complementar y consolidar las medidas establecidas en la década pasada.

CAPÍTULO III: UNA MIRADA AL ESTADO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS COSTARRICENSES: CAUSAS Y CONSECUENCIAS DEL DESEQUILIBRIO FINANCIERO PRESENTADO A PARTIR DE LA CRISIS ECONÓMICA DEL 2008.

En el presente capítulo se realiza un acercamiento general, a la situación financiera del Estado costarricense a partir de la crisis económica internacional surgida en el 2008, la cual debido a su severidad impactó de manera importante el endeble equilibrio financiero presentado en el país ese mismo año, lo que marcó un antes y un después en las políticas presupuestarias que se siguen implementando hoy en día.

A raíz de lo anterior el capítulo se divide en tres sub apartados: la crisis económica desatada en el 2008 (causas, consecuencias, actores relevantes y su impacto en Costa Rica), un balance general sobre las finanzas públicas y algunos indicadores sociales posteriores a dicho acontecimiento, y finalmente las medidas en materia de contención y reestructuración del gasto público²⁶ llevadas a cabo producto de la situación financiera actual, todo ello enmarcado en los años 2009-2018.

3.1 Crisis económica del 2008: el “crack” del sistema financiero

Una de las crisis más importantes y profundas que han marcado la pauta de desarrollo del capitalismo en pleno siglo XXI, ha sido la “gran recesión” asociada a la crisis del sistema financiero y la consecuente quiebra de entes corporativos, por ejemplo el banco “Lehman Brothers” en el 2008, el cual si bien desató un colapso de envergadura (Katz, 2010), los síntomas de la crisis en curso ya eran notorios en el año 2007 (Chesnais, 2008).

Sin embargo antes de profundizar en las implicaciones que tuvo dicha crisis en Costa Rica, es necesario comprender las razones estructurales que la propiciaron, e hizo que se

²⁶ Si bien la frase “contención y reestructuración del gasto público” se puede llegar a interpretar como sinónimo de eficiencia y sostenibilidad del gast, como se verá a lo largo del documento, la "regla fiscal" más que lograr esos objetivos lo que promueve reducción del Estado a partir del recorte presupuestario de las instituciones públicas en miras de cumplir probablemente con el pago de la deuda pública, esto en detrimento de las condiciones de vida de la clase trabajadora, la inversión pública y con ello la política social.

manifestara en el sector financiero a mediados del 2008. Lo que conlleva explicar en términos generales la dinámica propia de este sector de la economía, los principales actores implicados y las interrelaciones establecidas entre estos, ya que son elementos básicos que permiten hacer una reconstrucción de este importante acontecimiento histórico.

Es habitual en las investigaciones que abordan la crisis, definir las consecuencias (el estallido de la burbuja inmobiliaria) como las causas que originaron dicha catástrofe socioeconómica, al punto de defender la tesis de que los principales responsables de la crisis (junto con pero en segundo plano los entes financieros) fueron las personas que accedieron a los denominados créditos hipotecarios “subprime”, situación que si bien fue una de las manifestaciones más claras del problema, dista mucho de ser una de sus causas estructurales²⁷

El origen de la crisis se halla principalmente en el exceso de gasto y del endeudamiento por parte de los estadounidenses, estimulado por bajas tasas de interés. Una parte de este gasto excesivo se dirigió al mercado inmobiliario, muchas personas adquirieron propiedades por encima de su capacidad de pago o una vivienda adicional con fines puramente especulativos, dando origen a la crisis hipotecaria al presentarse una caída en el precio de las viviendas, misma que se ha reflejado tanto en la reducción del patrimonio de muchas familias que han visto reducida su capacidad de consumo... (Zurita et al., 2009, pp. 17-18).

Entre las razones que se argumentan para explicar la caída de las tasas de interés, se encuentra en términos generales la restricción del consumo y con ello la contracción de la dinámica económica al interno de los Estados Unidos, producto de dos elementos históricos la anterior crisis económica del 2001 asociadas a las empresas tecnológicas (conocida como

²⁷ Este balance el cual responsabiliza directamente a las personas que accedieron a dichos créditos, ignora completamente el contexto histórico propio del desarrollo del capital (y más específicamente el “capital de colocación financiero”) para utilizar la expresión de Chesnais (2008), lo que termina no solamente desviando la discusión sobre la relación capital y sus implicaciones en el mundo del trabajo, sino que responsabiliza a los individuos inmersos en dicha relación social, lo que deriva en conclusiones laxas como que para evitar este tipo de crisis bastaría con aplicar o velar por el cumplimiento de la normativa en materia financiera. Estas tesis son sostenidas por Zurita et al (2009) y Aguirre y Mesa (2009).

la crisis “ punto com” o “dotcom²⁸” en inglés), así como el ataque terrorista del 11 de setiembre del 2001 en Nueva York. (Zurita et al., 2009).

No obstante a pesar del impacto que ambos hechos tuvieron en la economía norteamericana, no se puede obviar el contexto económico que los antecedió y que probablemente afectó aún más el mercado interno de los Estados Unidos, el proyecto económico-político neoliberal y su impacto en el mundo del trabajo, esto último expresado a partir de la denominada “deslocalización productiva” y el consecuente impacto/ataque que se generó en las políticas salariales de los trabajadores (Chesnais, 2008).

De ahí que una de las primeras determinaciones estructurales para entender la crisis económica, sea “los cambios en la configuración geo-económica de la dominación del capital” (Chesnais, 2008), ya que es a partir de la deslocalización de la producción principalmente dirigida hacia los países asiáticos como China y la India (debido a la obtención de mano de obra barata y de mayor explotación laboral), que la economía norteamericana experimenta un fuerte impacto debido no sólo a la depreciación de los salarios, sino inclusive a la quiebra de sectores productivos de origen industrial.

El re-despliegue de las inversiones de los grupos industriales de los países de la Tríada (USA, Europa, Japón) y la importación de mercancías baratas producidas en China y otros lugares de Asia dieron un fuerte apoyo (y en algunos casos llegaron a sustituir) a políticas económicas y presupuestarias (en el caso de los Estados Unidos, política monetaria) dirigidas a contener los salarios. En muchos sectores industriales, los precios de los “bienes salarios” de origen industrial cayeron tanto que las empresas enfrentaran una situación casi deflacionista y fueran “acogotadas” (y con ellas sus asalariados) (Chesnais, 2008, p.6).

²⁸ La crisis “punto com” hace referencia a la crisis económica que estalló a inicios del siglo XXI, está surgió debido al crecimiento de las empresas tecnológicas y el internet (en el marco de la denominada “nueva economía o “economía de la información”) lo generó al interior del sistema financiero una burbuja especulativa que eventualmente estalló. Su impacto global fue moderado puesto que se centralizó en el sector tecnológico, y no se vinculó con otras esferas de la economía, como el sector bancario e inmobiliario (Rankia, 2008).

Sin embargo esta situación de contracción del poder adquisitivo de mercado interno norteamericano, se logró sostener a partir del endeudamiento familiar (Katz, 2010) lo que permitió no sólo mantener el poder adquisitivo de los hogares, a pesar de la baja de los salarios, la precarización laboral y el desempleo, sino que también impactó en las bajas de las tasas de interés del sistema crediticio (Chesnais, 2008), lo que a su vez permitió compensar la crisis de realización en curso producto del deterioro o la capacidad de compra.

Esta situación explicaría en términos históricos, el aumento del gasto por parte de los hogares estadounidenses, los cuales fueron sujetos cada vez más al crédito como medio de subsistencia²⁹, situación que puede reflejarse en el deterioro progresivo de su capacidad de ahorro, puesto que “(...) a partir de 1999, los estadounidenses comenzaron a gastar en promedio más que en años anteriores. El promedio del ahorro personal como porcentaje del ingreso, entre el 2000 y el 2007, fue de 1.5% frente a 5.2% de la década de los noventa o 9% en los ochenta” (Zurita et al., 2009, p.18).

Por lo tanto, si bien existieron situaciones particulares que trastornaron la economía norteamericana como el ya mencionado ataque terrorista en el 2001 ó la crisis de las “.com”, que impactaron en las bajas de las tasas de interés (como medio para incentivar el consumo) no se puede obviar las implicaciones que tuvo el proyecto neoliberal, el cual fomentó una mayor dependencia del sistema crediticio, debido a las consecuencias que tuvo este en mundo del trabajo y la reconfiguración de las formas de acumulación de capital.

En ese sentido la segunda razón de carácter estructural que permite entender el origen de la crisis económica del 2008, refiere a la existencia anómala de una muy larga fase de “acumulación sin ruptura” (Chesnais, 2008), puesto que esta se originó a partir de mediados de los años 50 (finalización de la reconstrucción de Europa debido a la Segunda Guerra

²⁹ Con esta afirmación no se pretende ocultar el carácter especulativo asumido por personas particulares a partir del boom inmobiliario, ya que tal como lo menciona Chesnais (2008) la utilización de las casas o bienes patrimoniales como activo financiero es parte de la tradición estadounidense, puesto que en esa última década “las plusvalías realizadas con la compra y venta de casas de habitación individuales fueron la primer fuente (60%) de enriquecimiento patrimonial de los hogares estadounidenses.” (p.10). Sin embargo sí permite ampliar la discusión, al evidenciar el rol del sistema crediticio no sólo como forma de especulación sino de afrontar las necesidades de subsistencia, en un contexto de contracción del poder adquisitivo de los hogares.

Mundial), y marca el período en el cual el capitalismo como sistema mundial experimentó más de cincuenta años de acumulación ininterrumpida.

Es la fase de este tipo más larga de toda su historia. La acumulación se dio con momentos de ritmos diferentes, pero sin que se produjese ninguna ruptura, como una gran crisis económica o una guerra análoga a las dos grandes conflagraciones del siglo XX. La recesión mundial de 1974-76 puso fin al largo movimiento cíclico llamado “los treinta gloriosos”. Cerró un período, pero luego de una fase de transición la acumulación (...) ,especialmente, de un desplazamiento progresivo de su centro de gravedad geográfico. Ninguna ruptura se produjo tampoco desde el flanco de la lucha de clases. El capitalismo mundial tuvo las manos libres para responder a lo que pudo parecer en su momento una ruptura por medio de la revolución neoliberal o más exactamente neoconservadora (Chesnais, 2008, p.3).

Es a partir de esta continuidad histórica en el proceso de acumulación de capital que el sistema financiero desarrolló un alto grado de especialización de instrumentos especulativos, que le permitieron al capital “ocioso” nuevas formas de valorización (Chesnais, 2008), puesto que la forma tradicional de funcionar del mercado primario³⁰ ya no era tan rentable producto de lo anteriormente mencionado, es decir el bajo poder adquisitivo de los hogares estadounidenses y las consecuentes bajas tasas de interés.

Las tasas de interés de Estados Unidos alcanzaron niveles históricamente muy bajos. Por su parte, los bancos, frente a la liquidez existente, se volvieron cada vez más creativos para elevar su rentabilidad, desarrollando nuevos instrumentos financieros y métodos para relajar los requisitos a la hora de otorgar préstamos, particularmente hipotecarios, y mantener el riesgo contingente fuera de sus balances y, al mismo tiempo, los fondos de pensiones con

³⁰ Al respecto Zurita et al. (2009) indican la diferencia entre el “mercado primario”; aquel destinado al otorgamiento de las hipotecas y el “mercado secundario”; espacio donde se compran y venden las hipotecas existentes”. Mercado secundario que a partir del apoyo del gobierno norteamericano experimenta un fuerte impulso en su crecimiento, lo que es posible (puesto los autores no profundizan en ello) se relacione al proceso de desregulación financiera iniciada a finales del siglo XX.

miles de millones de dólares acumulados buscaban nuevas oportunidades de inversión al igual que los inversionistas extranjeros que dirigieron grandes flujos de recursos financieros al mercado de Estados Unidos. En este contexto, se otorgaron un número creciente de créditos hipotecarios, muchos de ellos sin el respaldo apropiado... (Zurita et al., 2009, p.18).

Otro de los factores importantes a considerar para explicar el alto grado de especialización de los instrumentos financieros, deriva de la excesiva liquidez que experimentó este sector producto del entrante masivo de divisas internacionales provenientes principalmente de China, (Chesnais, 2008; Zurita et al, 2009) de ahí que además de experimentar una baja rentabilidad en los medios “tradicionales” de acumulación, el sistema financiero experimentó un exceso de capital “ocioso” que buscaba ser valorizado.

En síntesis la crisis económica del 2008 más que originarse a partir del excesivo gasto por parte de los estadounidenses, expresado (como se desarrollará en la apartado siguiente) en las hipotecas “subprime” favorecidas por las bajas tasas de interés del sistema crediticio, este acontecimiento se originó a partir del escenario histórico que le antecedió caracterizado por una muy larga fase acumulación, continuada en las últimas décadas por el proyecto neoliberal y su correspondiente configuración geoeconómica.

Así, el gasto excesivo y la disminución de las tasas de interés entre otros hechos (disminución de la capacidad adquisitiva de los hogares, crecimiento del desempleo y el endeudamiento, la excesiva liquidez de divisas, desregulación financiera entre otras) más que causas, corresponden a manifestaciones o “síntomas” de las verdaderas causas estructurales, vinculadas a la determinación estructural del propio capital, es decir su necesidad imperiosa de expansión y acumulación³¹.

³¹ Una de las principales consecuencias y manifestaciones de “la acumulación sin ruptura” es por supuesto el nivel alcanzado y los mecanismos engendrados por la acumulación de capital de préstamo a interés, que se valoriza exteriormente a la producción de valor y plusvalor, sin salir de la esfera de los mercados financieros. La fuerza económica y social del capital de inversión financiera es consecuencia directa de la duradera falta de ruptura en la acumulación. No hay que olvidar que una de las primeras causas de la reaparición de este tipo de capital a fin de los años 1960 fue el aumento de las ganancias no reinvertidas en la producción directa de valor y plusvalor. Era preciso que tales capitales no quedaran “ociosos” y fue necesario abrirles posibilidades de valorización como capital de préstamo. (Chesnais, 2008, p.4)

3.2 El papel de los sujetos implicados en la explosión de la burbuja inmobiliaria.

Abordadas en forma general las causas estructurales que explican el desarrollo de la crisis que presentó el sistema financiero en el 2008, es conveniente explicar las acciones concretas y con ello los sujetos implicados en el denominado “boom inmobiliario”, el cual debido a sus consecuencias tuvo un impacto directo en las economías centrales, pero también en las periféricas, entre ellas Costa Rica.

Tal como se mencionó al principio de este capítulo la crisis se desarrolló en la inmediatez a partir de la existencia de hipotecas “subprime”, las cuales eran calificadas como “hipotecas de alto riesgo” debido a la poca o nula capacidad de pago con la que contaban las personas solicitantes para hacer frente a la deuda adquirida, riesgo que se compensaba al cobrar tasas de interés mucho más elevadas. (Pineda, 2011). Fueron estas hipotecas las que en el estallido de la crisis se habían expandido por todo el sistema financiero mundial, y tuvieron por consecuencia la bancarrota de muchas entidades y el rescate estatal de otras (Katz, 2010).

Son varios actores principales los que fomentaron de forma directa la propagación de estos créditos basura a través del sistema financiero entre ellos; las sociedades de préstamos hipotecarios, “las sociedades especializadas en la actividad de titulización de préstamos hipotecarios riesgosos, su compra y su reventa” (Chesnais, 2008, p.9) y los bancos de inversión, ya que fue a través de la interacción de estos³² lo que desencadenó el proceso de especulación inmobiliaria.

Previo al crecimiento experimentado del “mercado secundario” estadounidense, los préstamos inmobiliarios eran otorgados tradicionalmente por el denominado “mercado primario”, de modo que “(...) la mayoría de las veces ellos originaban el préstamo, realizaban

³² La interacción entre estos actores, fue posibilitada a partir de la desregulación financiera que sufre este mercado a partir de los años de 1980 y 1990, donde un hito importante fue el abandono del Acta de la “Glass-Steagall”, que en palabras de Pineda (2011) establecía las reglas para la banca comercial y la banca de inversión, esta última que si bien no estaba sometida a controles como si los tenía la banca comercial (como el contar con liquidez y solvencia económica), tenía muy restringida sus operaciones con este sector, así como también tenía prohibido acudir al público general en busca de financiación.

el papeleo, atendían la contratación, prestaban el dinero y recolectaban los pagos” (Zurita et al., 2009, p.19). Situación que cambia radicalmente a partir del crecimiento del “mercado secundario”, y con ello las sociedades especializadas en la titulización de los créditos hipotecarios, puesto que estas solo cumplían el rol de mediadoras.

Era frecuente que el que originaba el crédito ni siquiera lo conservaba hasta su vencimiento, aunque recibía la solicitud y realizaba todo el papeleo hasta que se firmaba la hipoteca e incluso, en algunos casos, la misma institución hacía el préstamo. Sin embargo, su intención era venderlo rápidamente, no conservarlo. Estas empresas generaban ingresos por las tarifas que cobraban y operaban únicamente como intermediarios, ya que el individuo o la empresa que compraba el préstamo es quien realmente está fondeando el préstamo (Zurita et al., 2009, p.20).

Sin embargo para que dichos préstamos riesgosos y frágiles se firmaran y a su vez se revendieran, era necesario contar con sociedades financieras lo suficientemente robustas que pudiesen comprar dicha deuda. De modo que fueron los fondos especulativos de alto riesgo (conocidos como “hedge funds”) filiales de grandes bancos de inversión y bancos comerciales norteamericanos y extranjeros, quienes asumieron dichas deudas y que en el estallido de la crisis propiciaron su carácter realmente mundial (Chesnais, 2008).

De modo que es bajo esta figura de “reventa hipotecaria” que dichas filiales pueden vender estos créditos a terceros ya sea de forma individual, o mediante el “empaquetamiento” de diferentes créditos hipotecarios como un único activo proceso conocido como “titulización”, es decir “armar un título” a partir de créditos hipotecarios de diferentes clientes e intercambiarlos en el mercado financiero. (Zurita et al, 2009). Esto desencadenó la burbuja inmobiliaria, puesto que los inversores en la bolsa (aprovechando la demanda creciente del acceso al crédito, y bienes inmobiliarios con su eventual alza en los precios) compraban dichos títulos y armaban nuevos que revendían, es un proceso constante de especulación que se diseminó por todo el sistema financiero.

La banca de inversión dividía estos paquetes en distintos tramos, cuya solvencia venía determinada por su nivel de sobregarantía y la probabilidad de impago, que se calculaba en función de la morosidad histórica de las hipotecas subprime. Los tramos se titulizaban en MBS (mortgage back securities) y CDO (collateralized debt obligations). Los títulos de tramos más senior, aquellos cuya probabilidad de impago era ínfima y estaban muy garantizados, se consideraban de máxima calidad crediticia. Una agencia de rating confirmaba esta alta calidad (incluso con una calificación AAA). Estos títulos fueron comprados ávidamente por un mercado financiero internacional, cuyos inversores confiaban en su alta solvencia y buscaban desesperadamente rentabilidades positivas en dólar. Estos activos se distribuyeron entre fondos de inversión y entidades financieras de prácticamente todo el mundo... (Pineda, 2011, pp.147-148).

De ahí que la crisis en curso se desarrolló a partir de la complicidad de uno de los actores más cuestionados, las agencias calificadoras de riesgo las cuales evaluaban los títulos mencionados otorgándoles determinada calificación crediticia (que llegaron a ser inclusive calificados como AAA³³ la calificación más alta sinónimo de riesgo casi inexistente), lo que impulsó a los inversionistas a invertir en estos títulos de dudosa calidad crediticia confiados por las buenas calificaciones asignadas por dichas agencias, entre ellas Standard & Poor's, Moody's y Fitch, entre otras (Sánchez, 2016).

Sin embargo es a partir del 2004 que la Reserva Federal de los Estados Unidos, inició un ciclo de elevación de las tasas de interés como una medida para contener la inflación, lo que evidentemente afectó no sólo el costo del crédito que pasó del 1% al 5.25%³⁴ en el 2006,

³³ En un estudio de JPMorgan citado en el Financial Times (26 de febrero de 2009), se estimó que la tasa de recuperación de los tramos más altos de los CDOS, aquellos que llegaron a ser calificados como AAA y que se suponían muy seguros, ha sido en promedio del 32% y para tramos inferiores la recuperación de esos activos ha sido de alrededor de sólo el 5%; estos resultados quizá sean los peores para activos que alguna vez fueron calificados como triple A. (Zurita, et al.,2009, p.20)

³⁴ Esta afectación según Sánchez (2016) surge debido a la ya mencionada desregulación financiera que permitió la modificación de las formas en las que se brindaba el acceso a los préstamos hipotecarios entre ellas la

sino que devaluó el precio de los bienes inmuebles lo que tuvo serias consecuencias en ese sector puesto que se empezó a visualizar la problemática de los créditos hipotecarios “subprime” o de alto riesgo, al crecer de forma notoria sus carteras vencidas es decir la imposibilidad de pago (Zurita et al., 2009).

De esta manera, cuando las personas solicitantes de créditos hipotecarios no pudieron seguir cumpliendo con las deudas adquiridas, toda la compleja burbuja especulativa que se basó en la reventa de dichas deudas estalló, lo que provocó que todos esos títulos ficticios que circulaban en el sistema financiero perdieran su valor y con ello una multiplicidad de instituciones vieran reducido su capital (Zurita et al., 2009), al punto de generar quiebras impensables, como por ejemplo el banco de inversión “Lehman Brothers” lo que eventualmente afectó a la economía “real” no sólo la norteamericana sino de todo el mundo.

3.3 Consecuencias del estallido de la burbuja inmobiliaria en la economía “real”³⁵

Más allá del impacto directo que tuvo la explosión de la burbuja inmobiliaria en ciertos sectores de la economía real norteamericana, como el sector de la construcción (Chesnais, 2008), el de servicios (debido a los despidos masivos producto de la quiebra de grandes corporaciones financieras), y por supuesto el inmobiliario debido a las miles de personas que se quedaron sin hogar³⁶, la razón principal que permitió la transmisión de la crisis al “sector real” de la economía fue la alta dependencia que tenía este del sistema crediticio, mismo que experimentó una restricción en sus canales de crédito tradicionales.

introducción de las tasas de interés variables. Al respecto Zurita et al (2009) establece como los créditos que habían dominado previo al boom inmobiliario (que va desde 1996 hasta el 2005) eran los de tasas de interés fija, los cuales pasan a un segundo plano a partir del uso más común de los créditos a tasa variable, que se ofrecían con bajas tasas de interés en los dos primeros años para luego ajustarlos de acuerdo a una tasa de referencia, como la brindada por la Reserva Federal de los Estados Unidos.

³⁵ La “economía real” es un término que hace alusión a la economía productiva la cual se basa en la creación de valores tangibles, es la base de la riqueza material en contraposición a la economía financiera que se basa mayoritariamente en la especulación (Gerencie, 2020). Sin embargo conviene mencionar que esta diferenciación de la economía “real” y “financiera” constituye una falsa dicotomía, puesto que ambas esferas se encuentran interrelacionadas (algo que fue evidente en la crisis económica del 2008) y son claves para el desarrollo de la economía capitalista y por ello de la lógica del capital.

³⁶ Según The Wall Street Journal Online (2008) como se citó en Pineda (2011), sólo para julio del 2007, se habían producido 180.000 procesos de embargo contra personas que no pudieron pagar sus hipotecas, número que representó el doble en comparación al 2006.

La crisis financiera se transformó en una crisis de la producción y del empleo en Estados Unidos porque el sistema bancario suspendió de manera súbita los flujos de crédito, por lo que toda la actividad económica que depende del crédito para operar tuvo que detenerse (Zurita et al, 2009, p.24).

De ahí que producto de la restricción del crédito como consecuencia de la “evaporación” de la liquidez que presentaron estos grandes entes financieros (Pineda, 2011), se haya presentado un deterioro sostenido de la actividad económica, dando paso así a“(…) la entrada en recesión de las economías más industrializadas del mundo y de los países emergentes y en desarrollo” (Zurita et al, 2009, p.24).

En ese sentido, el hecho de que el epicentro de la crisis haya sido en los Estados Unidos (y por lo tanto uno de los países más afectados), no es un dato menor en términos económicos para el resto del mundo y mucho menos para países en “vías de desarrollo” como Costa Rica, puesto que la retracción económica representó un duro golpe para los mercados internacionales, ya que para el periodo 2003-2006 Estados Unidos representaba el principal importador de mercancías del mundo (Chesnais, 2008).

Veamos ahora en detalle el impacto que tuvo la crisis internacional en Costa Rica, la cual constituyó un antecedente inmediato en la profundización del proceso de reestructuración del gasto público debido a sus implicaciones en las finanzas públicas costarricenses.

3.4 El impacto de la crisis en Costa Rica

En el caso de Costa Rica el estallido de la crisis del 2008 tuvo graves implicaciones para la economía nacional, lo que se podría explicar debido no sólo a su tamaño sino a su dependencia del mercado exterior (acentuado por el modelo de desarrollo país³⁷), vulnerabilidades que se reflejaron en diversos datos macroeconómicos entre ellos: la producción, el empleo, la balanza de pagos (exportaciones, importaciones, remesas del exterior, inversión extranjera...) y el balance fiscal (Mora y Morales, 2010).

Según los datos brindados por el Índice Mensual de Actividad Económica³⁸ (IMAE), el impacto de la crisis en el nivel de producción empezó a manifestarse ya a inicios del 2008, cuando se hace evidente su desaceleración, misma que se mantuvo a lo largo de ese año e inclusive presentó una variación interanual del IMAE negativa, que se tradujo en 12 meses consecutivos de decrecimiento productivo (Mora y Morales, 2010).

Los principales sectores productivos afectados, según los autores (2010) fueron el sector construcción, manufacturero, comercial, turístico, y agropecuario, así por ejemplo la contracción experimentada en el sector de la construcción (con un decrecimiento en su nivel de actividad por 12 meses consecutivos) implicó entre octubre del 2008 y diciembre del 2009, la pérdida de 24124 empleos formales, mientras que en el sector industrial el cual presentó tasas de crecimiento negativas por 15 meses consecutivos, presentó una pérdida de 8330 puestos de trabajo, esto debido a la reducción del 8,7% (en comparación al 2008) de la demanda de los bienes industriales producidos en el país.

³⁷ Al respecto los autores (2010) indican la importancia que reviste este modelo de desarrollo impulsado por el país (se presume que hablan en menor o mayor medida de la estrategia neoliberal), para entender los efectos o consecuencias de la crisis, ya que el mismo es responsable de la exposición o vulnerabilidad que presentó la economía costarricense de cara a lo sucedido en la economía mundial (Mora y Morales, 2010).

³⁸ El IMAE es un índice de cuántum tipo Laspeyres y mide la evolución de la actividad económica, aproximando el comportamiento mensual del valor agregado de las diferentes industrias incluidas en el cálculo del Producto Interno Bruto. En la mayoría de los casos, asume una razón insumo-producto fijo para cada industria y refleja básicamente las variaciones reales que se dan en la producción. (Mora y Morales, 2010, p.38)

(...) el resultado de la tasa de desempleo del 2009 mostró un fuerte incremento ubicándose en un 7,8% de la población económicamente activa. Además, la tasa de subutilización de la mano de obra pasó de un 11% en el 2008 a un 15% en el 2009. Los resultados de la Encuesta de Hogares del 2009 también mostraron como el subempleo visible, es decir, las personas que trabajan menos de la jornada laboral establecida en el código de trabajo (48 horas) se incrementó, pasando de 3,8% en el 2008 a 4,9% en el 2009 (Mora y Morales, 2010, p.46).

En materia fiscal, según los autores (2010) Costa Rica para los años 2007 y 2008 presentó un superávit financiero de ₡86,753 millones y ₡36,364 millones respectivamente, cifras que fueron posibles gracias a una mayor tasa de recaudación de impuestos por concepto de renta, aduanas y ventas, así como una menor tasa de crecimiento de los gastos en relación al ingreso. No obstante, esta disminución en el superávit del 2008 en comparación al 2007, da cuenta del impacto de la crisis que se empezó a sentir durante ese año puesto que al verse afectada la actividad económica se redujeron los ingresos tributarios, lo que a su vez obligó al gobierno a incrementar el gasto para afrontar los primeros síntomas de la crisis.

Es para el 2009 que Costa Rica presenta por primera vez (después de la bonanza económica experimentada en el 2007-2008), un déficit financiero de 50,955 millones de colones ya que por un lado los ingresos presentaron una contracción del -4,8% mientras que los gastos incrementaron un 17,7%, desbalance producto del recrudecimiento de la crisis la cual tuvo efectos muy negativos en la actividad económica del país (Mora y Morales, 2010).

Para 2009 los ingresos disminuyeron, porque finalizó un auge económico que había permitido que la recaudación aumentara (en especial impuestos indirectos, tanto internos como los que se cobran en las aduanas)... Pero, simultáneamente a esa disminución de ingresos, el gasto aumentó —principalmente por un aumento en los salarios (...) Desde entonces, no se ha vuelto a experimentar un auge económico que permita una recuperación de los ingresos, ni es posible pensar en devolver el gasto a sus niveles originales. Como resultado, desde 2009 cada

año ha presentado un déficit primario y financiero, y un aumento de la razón deuda/PIB (Contraloría General de la República, 2017, p.38).

Esa reducción de ingresos fue claramente perceptible a partir de la disminución de las importaciones lo que afectó la recaudación aduanera (-16,1% con respecto al 2008), las exportaciones y la recaudación por derechos de exportación (-55,4%), de las utilidades lo que afectó la recaudación por concepto de renta (-4,3%) así como a la propia actividad comercial, misma que sólo creció un 2,1% y por ende afectó la recaudación del impuesto sobre las ventas (Mora y Morales, 2010).

En resumen, la crisis económica internacional tuvo un impacto directo sobre la economía costarricense durante todo el año 2009, lo que afectó entre variables el balance fiscal producto de la contracción de la actividad económica así como los gastos estatales para hacerle frente, lo que derivó en la aparición después de dos años de bonanza económica del denominado déficit fiscal, el cual sigue presente hasta la actualidad.

3.5 La situación de las finanzas públicas en Costa Rica a partir del año 2010

Es a partir de lo anterior que a continuación se aborda a grandes rasgos la situación financiera del Estado costarricense posterior al impacto de la crisis internacional, dando énfasis a variables propias del presupuesto nacional, así como a algunos indicadores sociales del país, que permitirán comprender la situación financiera y socioeconómica sobre la cual se asienta las medidas orientadas a la contención y reestructuración del gasto público durante el período 2010-2018, y tienen como momento cúlmine a finales del 2018 la aprobación de la ley 9635 “Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”.

3.5.1 Comportamiento del producto interno bruto (PIB) y la deuda del gobierno central

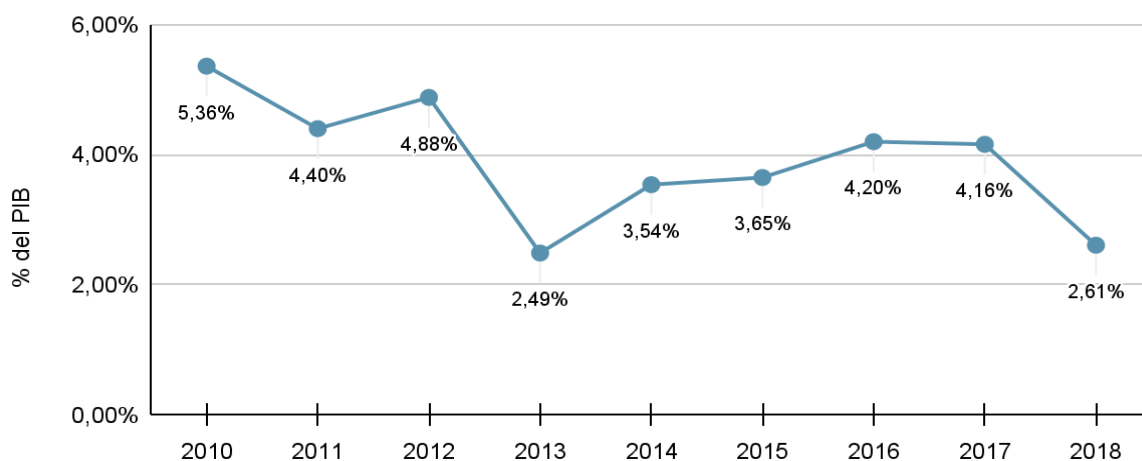
Uno de los indicadores más importantes en materia macroeconómica lo constituye el Producto Interno Bruto (PIB), el cual es una medida que representa “(...) el valor de mercado de todos los bienes y servicios finales producidos dentro de un país en un período

determinado” (Mankiw, 2012, p.494). En otras palabras es un indicador que refleja la riqueza producida en un país y en cierta medida y bajo ciertos límites constituye un indicador sobre el bienestar general de la sociedad (Mankiw, 2012).

En el caso de Costa Rica al revisar los datos obtenidos a partir del Banco Mundial (véase el gráfico #1), la evolución del PIB presenta el crecimiento más alto en el 2010, y mantiene un crecimiento más o menos uniforme hasta el 2013, cuando dicha tendencia se interrumpe y muestra cierto estancamiento económico (por debajo del 5%) el cual se agrava al punto de llegar a su cifra más baja en el 2018 con un crecimiento apenas del 2,61%.

Gráfico #1

Crecimiento anual del PIB de Costa Rica (2010-2018)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos brindados por el Banco Mundial (s.f).

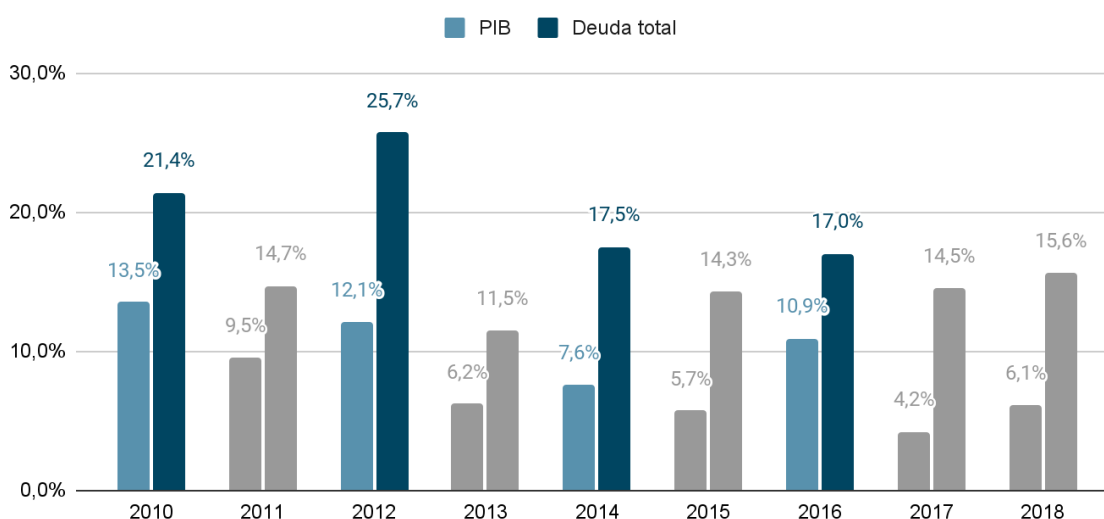
Las razones por las cuales el PIB varía de acuerdo a los años estudiados, si bien es importante no constituye un tema central a desarrollar, basta decir que dicho indicador puede presentar una serie de variaciones producto de la complejidad socioeconómica, que se expresan en los componentes que lo constituyen: el consumo, la inversión, compras gubernamentales y exportaciones netas (Mankiw, 2012). De ahí que el interés de captar la

variación del PIB en Costa Rica, no sea la explicación de la misma sino su contraste con otra variable: la deuda total del gobierno central³⁹.

En lo que respecta a la deuda total⁴⁰ según las memorias de la Contraloría General de la República⁴¹, se puede observar cómo el crecimiento porcentual de la misma se mantiene relativamente estable en el período estudiado, a excepción del año 2010 y 2012 que presenta un crecimiento del 21,4% y 25,7% respectivamente.

Gráfico #2

Crecimiento porcentual del PIB y la deuda total (2010-2018)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos brindados por las memorias anuales de la CGR 2010-2018.

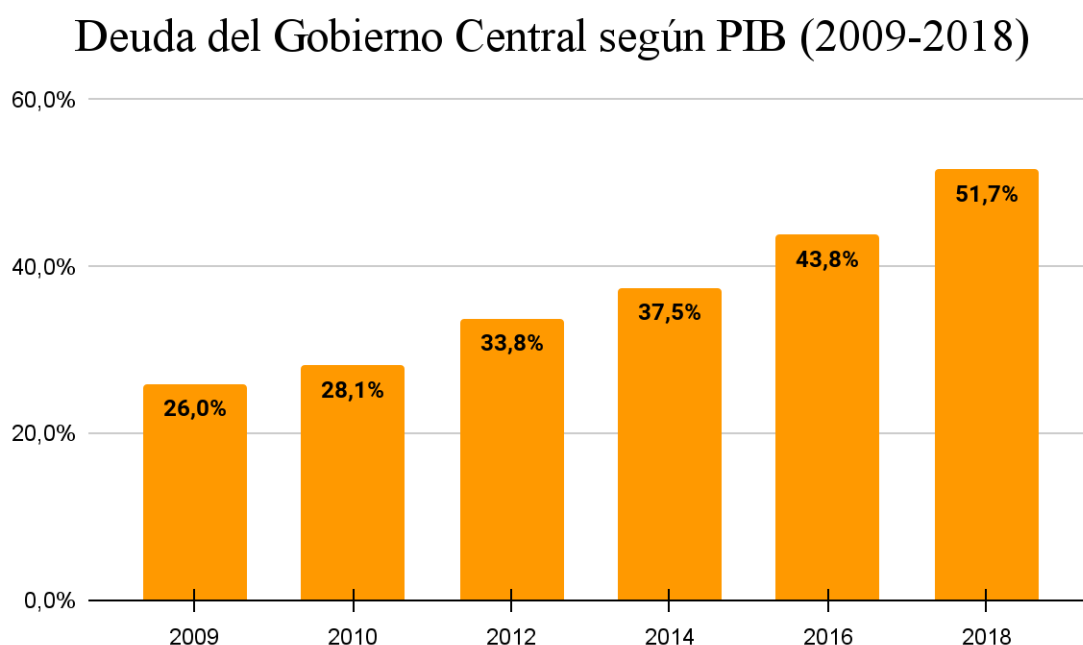
³⁹ En términos generales, el presupuesto público nacional se divide en dos grandes apartados: el sector descentralizado y el gobierno central. Es este último, y sus correspondientes partidas presupuestarias las que se desarrollarán a lo largo del capítulo, el criterio de selección se basa en el hecho de que al hablar del balance financiero (superávit o déficit fiscal) se hace alusión al “sector centralizado” y por lo tanto del presupuesto que es aprobado año con año por el Poder Legislativo.

⁴⁰ Se entiende por deuda total del gobierno central a la deuda constituida tanto por la deuda interna y externa que alberga este sector público.

⁴¹ La CGR al ser un órgano de rango constitucional que se encarga de fiscalizar el uso de los fondos públicos (CGR, s.f), emite todos los años la Memoria Anual del año anterior fiscalizado (artículo 184 de la Constitución Política), por lo que es una de las mejores fuentes que se pueden utilizar para la realización de este subapartado. Para hacer la reconstrucción de las variables expuestas en las páginas siguientes, se utilizó las Memorias Anuales que van desde el 2008 hasta el 2020.

Es interesante observar la relación existente entre el crecimiento de la deuda total con el crecimiento del PIB, ya que según el gráfico anterior de los cinco años de mayor crecimiento de este, cuatro (2010, 2012, 2014 y el 2016) coinciden con los años de mayor aumento de la deuda. Relación que posiblemente se puede explicar a partir de la importancia relativa que asume el Estado en la producción de riqueza (mediante la producción de bienes y servicios), pero que más allá de eso demuestra el crecimiento que ha experimentado la deuda total en relación al presupuesto nacional, que se puede representar en la razón deuda /PIB.

Gráfico #3



Fuente: elaboración propia a partir de los datos brindados por la Memoria Anual de la CGR 2020.

Este aumento sostenido de la deuda total no muestra ningún descenso e inclusive casi duplica su magnitud en el período estudiado, ya que pasa del 26% en el 2009 al 51,7% en el 2018 lo que evidencia la presión financiera que genera la deuda⁴² sobre el presupuesto

⁴²Si bien es cierto tanto la deuda interna como externa han experimentado un crecimiento sostenido en el tiempo (no exenta de variaciones) lo que explica la relación deuda/PIB, a diferencia de décadas anteriores en la actualidad es la deuda interna la que representa un mayor peso en la deuda total.

Para el año 2020 la deuda total del gobierno central como porcentaje del PIB se eleva a un 67,5%, cifra clave puesto que este indicador se utiliza como parámetro para la implementación de la "regla fiscal" para el año 2022 (véase el capítulo IV de la presente investigación).

nacional, y coloca al Estado en una situación financiera delicada, puesto que al aumentar el riesgo de impago las condiciones sobre el financiamiento al que este accede ante la comunidad nacional e internacional se vuelven cada vez más complejas (discusión ampliada más adelante).

Para explicar el por qué de este aumento de la deuda pública en cuestión de 9 años, es necesario comprender la relación que guarda la deuda total con el balance fiscal del Estado costarricense; es decir la relación deuda/déficit fiscal.

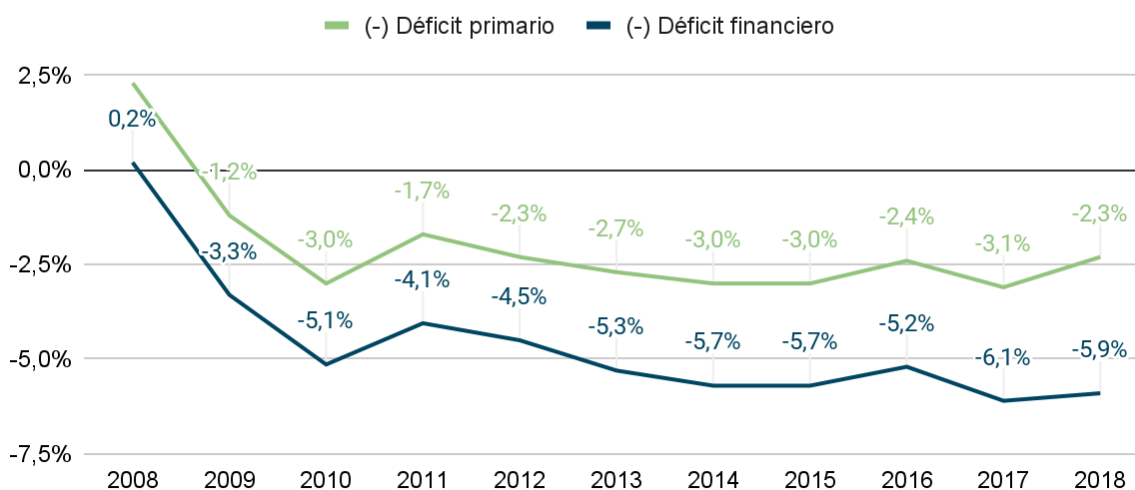
El balance fiscal de un Estado hace alusión a la diferencia existente entre los ingresos y gastos de este, un balance positivo es decir un superávit significa que el propio Estado puede asumir sus gastos a partir de los ingresos recaudados, por ende cuando se habla de déficit fiscal la situación es a la inversa, el Estado gasta más de lo que obtiene situación que le obliga a solicitar préstamos a terceros para cumplir con los compromisos adquiridos. De ahí que si los Estados presentan déficits fiscales consecutivos, esto puede llevar a una acumulación de deuda, lo que a su vez llega a agravar el propio déficit por concepto de intereses (OCDE, 2020).

En Costa Rica el balance fiscal se logra obtener a partir de dos indicadores estrictamente vinculados: el resultado (superávit o déficit) primario y el resultado (superávit o déficit) financiero⁴³(CGR, 2017). De ahí que el déficit financiero o “déficit fiscal” persista e inclusive se profundice en el país durante el período 2009-2018. Véase el siguiente gráfico.

⁴³ La distinción entre ambos componentes (resultado primario y resultado financiero) son claves para entender no sólo al propio déficit fiscal, sino las medidas que se han llevado a cabo para “subsanoarlo”, ejemplo de esto la Ley 9635 “Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”. En términos generales el resultado primario refleja la diferencia entre los ingresos totales del gobierno central (sin el financiamiento) y los gastos totales (sin contar intereses ni amortización de la deuda). Por su parte el resultado financiero es la misma diferencia entre ambos componentes del resultado primario más los intereses de la deuda contempladas en el gasto (CGR, 2019). De ahí que el resultado primario antecede al resultado financiero.

Gráfico #4

Gobierno Central: Resultado primario y financiero según porcentaje del PIB (2008-2018)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos brindados por las memorias anuales de la CGR 2008-2018.

De ahí que el aumento de la deuda del gobierno central se pueda explicar a partir de ambos indicadores, puesto que el Estado no logra solventar desde el 2009 el gasto primario (es decir no tiene liquidez presupuestaria) y menos aún el gasto financiero (es decir el gasto primario + intereses por concepto de deuda adquirida), lo cual lo sujeta a la dependencia año tras año de fuentes de financiamiento, lo cual ante el aumento sostenido de la deuda total, eleva aún más las tasas de interés sobre la deuda (y con ello el déficit financiero); situación que se explica a partir de la participación del Estado en el mercado.

El Estado “compite” con otros agentes privados (personas, familias, empresas) por los recursos disponibles en el mercado, lo que eleva el precio de estos productos del aumento de su demanda, es decir se presenta un aumento de las tasas de interés⁴⁴. Sin embargo debido a la delicada situación fiscal del país, existe otro elemento a contemplar que eleva aún más dichas

⁴⁴ Sobre esta situación el informe de la CGR (2017) indica una forma temporal de gestionar este escenario, el cual consiste en acceder a financiamiento externo, como un mecanismo para disminuir la presión generada en el mercado interno y con ello la elevación de las tasas de interés. Esta medida se ha venido implementando a lo largo de los últimos años mediante la adquisición de los llamados “eurobonos” bajo la idea de “cambiar deuda cara por deuda barata”, como estrategia para contener el déficit fiscal.

tasas y refiere a la pérdida de la “reputación financiera” que se genera a partir de las calificaciones de riesgo otorgadas por empresas especializadas, y representan un aumento del riesgo de impago por parte del Estado deudor (CGR, 2017).

Las calificaciones de riesgo país evalúan la capacidad de un deudor para cumplir con sus obligaciones financieras. Estas calificaciones son realizadas por empresas dedicadas a estimar el riesgo que conlleva para un inversionista el incumplimiento total o parcial del pago del principal y los intereses de una emisión de títulos valores de deuda, o de ambos. La calificación soberana emitida por dichas empresas es de especial relevancia para el mercado financiero, pues es una referencia fundamental para los inversores a la hora de decidir si invierten en títulos valores del país. Mejores calificaciones de riesgo país contribuyen a un ambiente de confianza en los inversionistas, lo que incide en mayor interés por los instrumentos financieros ofrecidos, en condiciones de tasas de interés más bajas y vencimientos más largos (CGR, 2018, p.108).

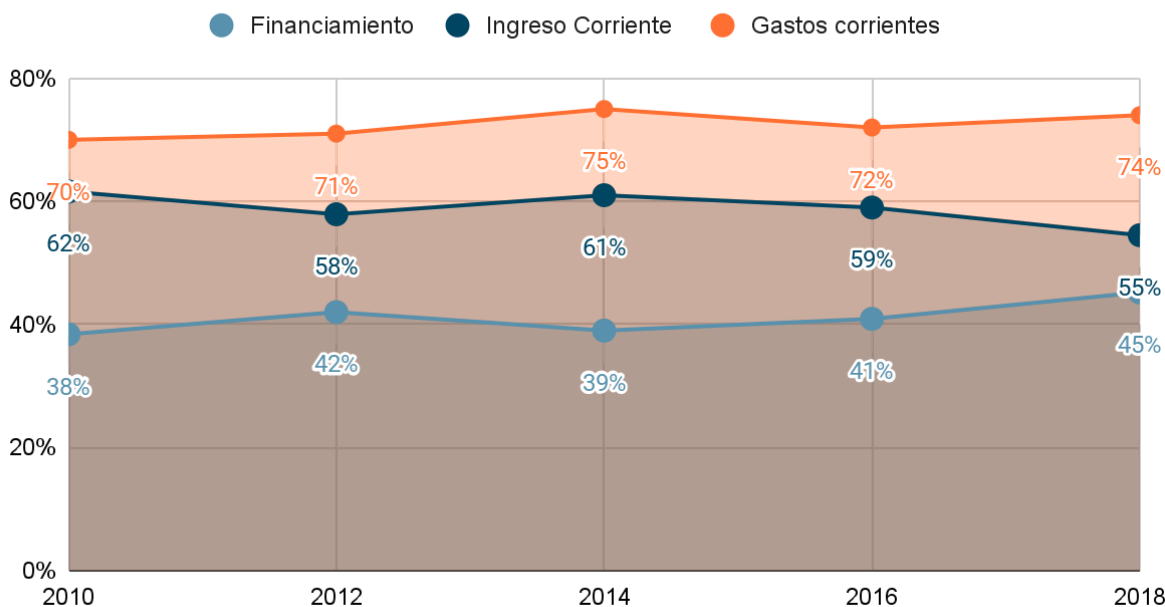
De ahí que para solucionar el problema del déficit fiscal, la CGR (2017) establece la necesidad de llevar a cabo una serie de ajustes, que permitan contener el gasto público en miras de atenuar la deuda y evitar ajustes más severos. Entre las razones que se argumentan para explicar el aumento del déficit en materia de gasto se encuentran: la rigidez presupuestaria, duplicidad institucional y el empleo público, es decir el informe centra su atención en los gastos corrientes⁴⁵ como causa central del déficit fiscal del gobierno central⁴⁶.

⁴⁵Comprende las erogaciones no recuperables que se destinan a la remuneración de los factores productivos, adquisición de bienes y servicios y transferencias, para atender las actividades ordinarias de producción de bienes y prestación de servicios que son propias del sector público. Los bienes y servicios clasificados en esta partida tienen una vida prevista inferior a un año, por lo que no forman parte de los bienes duraderos (Ministerio de Hacienda, 2004, p. 5).

⁴⁶En materia de ingreso la CGR en múltiples informes reconoce la necesidad de establecer reformas en el sistema tributario puesto que reconoce que parte de la situación del déficit se debe a la pérdida de ingresos producto de la evasión de impuestos. Así por ejemplo en el informe del 2017 señala en materia de ingresos la necesidad de rediseñar el sistema tributario, puesto que este grava poco las actividades y sectores económicos más dinámicos de la sociedad, como lo es la industria de servicios, que pasó de representar 10% del peso en el PIB en 1966 a un 40% en el 2012 (CGR, 2017).

Gráfico #5

Fuentes de financiamiento comparativa con gastos corrientes



Fuente: elaboración propia a partir de los datos brindados por las memorias anuales de la CGR 2010-2018.

Si se toman los datos otorgados por esta institución (gráfico #5), efectivamente existe un desequilibrio entre ingreso/gasto corriente, lo que obliga al Estado año con año a buscar financiamiento externo para asumir parte de estos gastos. Así por ejemplo para el 2010 del total de ingresos ejecutados por el gobierno central apenas un 62% provenía de los ingresos corrientes, mientras que los gastos corrientes representaron un 70% del presupuesto, es decir parte del 38% del presupuesto restante (obtenido mediante el financiamiento) se dirige a costear dichos gastos operativos, tendencia que se mantiene hasta el 2018.

Este balance sobre la diferencia entre ingresos y gastos si bien es necesario para comprender la situación actual de las finanzas públicas, no es suficiente puesto que invisibiliza el comportamiento de las diferentes partidas por objeto de gasto del presupuesto

nacional, entre ellas la amortización⁴⁷ de la deuda que en conjunto a los intereses (parte de los gastos corrientes) conforman el denominado “Servicio de la Deuda Pública”. De ahí que sea necesario visualizar la variación que han tenido dichas partidas en el período de estudio.

3.5.2 Las partidas presupuestarias y el pago de la deuda en el presupuesto nacional

Como ya se mencionó el monto de la deuda del gobierno central como porcentaje del PIB, ha presentado un aumento sostenido desde el 2009 hasta alcanzar una cifra tan elevada del 53,6% del PIB en el 2018, lo cual denota el importante peso de la deuda total del gobierno central, que a su vez se expresa en el presupuesto nacional puesto que año con año el Estado mediante la partida “Servicio de la Deuda Pública” destina (como se verá más adelante) importantes sumas de dinero al pago de la misma.

Sin embargo según la clasificación por objeto de gasto⁴⁸ establecido por el Ministerio de Hacienda (2018), el servicio de la deuda está conformado por dos partidas presupuestarias (amortización + intereses) de diez en total, y en conjunto con las “remuneraciones” y “transferencias corrientes” representan las mayores partidas del presupuesto nacional. De ahí que sea importante tener claridad sobre las principales partidas que conforman el gasto público, para dimensionar el tamaño de la deuda a lo largo de los últimos años.

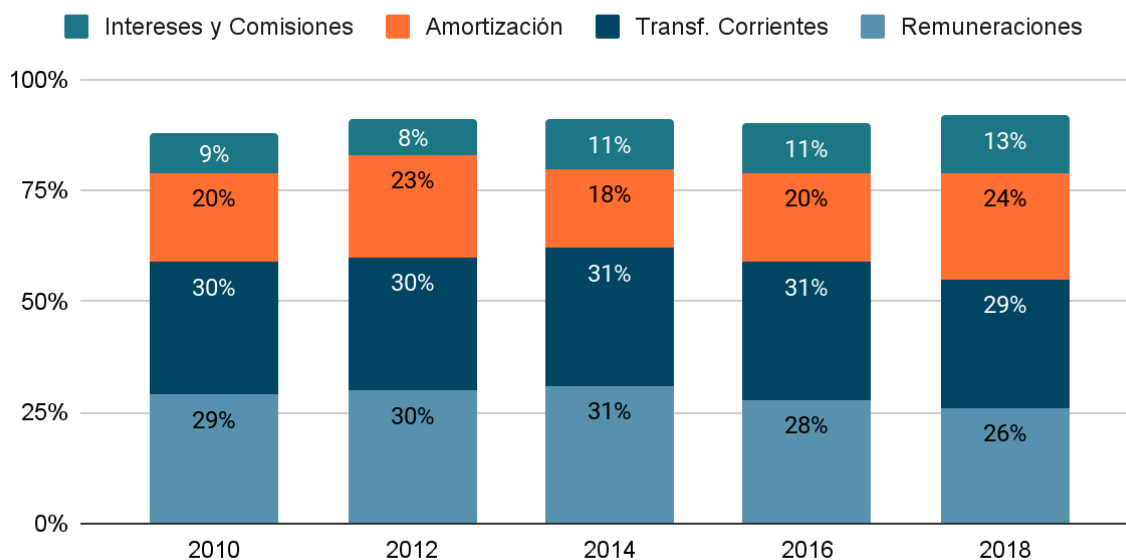
⁴⁷Como parte de la deuda pública, la partida de amortización comprende las sumas destinadas a **cubrir el pago del principal de las obligaciones** de la institución, adquiridas con terceras personas físicas o jurídicas, del sector privado o del sector público, residentes en el territorio nacional o en el exterior, por los conceptos de emisión y colocación de títulos valores, contratación de préstamos directos, y otros como avales otorgados y créditos de proveedores. Incluye el pago de deudas contraídas por la institución, derivadas de otras obligaciones que no provienen de las actividades normales de financiamiento (Ministerio de Hacienda, 2018, p.78).

La amortización junto con los intereses conforman el denominado “Servicio de la Deuda Pública”, ésta a diferencia de los intereses (incluidos en la partida “gastos corrientes”) se incluye en los gastos denominados como “transacciones financieras”, esto según el Clasificador económico del gasto público (2004) del Ministerio de Hacienda.

⁴⁸Según el propio Ministerio de Hacienda (2018) este clasificador constituye una herramienta de gestión financiera utilizada en las etapas presupuestarias de las instituciones del sector público. Las diez partidas presupuestarias incluidas en dicho clasificador son: remuneraciones, servicios, materiales y suministros, intereses y comisiones, activos financieros, bienes duraderos, transferencias corrientes, transferencias de capital, amortización y cuentas especiales.

Gráfico #6

Porcentaje del gasto total del Gobierno Central devengado según partida presupuestaria (2010-2018)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos brindados por las memorias anuales de la CGR 2010-2018.

Según lo establecido a partir del gráfico anterior, es notable como entre las principales partidas que componen el gasto público el “servicio de la deuda” (intereses + amortización) abarca casi la tercera parte del presupuesto nacional, y lo aún más llamativo es el contraste con las otras partidas, puesto que si se analiza con detenimiento a lo largo de los ocho años, se evidencia el crecimiento del servicio de la deuda en detrimento de las otras dos principales partidas presupuestarias del gobierno central, las remuneraciones y las transferencias corrientes las cuales alcanzan el gasto más bajo en el año 2018⁴⁹.

Por otro lado, si dichas partidas presupuestarias se analizan a partir de su crecimiento porcentual, la presión que genera el pago del “servicio de la deuda” sobre el presupuesto es

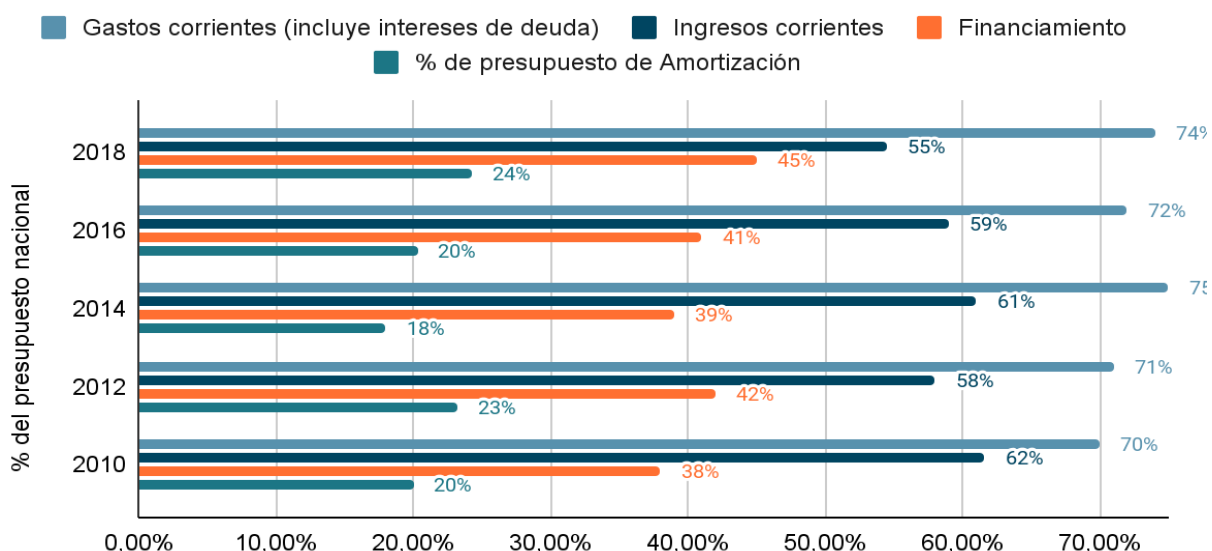
⁴⁹ Las disminuciones porcentuales observadas en las partidas de remuneraciones y transferencias corrientes, no deben ser interpretadas como recortes debido que al menos en términos nominales, no se presencia una disminución monetaria en estas. Lo que sí representa es una desaceleración en su crecimiento, un estancamiento que en parte se puede explicar debido a las medidas en materia de contención y reestructuración del gasto público que realizan las diferentes administraciones (véase el último acápite del capítulo).

más claro, ya que si bien ambas partidas crecen de forma interanual a un ritmo menor que las otras dos (remuneraciones y transferencias corrientes), en los años 2011, 2015 y 2018 el pago por concepto de amortización se disparó. Al punto que si se compara el crecimiento porcentual total en el período 2010-2018, las remuneraciones crecen un 78,5%, las transferencias corrientes un 90,7% mientras que el servicio de la deuda presenta un crecimiento del 154% (de 1,35 billones a 3,43 billones en el 2018).

Ahora bien, la presión que ejerce el “servicio de la deuda” sobre el presupuesto nacional es aún más evidente si se desglosa por fuente de ingresos, gasto corriente (que incluye los intereses de la deuda) y el gasto destinado al pago de la amortización. Ya que se puede demostrar cómo el gobierno central debe solicitar nuevos préstamos (financiamiento) para seguir pagando al menos la amortización lo que somete a las finanzas públicas a una espiral sin fin de crecimiento de la deuda⁵⁰. Véase el siguiente gráfico.

Gráfico #7

Presupuesto Nacional: composición según fuente de ingreso (ingreso corriente y financiamiento) y tipo de gasto (corriente y amortización)



⁵⁰ Para el 2020 la dinámica expuesta se mantiene ya que el presupuesto según fuente de ingreso para ese año se encuentra conformado por un 50% de ingreso corriente y un 49% de financiamiento (es 1% restante es por gasto de capital) mientras que el gasto corriente alcanzó una cifra del 77% y la amortización un 18%. (CGR, 2021)

Fuente: elaboración propia a partir de los datos brindados por las memorias anuales de la CGR 2010-2018.

Para el año 2018 el total del presupuesto nacional estuvo compuesto en un 55% por ingresos corrientes y un 45% de financiamiento (ósea nuevo endeudamiento), mientras que en materia de gasto corriente el porcentaje constituyó un 74% del presupuesto, es decir el Estado es incapaz de asumir sus gastos corrientes con sus ingresos corrientes, y por el contrario debe subsanar el 19% restante de este déficit a través del financiamiento, pero además debe destinar parte restante de lo financiado (un aproximado del 26%) al pago de la amortización que alcanza para ese año un 24% del presupuesto⁵¹.

Sin embargo este fenómeno no es algo exclusivo del año 2018 ya que el gobierno central desde el 2010 debe pagar importantes sumas de dinero al “servicio de la deuda”, lo que le ha obligado a reproducir esa dinámica puesto que por ejemplo en ese mismo año, mientras que un 62 % del presupuesto era por concepto de ingresos corrientes, el gasto corriente alcanzó un 70%, diferencia del 8% que debe ser asumida por el financiamiento (38% del presupuesto), mientras que la amortización que alcanzó para ese año un 20% del presupuesto se paga con el 30% restante del presupuesto por concepto de financiamiento.

Es por ello que al revisar la variación de las partidas que conforman el presupuesto nacional, es necesario comprender el rol que ejerce la deuda al interior de las finanzas del gobierno central, no sólo porque absorbe la tercera parte del gasto total a partir del “servicio de la deuda” sino porque tal y como se hizo mención en páginas anteriores, el aumento constante de la deuda total afecta también la situación del déficit fiscal⁵². Vinculación que

⁵¹ Esto se deduce a partir de las reglas de equilibrio presupuestario indicadas por la CGR, puesto que en ellas se establece que el presupuesto por concepto de financiamiento no debe ser utilizado para el gasto corriente (lo cual no se ha podido cumplir a cabalidad según lo explicado y por lo tanto es una clara transgresión a la norma). De lo anterior se infiere que dicho financiamiento sólo puede ser utilizado para gastos de capital o transacciones financieras (donde está incluida la amortización). En ese sentido, ante un panorama donde la diferencia entre gastos e ingresos corrientes es negativa (déficit fiscal), el Estado debe pedir cada vez más dinero prestado (financiamiento) para destinarlo no sólo al pago de ese faltante sino a la propia deuda ya adquirida.

⁵² Es importante dejar en claro que si bien el endeudamiento total del gobierno central afecta el comportamiento del déficit fiscal por concepto de intereses (cómo se hizo mención en las páginas 74-75), no es el caso de la amortización partida la cual al no ser gasto corriente ni gasto de capital no se contempla como parte del déficit financiero. De ahí que si bien el “servicio de la deuda” representa más de la tercera parte del gasto del presupuesto nacional, este gasto no es responsable directo del déficit fiscal.

hace necesario abordar aunque sea de forma breve el comportamiento de la deuda al interior del presupuesto público nacional.

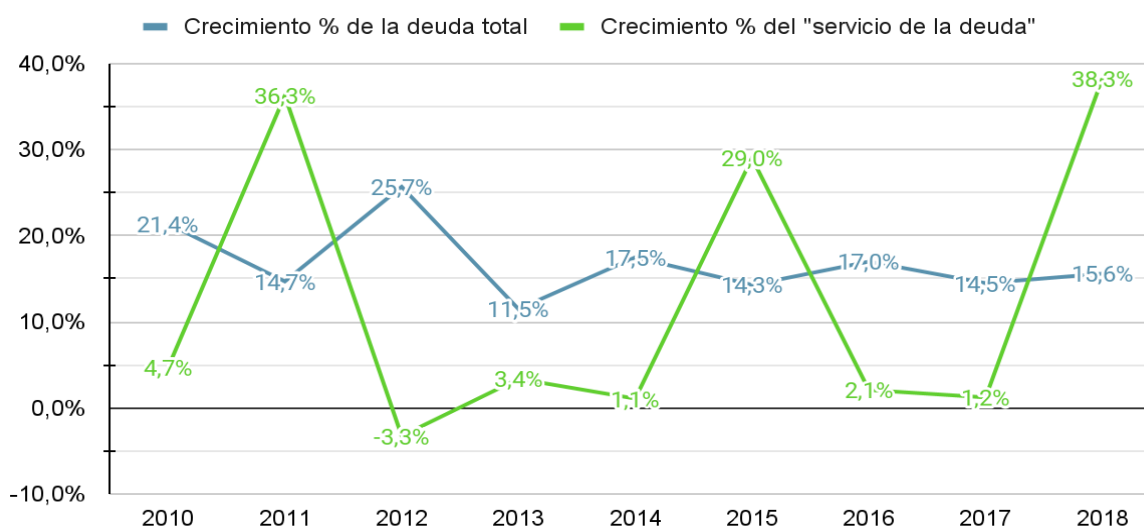
3.5.3 El comportamiento de la deuda al interior de las finanzas públicas

Como hemos visto a lo largo del capítulo, el concepto de la deuda hace alusión a dos indicadores estrechamente vinculados: la deuda total del gobierno central (la cual puede ser dividida en deuda interna y deuda externa) y el denominado “servicio de la deuda” una especie de partida presupuestaria compuesta por la amortización e intereses que debe pagar el gobierno todos los años para cumplir con la deuda total adquirida.

Al revisar el crecimiento porcentual de ambos indicadores (a partir de los datos emitidos por la CGR) en el período estudiado, el “servicio de la deuda” presenta, en la mayoría de los años, un ritmo de crecimiento interanual menor a la deuda total, así por ejemplo en el 2010 mientras que la deuda total aumentó un 21,4% en comparación al 2009, el “servicio de la deuda” ese mismo año lo hizo en un 4,7%, diferencia que se mantendrá (véase gráfico #8) también en los períodos 2012-2014, 2016-2017.

Gráfico #8

Variación porcentual del crecimiento de la deuda total en comparación al "servicio de la deuda" (2010-2018)



Fuente: elaboración propia a partir de los datos brindados por las memorias anuales de la CGR 2010-2018.

Relación muy diferente a lo experimentado en los años 2011, 2015, y 2018 en los cuales la relación crecimiento deuda y “servicio de la deuda” se invierten, es decir esta última experimenta un crecimiento muy elevado el cual inclusive llega a duplicar el crecimiento de la deuda total⁵³, de manera que para el 2011 la deuda total presenta un crecimiento porcentual de apenas un 14,7% en contraste al 36,3% del “servicio de la deuda”, en el 2015 la relación es de un 14,3% contra un 29%, mientras que para el 2018 la diferencia del crecimiento se mantiene en un 15,6% contra un 38,3%.

Lo interesante de desagregar los datos de esta forma, es que permite visualizar de manera más clara cómo a pesar de que el servicio de la deuda crece durante esos “años extraordinarios” a un nivel superior a la propia deuda contraída, dicho crecimiento no es suficiente para solventar ni disminuir dicha deuda, ya que la deuda total se mantiene constante en los últimos años. De ahí que a pesar de lo impactante que represente el amplio crecimiento porcentual del pago de la deuda en los años 2011, 2015 y 2018, el mismo no tenga mayor impacto en la deuda total.

Lo anterior se puede comprobar a partir del cálculo del crecimiento porcentual que han presentado ambos indicadores entre el 2010 y el 2018, ya en que el caso de la deuda total esta pasa de representar $\text{¢}5,56$ billones en el 2010 a $\text{¢}18,58$ billones en el 2018, es decir crece un 305,5%, mientras que el servicio de la deuda varía de $\text{¢}1,35$ billones en el 2010 a una cifra de $\text{¢}3,43$ billones en el 2018 es decir crece apenas un 165,5%.

Es decir, mientras que lo destinado al pago de la deuda aumenta a un determinado ritmo (un 165,5% en promedio) entre el 2010-2018, la propia deuda total del gobierno casi duplica ese aumento (305,5%) en el mismo periodo. Diferencia del 140% entre ambos indicadores que señala la imposibilidad de pago de la deuda por parte del Estado (según el

⁵³ Este crecimiento abrupto en el porcentaje destinado al servicio de la deuda, se explica a partir del crecimiento de la amortización de la deuda (y en menor medida los intereses asociados) producto del vencimiento de créditos externos e internos solicitados. Esta información se detalla más adelante.

ritmo de crecimiento presentado en dichos años), puesto que el crecimiento del total de la deuda, es muy superior a lo destinado año tras año para su pago.

Hasta aquí se ha desarrollado un panorama general sobre la situación de las finanzas públicas al interior del Estado costarricense, la problemática del déficit fiscal y el rol de la deuda al interior del presupuesto. Sin embargo, en el entendido de que la crisis y su impacto en las finanzas va más allá de balances presupuestarios y afectan a las condiciones de vida de los individuos, es necesario dirigir la atención al comportamiento de los indicadores socioeconómicos clave para entender la realidad de amplios sectores sociales.

3.6 Un somero panorama de la situación socioeconómica del país.

Según los datos suministrados por el Programa del Estado de la Nación (PEN, 2019) para el año 2018, el país presentó un retroceso en el ámbito del acceso a un ingreso que satisfaga de forma adecuada las necesidades de las personas, producto del aumento del desempleo, la reducción en términos reales de los ingresos de las personas trabajadoras, estancamiento de tasas de ocupación entre otros.

Lo anterior es clave para entender la marcada desigualdad de ingresos que se experimenta en el país a lo largo de la última década, representada bajo el Coeficiente de Gini⁵⁴, el cual aunque no presenta mayores variaciones, si se mantiene en niveles altos un 0,514 per cápita para el 2018 (PEN, 2019).

En comparación con otros países de América Latina de los cuales se tiene registro, Costa Rica según datos del Banco Mundial (s.f) se ubica para el 2019 entre las primeras cinco naciones (junto con Honduras) más desiguales de la región, puesto que alcanza coeficiente de Gini del 0,482. Sólo por detrás de Panamá (0,498), Colombia (0,513) y Brasil (0,534)⁵⁵ y a su

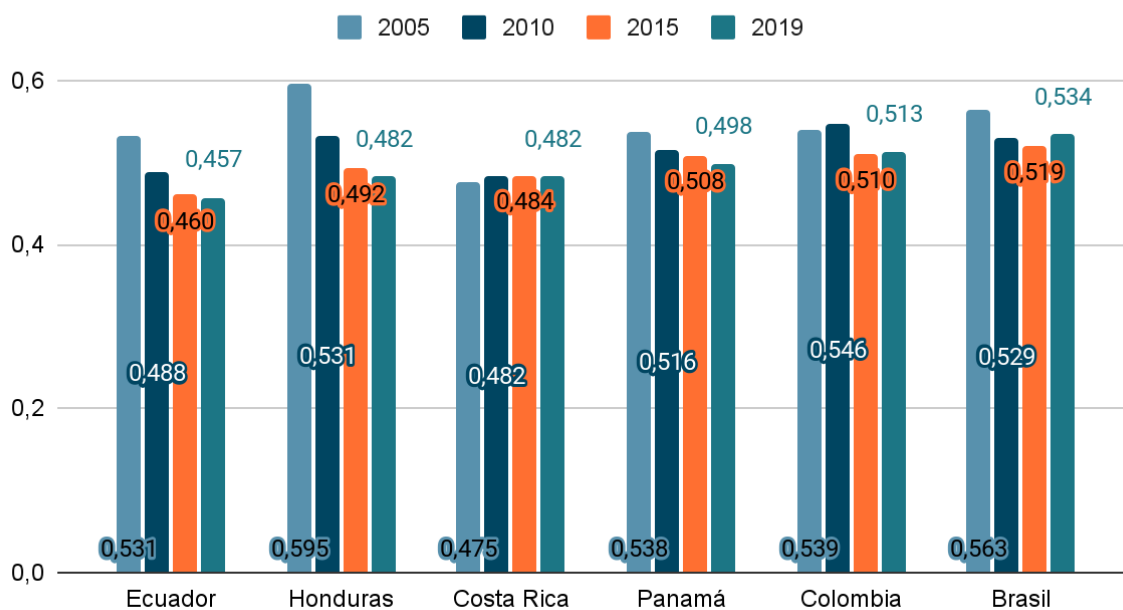
⁵⁴ El coeficiente de Gini es una medida empleada para cuantificar la desigualdad en la distribución del ingreso. Toma valores de entre 0 y 1, donde 0 corresponde a la perfecta igualdad (todas las personas tienen los mismos ingresos) y 1 a la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y las demás ninguno). (PEN, 2019, p.36). Es importante señalar que según este informe (2019) los datos para obtener dicho coeficiente surgen a partir de las encuestas nacionales de hogares, mismas que debido a limitaciones metodológicas no captan de forma adecuada los ingresos de los hogares más ricos, lo cual significa que los ingresos promedio de estos hogares (décimo decil) están subestimados, lo que evidentemente afecta al propio coeficiente indicado.

⁵⁵ Para este ejercicio no se contempló a Guatemala puesto que el último dato brindado es del 2014, con un Coeficiente de Gini del 0,483 que si bien lo ubicaría por encima de Costa Rica por un 0,1%, al ser datos muy desactualizados y con un margen de diferencia muy pequeño, se decidió excluirlo.

vez superior a Perú (0,415) Uruguay (0,397) y El Salvador (0,388), los tres países menos desiguales de la región.

Gráfico #9

Evolución del Coeficiente de Gini 2005-2019



Fuente: elaboración propia a partir de los datos brindados por el Banco Mundial (s.f).

Cuando se compara la evolución del Coeficiente de Gini de los 6 países más desiguales de América Latina (gráfico #9) incluido Costa Rica, el panorama nacional es preocupante puesto que a lo largo de casi 15 años existe un estancamiento crónico (con tendencia al alza) en la desigualdad país, que se evidencia en ligero crecimiento del Coeficiente de Gini (0,007 milésimas) del 2005 al 2019, en contraste a los demás países que sí han presentado una reducción sostenida de la desigualdad en el tiempo.

Para el 2018 según los datos brindados por el PEN (2019), al clasificar los hogares en diez grupos (deciles) según su ingreso per cápita, se percibe en casi todos los deciles (a excepción del cuarto) un decrecimiento en sus ingresos en términos reales, de ahí que el Coeficiente de Gini haya permanecido igual al presentado en el 2017. Los deciles que

presentaron una mayor disminución fueron ambos extremos, el primer decil (el 10% de los hogares más pobres) presentó una disminución del 6,4%, mientras que el décimo decil (el 10% de los hogares más ricos) un 5.5%, lo que evidencia cómo en términos porcentuales quienes presentan una mayor retracción son los hogares más pobres.

La variación real de los ingresos promedio de los hogares desde el año 2010 muestra que en el primero y el segundo decil han caído en más de un 17% acumulado, las cifras más altas respecto al resto de hogares del país. Les sigue el quinto decil, con un 9% menos, y el tercer decil (-7%). En el resto los cambios son inferiores a un 3%. Esto significa que el poder adquisitivo de los ingresos durante este período se ha reducido en la mitad de hogares más pobres y se ha mantenido en los hogares de la mitad más rica (PEN, 2019, p.17).

Una medición alternativa que sirve para dimensionar la desigualdad por ingresos que existe en el país, puede ser realizada a partir del porcentaje de ingreso total acumulado según la división de los hogares en deciles. Así, para el 2018 se observa que el primer decil de los hogares (los más pobres) acumuló apenas un 1,3%, mientras que el décimo concentró un 32.6% de los ingresos (PEN, 2019).

El décimo decil tiene un ingreso 25 veces mayor que el primero (el promedio en los países de la OCDE es 9). Esto quiere decir que, en promedio, por cada 10.000 colones que recibió el 10% más pobre de la población, el 10% más rico percibió 247.000 (PEN, 2019, p.18).

Sin embargo en vista de que centrarse en la desigualdad de ingresos entre la población, es una medición que presenta una serie de limitaciones puesto que no evidencia de manera directa la calidad de vida de las personas (límites propios del Coeficiente de Gini), es necesario complementar dicho acercamiento con otras medidas de interés como: la pobreza y la empleabilidad.

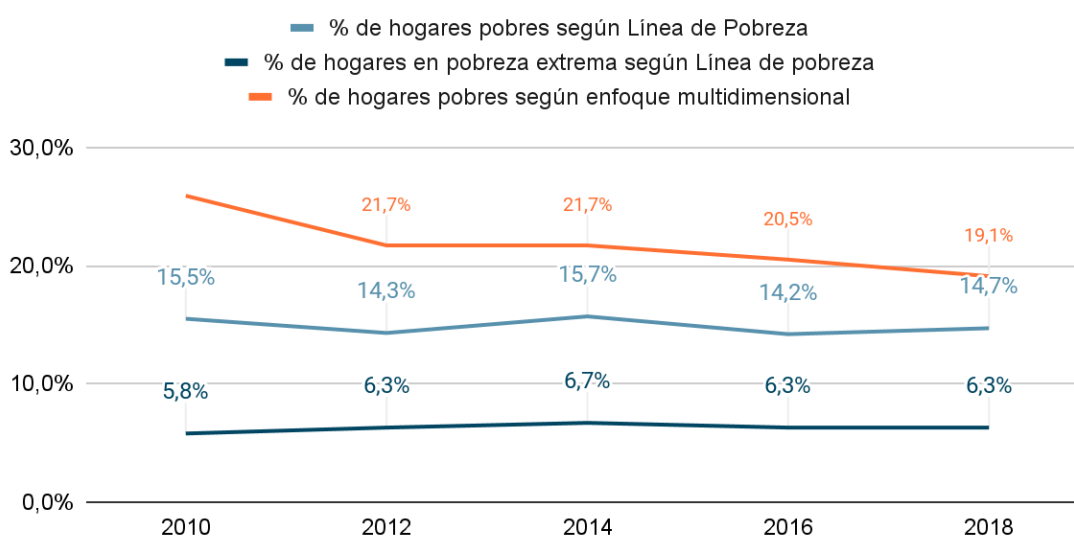
3.6.1 La pobreza en Costa Rica: avances y retrocesos

En materia de pobreza los datos suministrados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), evidencian el problema de la pobreza en Costa Rica con sus

debidos matices, puesto que si se analiza a partir de la línea de pobreza queda en evidencia cómo además de ser elevada para el año 2018 esta se ha mantenido constante desde el 2010 (dos años después de la crisis mencionada), diferente a lo sucedido con el enfoque multidimensional en el cual la pobreza ha presentado una disminución sostenida importante.

Gráfico #10

Variación en el porcentaje de hogares pobres según método de medición



Fuente: elaboración propia a partir de los datos brindados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) 2021.

Sin embargo a pesar de la diferencia existente entre ambas metodologías para medir la pobreza de los hogares se evidencia las dimensiones de la pobreza en el país, una quinta parte de los hogares totales en el país (un 19,1%) son pobres según el enfoque multidimensional, mientras que un 21% son pobres según la metodología por línea de pobreza⁵⁶, último

⁵⁶ Según los datos del PEN (2019) estos porcentajes según línea de pobreza, representan 328.848 hogares y 1.142.069 personas, es decir un aumento anual de 23.617 hogares y 49.666 personas en comparación al 2017, mientras que por el método multidimensional que alcanzó un 19,1% en el 2018 la equivalencia es de 298.630 hogares y 1.178.864 personas pobres. Es decir un aumento del 0,3% en comparación al 2017, cuando dicho indicador alcanzó la cifra de un 18,8%.

indicador que prácticamente se ha estancado y pone en evidencia la problemática de la pobreza crónica que sufre el país en esos últimos ocho años.

Del total de hogares del país, un 8,7% es clasificado como pobre por los dos métodos, un 12,3% es pobre solo por insuficiencia de ingresos y un 10,4% por el enfoque multidimensional. Esto significa que, de todos los hogares pobres, sólo un 30% lo es simultáneamente por ambas clasificaciones. Este grupo podría denominarse “pobres crónicos”, pues están afectados a la vez por insuficientes ingresos y alta cantidad de privaciones (PEN, 2019, p.21).

Esta situación se vuelve aún más crítica si se considera que existe un aproximado de 233.188 hogares (un 14,9%) en una condición de vulnerabilidad importante, debido que si bien superan la línea de pobreza definida por esta metodología sus ingresos están muy cercanos a este límite (PEN, 2019).

En referencia al perfil de los hogares “doblemente pobres⁵⁷” su situación es compleja, debido a que presentan niveles bajos de educación, limitado acceso a servicios básicos, mayor cantidad de personas menores de edad y de personas dependientes a cargo por las jefaturas (en su mayoría femeninas), así como importantes problemas en materia laboral: una tasa de ocupación baja (apenas un 35%), predominancia del sector informal (un 85%) y una tasa de desempleo muy alta del 23% (PEN, 2019).

3.6.2 El problema de la empleabilidad en el país.

En lo correspondiente a la empleabilidad, la situación a nivel nacional es igual de crítica que la pobreza misma. Debido a que las cifras en materia de desempleo y subempleo se mantienen a la alza (lo que explicaría en parte el estancamiento de las cifras de pobreza debido a la relación ineludible que existe entre ambas categorías), alcanzado su punto máximo en el II trimestre del 2019 cuando inclusive el desempleo abierto⁵⁸ casi se duplicó.

⁵⁷ Es decir aquellos hogares que pueden ser definidos como pobres según la metodología multidimensional y línea de pobreza.

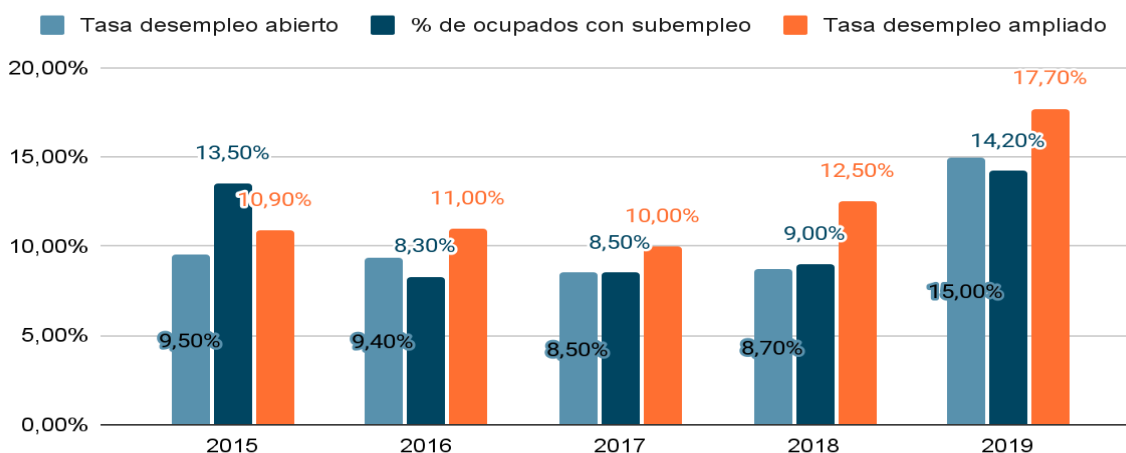
⁵⁸ Tasa de desempleo abierto: Porcentaje de la población desempleada respecto a la fuerza de trabajo.

En 2018 se agravaron los problemas relacionados con la falta de oportunidades para que todas las personas tengan acceso a ingresos que les permitan tener una vida digna...El mercado de trabajo sigue acumulando años sin brindar suficientes oportunidades de empleo para todos los habitantes del país. Esto repercute en los indicadores de pobreza y desigualdad por cuanto, en promedio, el 80% de los ingresos de los hogares provienen de esa fuente (PEN, 2019, p.10).

Si bien en el gráfico #11 muestra lo que parece una ligera disminución del desempleo abierto en el 2018 en comparación al 2015⁵⁹, se presencia un crecimiento cada vez mayor de la diferencia entre la tasa de desempleo y la tasa de desempleo ampliado (contempla el desempleo abierto más las personas desalentadas en la búsqueda de trabajo), lo que podría indicar que esa mínima disminución de personas desempleadas solamente se “trasladaron” a la engrosada lista de personas desalentadas, las cuales van en aumento y representan para el 2019 un 2,7% de personas desempleadas.

Gráfico #11

Variación porcentual del desempleo y subempleo en país según el II trimestre de los años 2015-2019



Tasa de desempleo ampliado: Incluye dentro de la población desempleada a la población desempleada abierta más la población fuera de la fuerza de trabajo disponible desalentada.

⁵⁹ A diferencia de los gráficos anteriores, los años de referencia aquí contemplados responde a que en materia de desempleo ampliado y subempleo los datos disponibles se encuentran a partir del 2015. En el caso del subempleo si existen datos anteriores a esa fecha pero medidos con otra metodología lo que los hace estadísticamente incomparables.

Fuente: elaboración propia a partir de los datos brindados por la Encuesta Continua de Empleo realizada por Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) 2015-2019.

En referencia a las personas ocupadas en una condición de subempleo⁶⁰ la situación es igual de problemática, ya que si bien su porcentaje presenta un importante descenso entre el 2015-2016 este empieza a subir durante el 2017 e inclusive llega a alcanzar su punto más alto en el 2019, esta variación que indica la volatilidad que presenta el empleo estable para ciertos sectores y con ello la precariedad laboral que trae aparejada.

De modo que es en este escenario de estancamiento-profundización del desempleo y subempleo en el país, que el PEN (2019) indica como el ritmo de crecimiento presentando en la cantidad de empleos (tasa de ocupación) no es suficiente para “absorber” el crecimiento de la fuerza de trabajo, lo que deriva en un aumento de las cifras anteriormente expuestas.

En síntesis en los últimos años el escenario socioeconómico del país ha presentado un deterioro importante, que se refleja no sólo en el aumento sostenido de la desigualdad, sino también en sus causas como es el aumento histórico de las tasa de desempleo y el consecuente estancamiento crónico de los hogares pobres, comportamiento que de seguir profundizándose tendrá aún mayores repercusiones en el deterioro de las condiciones de vida de los sectores más vulnerables del país.

Una vez desarrollado el balance general sobre la situación financiera y socioeconómica del país posterior a la crisis económica, es necesario identificar cuáles han sido las medidas emprendidas para intentar solucionar el desequilibrio financiero abordado, para lo cual se realiza una reconstrucción histórica en el acápite siguiente.

⁶⁰ Según el INEC (2020) las personas con subempleo son las que trabajan menos de 40 horas por semana, quieren trabajar más y están disponibles para trabajar más horas de las actuales.

3.7 Antecedente en materia de reestructuración del gasto: Un breve recuento histórico

El análisis hasta aquí realizado permite entender cómo es partir del surgimiento de crisis económica del 2008, que el Estado costarricense (más específicamente el Gobierno Central) presenta un desequilibrio en las finanzas públicas lo que tuvo por consecuencia la aparición del déficit fiscal, problemática que se ha persistido durante el período de estudio contemplado.

Es a partir de estos sucesos históricos que en el país se inicia una campaña de legitimación de medidas estatales destinadas a la contención⁶¹ y reestructuración del gasto público, con la finalidad de “sanear las finanzas públicas” cuyo punto neurálgico se expresó en la necesidad de aprobar una reforma fiscal en el año 2018.

Durante varias administraciones se intentó por varios mecanismos llevar a la discusión parlamentaria esa reforma, no fue sino hasta el año 2018 que se presentó la actual ley 9635 “Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”, cuyo contenido se aprobó luego de una intensa lucha marcada por el surgimiento de amplios grupos sociales que se opusieron a esta ley debido al carácter regresivo de las medidas que contemplaba, aprobación que marcó un punto de inflexión en la historia contemporánea en Costa Rica, puesto que es la primera gran reforma tributaria que se aprueba desde 1995 (Alfaro, 2018).

Sin embargo para comprender el proceso de aprobación de la ley 9635 es importante mencionar una serie de antecedentes en materia de reestructuración y contención del gasto que sirvieron de base para la formulación de la misma, por lo que a continuación se realiza una reconstrucción histórica sobre las medidas que originaron el desbalance financiero producto de la crisis económica internacional y las medidas que implementaron en los años posteriores para intentar corregir esa situación.

⁶¹ Por medidas dirigidas a la contención del gasto público se hace alusión a aquellas medidas que tienen como propósito restringir las ejecuciones presupuestarias. Como se verá en el resto del presente capítulo la contención y reestructuración del gasto son procesos complementarios, puesto que la restricción o subejecución de partidas presupuestarias permite el crecimiento de otras partidas, lo que genera la reestructuración del gasto público.

3.7.1 “El Plan Escudo: protección social y estímulo económico frente a la crisis internacional”

En enero del año 2009 el entonces presidente de la República Oscar Arias Sánchez presentó el denominado “Plan Escudo”, este consistía en una serie de medidas que tenían como objetivo mitigar el impacto de la crisis internacional en curso. Estas se dividieron en diferentes grupos sociales: familias, personas trabajadoras, empresas y el sector financiero⁶² bajo el supuesto de responder a sus particularidades específicas (Arias, 2009).

En lo correspondiente a las medidas dirigidas a las familias, según Soto et al (2013) su implementación fue ampliamente favorecida debido a los mecanismos ya existentes en materia de protección social propios de la institucionalidad del país, lo que permitió el incremento del 13,4% en el rubro de transferencias y subsidios, así como de un 26,7% de incremento salarial del gobierno central, información que fue omitida en la presentación del plan (Soto et al, 2013). A continuación se presenta un resumen de las medidas propuestas.

Tabla #4

Medidas económicas dirigidas a las familias

Plan Escudo: Protección Social y Estímulo Económico Frente a la Crisis Internacional
(Enero, 2009)

Medidas implementadas	Cumplimiento
1. Un incremento del 15% de las pensiones no contributivas, a las cuales el Gobierno ya le había aplicado tres incrementos previos.	Completo
2. Alimentación para los fines de semana a los niños y niñas de los CEN-CINAI en los 37 cantones de menor desarrollo humano.	Sin ejecutar
3. Ampliación del Programa Avancemos de 132 000 a 150.000 jóvenes.	Completo
4. Condonación de deudas atrasadas por préstamos a vivienda a 2100 familias de escasos recursos e	Completo
4.1 Incremento del monto del Bono de Vivienda.	Completo Sin evaluar
5. Solicitud a los bancos estatales y al Banco Popular de aplicar una	Completo

⁶² Por un criterio de pertinencia sólo se expondrán las medidas orientadas a los dos primeros grupos sociales, es decir familias y trabajadores, en el entendido de que es en estas medidas donde se refleja de forma más clara la intención del gasto público en el que incurre el gobierno central para paliar la crisis.

reducción del 2% en las tasas de interés de todos los préstamos de vivienda menores de ₡50 millones de colones (alrededor de \$100.000), por un período de dos años hasta finales de 2010.	
--	--

Fuente: elaboración propia con base en Soto et al (2013) y Fallas (2013).

Por otro lado, en materia laboral el plan centró su atención en la introducción de diferentes modalidades de trabajo, la promulgación de nueva legislación laboral, revisión del Código Laboral para incluir nuevas jornadas laborales (Soto et al, 2013). Modificaciones que generaron polémica en diferentes sectores sociales puesto que tal como lo indica López (2014), la regresión en materia de derechos laborales y las nuevas formas de trabajo propuestas, se caracterizaron por la flexibilización y precarización laboral amparada bajo un supuesto sentido de solidaridad para evitar despidos masivos. Véase las medidas a continuación.

Tabla #5

Medidas económicas dirigidas a los (as) trabajadores (as)

Plan Escudo: de Protección Social y Estímulo Económico Frente a la Crisis Internacional
(Enero, 2009)

Medidas implementadas	Cumplimiento
1. Implementar nuevas modalidades de trabajo	Incompleto
2. Programa de becas del INA para capacitar a 5000 trabajadores de empresas afectadas por la crisis. El INA les dará una beca de ₡200 000 colones siempre y cuando el patrono continúe pagando las cargas sociales y ofrezca la infraestructura para la capacitación.	No se indica
3. Programa para Jóvenes Empresarios del Ministerio de Trabajo, con la colaboración del INFOCOOP, la UNED y el Banco Popular.	Sin ejecutar
4. Ampliación de la cobertura del seguro de salud de los desempleados de tres a seis meses por parte del CCSS.	Completo
5. Reforzar la función empleadora destinando el 5% del PIB a inversión pública	Sin ejecutar

Fuente: elaboración propia con base en Soto et al (2013) y Fallas (2013).

Según la tabla anterior en materia laboral el plan escudo fue deficiente y altamente regresivo, puesto que de las 5 medidas (más las propuestas dirigidas al cambio de las jornadas laborales⁶³) sólo la referida a la ampliación de la cobertura de salud se logró cumplir con éxito, lo que refuerza la tesis de Soto et al (2013) respecto a la insuficiencia de los mecanismos para paliar el desempleo como parte de la estrategia para enfrentar la contracción económica.

Sin embargo las medidas que efectivamente se ejecutaron en materia de gasto público impactaron el equilibrio financiero presentado por el Gobierno Central, principalmente por concepto de remuneraciones (Soto et al, 2013) así como por el aumento del presupuesto de las transferencias corrientes, debido a la reforma que sufre en el 2009 la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Segura, 2019), y su respectivo fondo (FODESAF) con el cual se financió el programa estudiantil “Avancemos” y las pensiones del régimen no contributivo, mencionadas en la tabla #4.

De ahí que los gastos hayan alcanzado niveles históricos respecto al PIB en el año 2009, ya que según el PEN (2010) para ese mismo año el aumento de los egresos sin intereses aumentaron un 1,8 puntos porcentuales del PIB, provenientes un 64,4% del rubro de las remuneraciones (1,2 puntos porcentuales del PIB) y representó el 43,3% del total de gasto sin intereses del Gobierno Central.

Es justamente el peso que ejerció el aumento de las plazas y salarios del sector público lo que le valió una serie de críticas al “Plan Escudo”, ya que como lo indica el PEN (2010) estos aumentos permanentes se dieron en detrimento de los gastos de capital e inclusive de las transferencias monetarias, por lo que el propio PEN (2010, 2011) cuestiona el supuesto énfasis que tenía el plan en materia de protección social e inversión pública y esto

⁶³ Al respecto Fallas (2013) hace alusión a dos proyectos de ley encaminados a ese objetivo la “Iniciativa de Ley de protección del empleo en momentos de crisis”, un acuerdo entre trabajadores y patrones que pretendía disminuir la jornada laboral manteniendo salario por hora y sin despedir personas, (no se cuenta con información sobre lo sucedido con ese proyecto de ley), así como la “Iniciativa de Ley para actualizar jornadas de trabajo excepcionales”, que tenía como objetivo Reformar Código de Trabajo incluyendo otros tipos de jornada como la 4x3 (trabajo de cuatro días semanales) y las jornadas anuales, este último proyecto no pasó del plenario legislativo.

aún más si se considera que el aumento en el empleo del sector público no favoreció a los grupos más vulnerables⁶⁴.

No obstante más allá de las críticas que se le pueden hacer a este conjunto de medidas⁶⁵ lo central acá, es cómo a partir del aumento del gasto público algo que según Soto et al (2013) fue común en toda la región latinoamericana se intentaron mitigar los efectos de la crisis internacional, lo cual tuvo efectos adversos en las finanzas públicas puesto que a partir de la implementación de dichas medidas el Gobierno Central presentó para el año 2010 según la CGR (2011) un déficit primario y financiero del 3% y el 5,1% del PIB respectivamente.

3.7.2 Administración Chinchilla Miranda 2010-2014. Primeras medidas dirigidas a la contención y reestructuración del gasto público

Para el año 2011 producto de la situación de inestabilidad financiera que se empieza a evidenciar en el presupuesto del Gobierno Central, se implementan una serie de directrices ejecutivas para tratar de equilibrar las finanzas públicas esto mediante una estrategia de contención y reestructuración del gasto a partir del congelamiento de plazas, reducción en los incrementos salariales y del presupuesto de las instituciones públicas. Así como la búsqueda de la aprobación de proyectos de ley encaminados a aumentar la base tributaria⁶⁶

⁶⁴ En los PEN (2010, 2011) sobre esta crítica en particular se hace referencia la posible correlación existente entre aumentar los salarios del sector público (y no buscar soluciones adecuadas para los sectores más vulnerables) y los ciclos electorales, de cara a las posibilidades de la reelección en este caso particular del Partido Liberación Nacional (PLN).

⁶⁵ Al respecto véase el un pequeño balance sobre las críticas que desataron estas medidas en el artículo del periódico denominado “Especialistas: Plan contra la crisis podría agravar la situación” del Semanario Universidad (2009).

⁶⁶ Entre el 2010-2011 se presenta en el plenario Legislativo tres proyectos de ley, entre los cuales destaca el proyecto sustitutivo (originalmente el N°17959) N°18261 “Ley de Solidaridad Tributaria”, el cual pretendía aumentar los ingresos tributarios mediante la conversión del impuesto general sobre las ventas en un IVA, sin embargo dicho proyecto de ley a pesar de que fue aprobado por la Asamblea Legislativa, fue la Sala Constitucional quien lo rechazó por errores de procedimiento. (Segura, 2019).

Es importante mencionar que dicho proyecto suscitó críticas y rechazo en diversos sectores sociales, debido al carácter regresivo de las medidas y bajo impacto que tendría sobre las finanzas públicas, tal como lo deja plasmado el Consejo Universitario de la Universidad de Costa Rica (2011) en su pronunciamiento sobre el proyecto de ley (Sesión ordinaria N.º 5602).

Así por ejemplo en el período 2011-2012, se emitieron una serie de directrices dirigidas a la contención del gasto que establecían la prohibición y congelamiento de plazas (a excepción de aquellas de interés prioritario para el Estado), así como para la subejecución del 20% del presupuesto de las instituciones públicas entre otras medidas. A continuación se presenta un resumen de las medidas presentadas a lo largo de toda la administración 2010-2014.

Tabla #6

Medidas ejecutivas dirigidas a la contención del gasto del Gobierno Central.

Administración Chinchilla Miranda

(2011-2014)

Fecha/Número de Directriz	Nombre
6/02/2011: N° 013-H	No se autoriza creación de plazas ni la utilización de plazas que queden vacantes, exceptuando sólo aquellos casos que son de interés para el Estado, se autoriza a vender todos los activos que resulten innecesarios y reducir un 20% de sus presupuestos.
06/09/2011: N° 022-H	A partir del año 2012 las entidades públicas, de acuerdo con la naturaleza de sus actividades, deberán racionalizar los recursos públicos, por lo que no podrán incurrir en gastos suntuarios
21/03/2012: N° 029-H Y sus reformas: 22/06/2012: N° 033-H 06/07/2012: N° 034-H 22/08/2012: N° 037-H	Reforma No se autoriza creación de plazas ni utilización de plazas que queden vacantes, exceptuando sólo aquellos casos que son de interés para el Estado, se autoriza a vender todos los activos que resulten innecesarios y reducir un 20% de sus presupuesto.
03/12/2012: N° 040 Derogada en el 2014	No se crearán plazas en el Sector Público. Solo en el caso de plazas de insoslayable necesidad, en el caso de las entidades públicas se autoriza a vender todos los activos que resulten ociosos y reducir sus presupuestos. No procede traslado de plazas

Fuente: elaboración propia con base a la información brindada por el SINALEVI de la PGR.

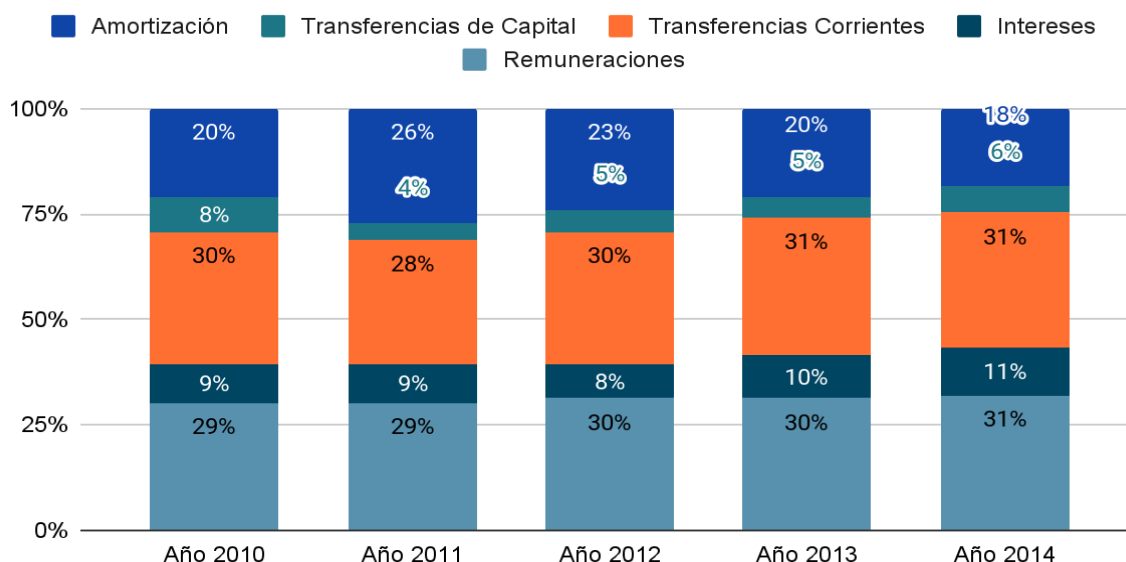
Respecto al contenido de la directriz N° 013-H Angulo (2011) indica que la subejecución del 20% del presupuesto no afectó ni las remuneraciones ni intereses de la deuda, lo que tuvo como resultado que dicho recorte se haya efectuado en detrimento de algunas transferencias corrientes, sobre las transferencias de capital (recortadas inclusive desde el año 2010), y demás partidas menores como la denominada “bienes y servicios”.

Las transferencias de capital ya habían sido recortadas desde el 2010 y era de esperar contracciones importantes en otros rubros de gasto. En las cifras del cuatrimestre del 2011 son evidentes los recortes en las transferencias corrientes, lo cual va a impactar de manera importante los programas sociales del Gobierno. Esta parece ser una de las pocas válvulas de escape con que cuenta el Ministerio de Hacienda para aliviar la presión fiscal, en ausencia de medidas correctivas de tipo estructural (Angulo, 2011, p.21).

Lo anterior explicaría las variaciones presentadas al interior del presupuesto según partida presupuestaria para el año 2011, ya que en comparación al año 2010 se puede evidenciar según los informes de la CGR (2010, 2011) como las transferencias corrientes y gastos de capital disminuyen, situación muy diferente a las partidas de remuneraciones e intereses las cuales se mantuvieron de forma constante. Véase su variación en el gráfico siguiente.

Gráfico #12

Porcentaje del gasto total devengado según partida presupuestaria



Fuente: Elaboración propia con base a las Memorias Anuales de la CRG (2010-2014).

Es en ese sentido que el PEN (2011, 2012) enfatiza en el comportamiento propio de la estructura del gasto en el presupuesto nacional, puesto que si bien las remuneraciones mantienen un crecimiento bajo durante estos años en comparación con la disminución de los gastos de capital y transferencias corrientes, dicha disparidad muestra cómo las remuneraciones ganan mayor participación sobre las otras partidas presupuestarias.

A diferencia de los años 2009 y 2010, en los que el ritmo de crecimiento anual de los gastos reales fue de 15,8%, en el 2011 ese rubro experimentó una contracción de -1,2% (...) Los recortes asociados a la contracción del gasto total se explican por la reducción en las inversiones de capital y las transferencias corrientes, en especial las dirigidas al sector público. El primer rubro mostró una tasa de crecimiento real negativa de 35,7%, en comparación con el dinamismo observado en los últimos tres años (26,6%). Por su parte, las transferencias corrientes se contrajeron un 0,7% después de haber registrado una tasa de crecimiento de 19,2% entre 2008 y 2010. Una vez más el país tuvo que implementar medidas de contención del gasto en áreas estratégicas para el desarrollo humano (PEN 2012 p.162).

Ahora bien un dato que no es mencionado por el propio Programa Estado de la Nación corresponde al gasto en el que incurrió el gobierno en el año 2011 por concepto de amortización⁶⁷, que pasó de representar un 20% del presupuesto nacional del 2010 al 26% en el 2011, cifra bastante elevada que según la CRG (2011) fue en detrimento principalmente de las transferencias corrientes y gastos de capital.

Otro elemento a considerar que explica la desaceleración de la partida de las remuneraciones según los datos del gráfico anterior, tiene que ver con los incrementos salariales (PEN, 2015) los cuales fueron ínfimos apenas cubriendo la inflación, lo que si bien determinaría un aumento de dichas partidas, sería lo mínimo legal posible. A continuación se

⁶⁷ El incremento en el peso relativo de la amortización se explica principalmente por el pago de títulos valores de largo plazo, dentro de los cuales destaca el pago por vencimiento de Eurobonos por una suma de US\$250 millones. (CGR, 2011, p. 109)

presenta los decretos semestrales emitidos por el poder ejecutivo dirigidos a incrementar el salario del sector público durante los años 2010-2014.

Tabla #7

Decretos ejecutivos en materia de aumentos salariales.

Administración Chinchilla Miranda

(2010-2014)

Fecha/ N° de Decreto Ejecutivo.	Aumentos salariales.
26/07/2010 N° 36118-MTSS-H	Artículo 1°-Se autoriza un aumento general al salario base de todos los servidores públicos, consistente en un 3.41%
28/01/2011 N° 36420-MTSS	Artículo 1°—Se autoriza un aumento general al salario base de todos los servidores públicos, consistente en un 2.33%
01/07/2011 N° 36682-MTSS-H	Artículo 1°-Se autoriza un aumento general al salario base de todas las personas trabajadoras del sector público, consistente en un 2.78%
17/01/2012 N° 36966-MTSS-H	Artículo 1°—Se autoriza un aumento general al salario base de todas las categorías del sector público, consistente en ¢ 5.000,00 (cinco mil colones). Se excluye de este aumento a la Presidenta, Vicepresidentes, Ministros, Viceministros y Presidentes Ejecutivos y Gerentes del Sector Descentralizado.
11/07/2012 N° 37214-MTSS-H	Artículo 1°— Se autoriza un aumento general al salario base de todos los servidores públicos, por costo de vida a partir del 1° de julio 2012 de 2.66% para todas las categorías de puestos. Adicional a ello, se aplicará un 1% a la base de los funcionarios que al 30 de junio de 2012 devengan salarios bases superiores a los ¢268.000,00 (doscientos sesenta y ocho mil colones) mensuales, con el fin de actualizar las bases ya que en el primer semestre de 2012, recibieron un porcentaje menor a la inflación.
16/01/2013 No. 37495-MTSS- H	Artículo 1°- Se autoriza un aumento general al salario base de todos los servidores públicos, para el primer semestre del año 2013, consistente en un 1.84% (uno punto ochenta y cuatro por ciento).
16/07/2013 N° 37807 - MTSS-H	Artículo 1°—Se autoriza un aumento general al salario base de todos los servidores públicos, para el segundo semestre del año 2013, consistente en un 3.24%
04/02/2014 N° 38174-MTSS-H	Artículo 1°—Se autoriza un aumento general al salario base de todos los servidores públicos, para el primer semestre del año 2014, consistente en un 0,43%

Fuente: elaboración propia con base a la información brindada por el SINALEVI de la PGR.

De igual forma durante los años 2012-2013 la estrategia en materia fiscal por parte del gobierno (en paralelo a las medidas ya desarrolladas), consistió en la contención del déficit fiscal a partir del crecimiento del endeudamiento público, mediante la colocación de deuda en mercados internacionales para así disminuir las tasas de interés (PEN, 2013, 2014).

No obstante si bien se reconoce que dicha estrategia favorece las finanzas del Gobierno Central en el corto plazo (PEN, 2014), no se puede obviar que su efectividad es de igual manera muy limitada puesto que consiste solamente en el intercambio de deuda, esta estrategia tuvo por consecuencia que la deuda externa total del gobierno central se haya elevado de un 10,7% del PIB en el 2012 a un 12,1% en el 2013 (PEN, 2014).

Ya para finales del 2013 ante el rechazo del proyecto fiscal que impulsó el gobierno de turno (fue archivado a mediados del 2012), el Ministerio de Hacienda convocó a mesas de diálogo a nivel nacional para discutir las bases de una nueva reforma fiscal (Casa Presidencial, 2013). Este proceso culminó con la publicación en abril del 2014 del documento “¿Cómo lograr la consolidación fiscal? Recomendaciones para una hoja de ruta”, mismo que pretendía servir de base para el trabajo en materia de finanzas públicas del gobierno entrante.

De modo que este ligero recorrido histórico entre el 2010-2014 permite visualizar la ruta a seguir por la administración Chinchilla Miranda para encarar la situación financiera, el recorte de las partidas presupuestarias (transferencias corrientes y de capital) y la contención de los salarios (lo que explica la desaceleración de su crecimiento) a partir de directrices ejecutivas, en aras de cumplir con el pago del “servicio de la deuda” pública.

Ruta de acción que constituye un antecedente histórico en materia contención y reestructuración del gasto público en el país, y será reproducida en los siguientes periodos.

3.7.3 Administración Solís Rivera 2014-2018. Una continuación de las medidas implementadas en materia de contención y reestructuración del gasto público

Al igual que el período anterior, durante el 2014-2018 en lo que refiere a la contención y reestructuración del gasto público las medidas consolidadas de parte del poder ejecutivo, se encaminaron a desacelerar el crecimiento de la partida de remuneraciones mediante la disminución de los salarios, así como la congelación de plazas a la vez que se disminuye el gasto mediante subejecución del presupuesto público.

Ejemplo de ello se encuentra en la primera directriz emitida a mediados del 2014 la N° 009-H, la cual entre sus principales medidas se encuentra (al igual que las directrices anteriores) la prohibición de crear de plazas por dos años consecutivos en los ministerios, órganos desconcentrados y entidades cubiertas por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria, así como la utilización de un máximo del 15% de las plazas vacantes de dichas instituciones.

En materia de presupuesto la directriz al igual que las emitidas durante los años 2011-2012, contuvo la ejecución presupuestaria, lo que obligó a recortar un 20% de los saldos presupuestarios existentes, mediante la reducción de las partidas de servicios, materiales y suministros, bienes y en menor medida remuneraciones. A continuación se presenta un resumen de las medidas ejecutivas presentadas en la administración 2014-2018.

Tabla #8

Medidas ejecutivas dirigidas a la contención del gasto del Gobierno Central.

Administración Solís Rivera

(2014-2018)

Fecha/Número de Directriz	Nombre
17/07/2014: N° 009-H	No se crearán plazas en Sector Público, autoriza a Autoridad Presupuestaria para que conozca y valore la creación de plazas estrictamente necesarias en razón de conveniencia y necesidad, autoriza a Ministerios de Poder Ejecutivo a vender activos.
20/04/2015: N° 023-H y su reforma:	Sobre la Eficiencia, Eficacia y Transparencia en la Gestión Presupuestaria de la Administración Pública.

26/08/2016: N° 053-H	
30/03/2017: N° 070-H y su reforma: 02/06/2017 N° 78-H	Sobre la eficiencia, eficacia y transparencia en la gestión presupuestaria de la administración pública
11/01/2018: N° 98-H	Durante el ejercicio económico 2018, los órganos que conforman el Presupuesto Nacional no podrán destinar los remanentes que se produzcan en diferentes subpartidas de la partida 0 Remuneraciones, para incrementar otras partidas presupuestarias.

Fuente: elaboración propia con base a la información brindada por el SINALEVI de la PGR.

Para los años 2015⁶⁸-2016 es mediante la directriz N° 023-H y su reforma N° 053-H, que se realiza una fiscalización más severa en materia de ejecución presupuestaria de las subpartidas de bienes y servicios, ya que si bien no se subejecuta presupuestos dicha acción queda supeditada a la autorización de los jefes institucionales mediante resoluciones, que indiquen el por qué y la necesidad de la ejecución.

Además de lo anterior se mantiene el congelamiento de plazas para los ministerios, órganos desconcentrados, y las entidades cubiertas por el ámbito de Autoridad Presupuestaria (salvo el Ministerio de Educación Pública), así como la utilización de un máximo del 15% de las vacantes que se generen, la autorización para la venta de activos ociosos, innecesarios o suntuarios, recursos que producto de esas ventas deberán ser utilizados para financiamiento de los gastos de inversión de dichas instituciones.

Por otro lado una de las novedades sobre esta directriz se encuentra en el artículo 22, en el cual limita las transferencias presupuestarias programadas para los órganos desconcentrados, puesto que sólo permite la transferencia cuando dichos órganos demuestren la necesidad de los recursos para atender los salarios y compromisos ya adquiridos, los cuales no pueden solventar con sus recursos en caja única o en otras cuentas.

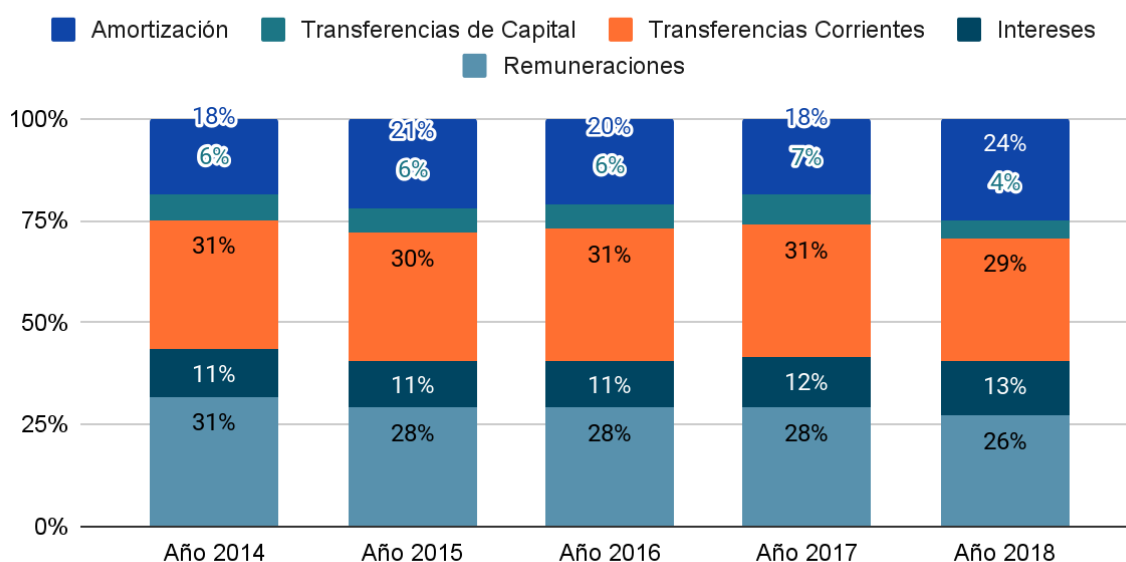
Respecto al comportamiento de las partidas presupuestarias, para el año 2015 se presenta una variación (desaceleración) importante en materia de remuneraciones y

⁶⁸ No se debe de perder de vista que para mediados de ese mismo año, el ejecutivo presentó ante la Asamblea Legislativa un “paquete” de nueve proyectos de ley centrados en la recaudación de impuestos, evasión fiscal y control del gasto público, de los cuales solo se aprobaron los seis menos controversiales y no los de mayor peso referidos a la recaudación de impuestos, proyectos que fueron retirados a inicios del año 2017 (Borges, 2017).

transferencias corrientes (véase el gráfico #13), la cual si bien se puede explicar a partir de las medidas administrativas anteriormente descritas, es decir la contención del gasto mediante congelamiento de plazas, subejecución presupuestaria así como una severa fiscalización de los recursos públicos, también influyó el crecimiento por concepto de amortización producto del vencimiento de tres títulos de valores⁶⁹ que se acumularon para ese mismo año.

Gráfico #13

Porcentaje del gasto total devengado según partida presupuestaria (2014-2018)



Fuente: Elaboración propia con base a las Memorias Anuales de la CRG (2014-2018).

En lo que respecta al porcentaje destinado a la partida de remuneraciones en el presupuesto del 2015, se evidencia una reducción de tres puntos porcentuales en comparación al presupuesto del 2014, lo que se puede explicar en parte no sólo con la reducción de plazas sino debido a los bajos aumentos salariales semestrales establecidos por ley que apenas mitigaron la inflación (PEN, 2017).

⁶⁹ Al respecto Córdoba y Agüero (2014) indican como dicho pago corresponde al vencimiento de tres préstamos, uno realizado en el 2000, otro en el 2012 y por último en el 2014, lo que equivale a una buena parte de los €680 mil millones que Hacienda debió destinar para ese rubro en el 2015.

Tabla #9

Decretos ejecutivos en materia de aumentos salariales.

Administración Solís Rivera

(2014-2018)

Fecha/ N° de Decreto Ejecutivo.	Aumentos Salariales.
08/08/2014 N° 38572-MTSS-H	Artículo 1°-Otorgar a partir del 1° de julio del 2014 un incremento general de salarios por concepto de costo de vida de un 4% a los servidores públicos.
10/02/2015 N° 38905-MTSS-H	Artículo 1°-Otorgar un incremento general de un 0,94% , al salario base de todos los servidores públicos por concepto de costo de vida, para el primer semestre del año 2015
11/08/2015 N° 39202-MTSS-H	Artículo 1°-Otorgar un incremento general de un 0,08% (cero coma cero ocho por ciento) por concepto de costo de vida, al salario base de todos los servidores y las servidoras públicas por concepto de costo de vida, para el segundo semestre del año 2015.
29/02/2016 N° 39566-MTSS-H	Artículo 1°-Otorgar un incremento salarial por concepto de ajuste técnico de un 1% (uno por ciento) al salario base del primer nivel salarial de la Escala de Sueldos de la Administración Pública, que corresponde a la clase Misceláneo de Servicio Civil 1. Para los niveles salariales siguientes, se aplicará una disminución gradual de este porcentaje de incremento (1%), hasta llegar a la clase de puesto de mayor nivel del Estrato Técnico del Servicio Civil, al cual se le aplicará un ajuste técnico de un 0,25% (cero coma veinticinco por ciento).En consecuencia, este ajuste técnico se aplicará para puestos de la Escala de Sueldos de la Administración Pública, cuyo salario base no supere ₡439.750
16/08/2016 N° 39874-MTSS-H	Artículo 1°-Otorgar un incremento salarial general del 0,01% por concepto de costo de vida, a todos los y las trabajadoras públicas.
20/02/2017 N° 40241-MTSS-H	Artículo 1 °-Otorgar un incremento salarial general del 0,76% por concepto de costo de vida, a todos los y las trabajadoras públicas.
30/08/2017 N°40634-MTSS-H	Artículo 1°-Otorgar un aumento general del 0,75% por concepto de costo de vida a todas las trabajadoras públicas y a todos los trabajadores públicos a partir del 1 de julio 2017.
29/01/2018 N°40861-MTSS-H	Artículo 1°-Otorgar un aumento general del 1,55% por concepto de costo de vida a todas las trabajadoras públicas y a todos los

trabajadores públicos a partir del 1 de enero 2018.

Fuente: elaboración propia con base a la información brindada por el SINALEVI de la PGR.

En lo que respecta al año 2017 el poder ejecutivo mantiene la línea de estricto control respecto al manejo de las partidas presupuestarias, mantiene la limitación presupuestaria para los órganos desconcentrados con la novedad de un rebajo del 5% del presupuesto ministerial asignado por concepto de transferencias corrientes a dichos órganos, siempre y cuando el presupuesto no responda una asignación específica producto de la recaudación de impuestos, y los órganos desconcentrados cuenten con recursos en sus cajas únicas, rebajo que sería reasignado por los ministerios a “sumas sin asignación presupuestaria”.

Sobre la directriz de la política de plazas, continúa para el 2017 la prohibición de creación de nuevos puestos, pero aumenta el porcentaje de la utilización de las vacantes ya que pasa de un máximo del 15% (directrices anteriores) a un máximo del 50%. Además de ello se mantiene la autorización para la venta de activos ociosos, innecesarios o suntuarios, recursos que producto de esas ventas deberán ser utilizados para financiamiento de los gastos de inversión de dichas instituciones.

En el 2018 mediante la directriz N° 98-H se mantiene en términos generales la lógica hasta aquí propuesta, una fiscalización y ejecución de las partidas y subpartidas de presupuesto nacional (para ese año en materia de servicios principalmente y en menor medida remuneraciones⁷⁰), ventas de activos para financiamiento, y la misma línea de no creación de plazas y la utilización máxima del 50% de las vacantes que se generen.

Todas estas medidas implementadas durante la administración Solís Rivera reafirman lo ya establecido en el apartado anterior, a saber: la consolidación una ruta de acción entre los años 2010-2018, que consiste en la contención, reestructuración y eventual reducción del gasto público a partir de la subejecución de partidas presupuestarias, congelamiento de plazas

⁷⁰ Se realiza el traslado del remanente de la partida de “remuneraciones” hacia la subpartida “sumas libres sin asignación presupuestaria”, remanente que surge debido al ajuste realizado por costo de vida (para el primer semestre del 2018 fue apenas de un 1,55%). Aplica para el sector público (gobierno central, órganos desconcentrados y restantes entidades que reciben recursos del presupuesto nacional). De igual forma se establece un recorte del 30% en la subpartida “tiempo extraordinario”.

y disminución de los salarios, lo que contrasta con el aumento del pago por el servicio de la deuda pública (intereses y amortización).

Sin embargo es durante el año 2018 que las medidas encaminadas a la contención, reestructuración y reducción del gasto público se profundizan, no sólo mediante la continuidad de las directrices ejecutivas llevadas a cabo por las administraciones anteriores, sino con la aprobación de la ley 9635 y más específicamente la "regla fiscal", la cual constituye una profundización en la lógica de recorte del gasto no sólo al interior del gobierno central sino inclusive al denominado “sector público no financiero”.

3.7.4 Administración Alvarado Quesada 2018-2022. Aprobación de la ley 9635 ó ley de “Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”

Para finales del 2018 el déficit primario y financiero alcanzaron la cifra de 2,3% y 5,9% respectivamente, lo que en términos financieros demuestra lo limitado y paliativo que resultaron las medidas implementadas en materia de contención y reestructuración del gasto por parte del Poder Ejecutivo durante los años anteriores. Medidas que se mantuvieron durante el año 2018 e inclusive se profundizaron, puesto que se congeló el crecimiento presupuestario y se estableció un aumento salarial fijo de 3750 colones para dos semestres consecutivos entre otras medidas expuestas a continuación.

Tabla #10

Medidas ejecutivas dirigidas a la contención del gasto del Gobierno Central.

Administración Alvarado Quesada (2018)

Fecha/Número de Directriz	Nombre
01/06/2018 N° 003-H	Reforma Durante el ejercicio económico 2018, los órganos que conforman el Presupuesto Nacional no podrán destinar los remanentes que se produzcan en diferentes subpartidas de la partida 0 Remuneraciones, para incrementar otras partidas presupuestarias.
01/06/2018 N° 012-H	Crecimiento del presupuesto para el año 2019 Artículo 1°.La formulación del proyecto de Presupuesto de la

	República para el ejercicio económico 2019 no contemplará aumento nominal alguno con respecto al Presupuesto 2018. Para ello, deberán propiciar una redistribución interna de los recursos disponibles. Quedan a salvo de esta disposición los recursos para el pago y servicio de la deuda pública, así como las pensiones con cargo al Presupuesto Nacional.
01/06/2018 N° 013-H	Racionalización del gasto por concepto de anualidades Artículo 1°.La Dirección General de Servicio Civil deberá calcular las anualidades de las servidoras y los servidores bajo su régimen, no como un porcentaje del salario base, sino como un monto nominal fijo, con independencia de la base. Para ello se tomará como referencia la última anualidad reconocida.
01/06/2018 N° 009-H	Renegociación de Convenciones Colectivas Artículo 1°.-Todas las instituciones que conforman la Administración Pública Central que cuenten con convenciones colectivas, deberán renegociarlas una vez se llegue a su vencimiento. Lo anterior con el objeto de garantizar el uso racional de los recursos de la Hacienda Pública y con el debido respeto de los derechos laborales...
Fecha/ N° de Decreto Ejecutivo	
01/06/2018 N° 41167-MTSS-H	Artículo 2°-Autorizar dos aumentos generales al salario base de todas las categorías del sector público, consistentes en ¢3.750,00, cada uno. Mismos que corresponden a la fijación salarial tanto del II semestre del año 2018, como el del I semestre del año 2019.
01/06/2018 N° 41161-H	Reforma Normas para la Aplicación de la Dedicación Exclusiva para Instituciones y Empresas Públicas Cubiertas por el Ámbito de la Autoridad Presupuestaria

Fuente: elaboración propia con base a la información brindada Valverde (2018) y por el SINALEVI de la PGR.

Sin embargo además de estas medidas aprobadas para finales del año 2018 se aprueba la ley 9635 ó ley de “Fortalecimiento de las Finanzas Públicas⁷¹” (LFFP), medida impulsada por parte del Poder Ejecutivo como una medida que busca recuperar la sostenibilidad fiscal ante esta crítica situación financiera que presenta el gobierno central. En términos generales

⁷¹ La aprobación de esta ley se da en un contexto de lucha de clases caracterizada por la debilidad, desorganización y desgaste de amplios movimientos sociales, que años anteriores fueron claves en la no aprobación de medidas regresivas en materia fiscal.

la LFFP está conformada por cinco títulos los cuales contienen un total de 39 artículos y 41 transitorios (estos últimos conforman el V Título de la ley).

Básicamente la ley mediante sus cuatro títulos principales (obviando el V Título) se enfoca en la obtención de nuevos ingresos a través de la implementación de la “ley del impuesto al valor agregado” o el IVA (Título I) y la “ley de impuesto a los ingresos y utilidades” (Título II) conocido también como “impuestos sobre la renta”, así como en la contención del gasto público a través de la aplicación del Título III “Modificación de la ley N.º 2166, Ley de Salarios de la Administración Pública, de 9 de octubre de 1957” conocido abreviadamente como “empleo público” y la aplicación del Título IV “Responsabilidad Fiscal de la República” conocido también como la "regla fiscal".

Es precisamente la aplicación del Título IV o la "regla fiscal" una continuidad y profundización de las medidas aplicadas en los años anteriores, puesto que su objetivo como ya se hizo mención es contener, e inclusive reestructurar (y reducir, tal y como se verá en el próximo capítulo) el gasto público con miras a lograr la supuesta sostenibilidad fiscal.

Es por ello que en el siguiente capítulo se aborda en profundidad el impacto en materia de contención, reestructuración y reducción del gasto de la ley 9635 ó LFFP, y más específicamente su acápite sobre la "regla fiscal" medida clave para entender los recortes masivos que se experimentan hoy en día en el presupuesto nacional.

CAPÍTULO IV: APROBACIÓN DE LA LEY 9635 O LEY DE “FORTALECIMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS”

El 9 de noviembre del 2017 el Poder Ejecutivo presenta el proyecto de ley 20580 (actual ley 9635 ó “LFFP”) ante la Asamblea Legislativa, con el objetivo de dar respuesta al déficit fiscal el cual para ese año alcanzó un déficit financiero superior al 6% y una deuda cercana al 50% del PIB (Alfaro, 2018).

Esta propuesta original sufrió una serie de cambios según intereses de los representantes en la Asamblea Legislativa, lo que derivó en un mayor debilitamiento⁷² de la misma, que desde un inició fue sujeta a una serie de críticas debido a lo insuficiente (y regresiva) que era frente al tamaño del déficit fiscal.

Si desde la presentación del proyecto se dijo que la reforma no sería la pomada canaria contra el déficit, con la eliminación de varios impuestos, mucho menos. Se redujo el IVA a la educación privada, alquileres, electricidad y productos agropecuarios. También se eliminó el impuesto de renta a las utilidades de las cooperativas, una medida en la que el PLN no cedió un centímetro (Cascante, 2018, párr. 18-19).

De ahí que en un escenario donde el déficit fiscal superaba el 6% del PIB, los cambios realizados tuvieron un impacto aún mayor en las cifras de recaudación proyectadas, puesto que se pasó de recolectar ¢561.903 millones (el 1,72% del PIB) a ¢422.400 millones es decir un 1,29% del PIB aproximadamente (Cascante, 2018).

La ley 9635 o LFFP como ya se hizo mención está conformada por cuatro apartados principales: en materia de ingresos se implementa el impuesto del valor agregado (IVA), así

⁷² Este debilitamiento de la propuesta se hizo en detrimento de los sectores de la clase media y populares, ya que por ejemplo en términos del IVA se exoneró a la educación privada, agrupaciones religiosas entre otros pero si gravó la educación pública, la canasta básica por ejemplo. En el caso del apartado de rentas (lo “más progresivo” de la propuesta) esta fue debilitada tanto en la Asamblea Legislativa (Villalta, 2018) como posterior a su aplicación por parte del Ministerio de Hacienda (Guillén, 2020).

como un apartado sobre nuevos impuestos en materia de renta, mientras que por el lado del gasto se introducen reformas al empleo público, así como la creación de una "regla fiscal".

Durante el proceso de aprobación de la ley el país experimentó una gran polarización social, debido a las diferencias que surgieron entre aquellos sectores que defendían la propuesta y la caracterizaban como progresiva (el gobierno, las cámaras empresariales, zonas francas...), y otros sectores que la valoraban como regresiva entre ellos: los sindicatos del sector público, el movimiento estudiantil, y ciertas comunidades principalmente fuera de la GAM (Instituto de Investigaciones Sociales, 2018).

Esta polarización quedó en evidencia a partir de las amplias protestas sociales que se dieron a lo largo de todo el país, siendo la más importante la iniciada el 10 de setiembre del año 2018 con el llamado a huelga indefinida convocada por APSE (Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza), a la cual se le fueron sumando otras organizaciones sociales, proceso que culminó el 4 de diciembre de ese mismo año después de 86 días de protestas tras la aprobación de la ley (Quesada, 2018).

La discusión sobre la aprobación o no de la ley 9635 o de “Fortalecimiento de las Finanzas Públicas” (LFFP) denominada coloquialmente como la “Reforma Fiscal” o “Plan Fiscal”, fue llevada a cabo por amplios sectores sociales en multiplicidad de debates en los cuales la discusión giraba en torno a la progresividad o regresividad de la propuesta y el impacto que tendría no sólo en las clases sociales más vulnerables, sino inclusive en la clase media y la propia institucionalidad pública. A partir de esa coyuntura se logró identificar los principales argumentos a favor o en contra de la propuesta tanto por sus defensores y detractores. Véase la siguiente tabla a continuación:

Tabla #11

Argumentos identificados en favor o en contra de la ley 9635 ó la “LFFP”

Apartados de la ley	Argumentos a favor.	Argumentos en contra.
Ley 9635: Discusión general.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Es un proyecto progresivo. 2. La afirmación se basa según estimados del Ministerio de 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Es un proyecto que en su conjunto es regresivo. Se recarga más en la clase media del sector público y sectores vulnerables.

	<p>Hacienda, ya que el 60% del rendimiento estimado provendría del 10% de los hogares de más altos recursos. (Semanario, 2018)</p> <p>3. Es un primer paso para la consolidación fiscal, puesto que permite el mejoramiento de las condiciones crediticias a las cuales puede acceder el país, ya que entre más riesgo exista a la hora de invertir por parte “del mercado” más se elevan las tasas de interés.</p>	<p>2. Se plantea según el estudio del Instituto de Investigaciones Económicas (IICE) de la Universidad de Costa Rica que su implementación implicaría que 18000 personas caerían por debajo de la línea de la pobreza.</p> <p>3. La reforma no soluciona “problemas estructurales” como lo es: la existencia de la evasión y elusión fiscal, un sistema tributario regresivo (la mayor parte se basa en impuestos indirectos), la existencia de una economía poco dinámica y todo lo que ello acarrea: una sociedad empobrecida, altas tasas de desigualdad, de desempleo, desempleo abierto, subempleo etc etc lo cual corresponde a un determinado modelo de desarrollo, así como la corrupción. (Guillén, 2018).</p>
IVA	<p>1. Al gravar no sólo las ventas sino los servicios, este amplía la base tributaria, lo que beneficia las finanzas públicas en materia de ingresos.</p> <p>2. Permite registrar toda la cadena de valor (no sólo los bienes) ya que incluye los servicios, es la denominada trazabilidad.</p> <p>3. Su supuesta progresividad (a pesar de ser un impuesto regresivo) debido a que “quienes tienen más pagan más”.</p>	<p>1. Si bien el IVA es un impuesto necesario, el mismo es eminentemente regresivo, pagan más en términos proporcionales a su poder adquisitivo los que tienen menos.</p> <p>2. Si bien permite registrar toda la cadena de valor, es a partir de esa trazabilidad que se puede combatir la evasión fiscal. Sin embargo en el proyecto como tal es cuestionable para qué bienes y servicios aplica o no (excepciones) el pago de este impuesto.</p>
Renta	<p>1. Es un impuesto progresivo</p> <p>2. Impuesto de renta y ganancias de capital, grava a las personas que más tienen.</p>	<p>1. Si es un avance progresivo pero no suficiente, plantea una serie de medidas entre ellas: Pago de ganancias de capital, actualización de escalas tributarias, una cláusula antielusiva general y la norma de subcapitalización⁷³. (Guillén, 2018)</p>
Empleo Público	<p>1. Busca reordenar los esquemas salariales al interior del sistema público, en miras de la sostenibilidad de las finanzas públicas.</p> <p>2. Los salarios del sector público crecen más rápido que la propia producción nacional (que el PIB), lo que deriva en la insostenibilidad de dichos esquemas salariales.</p>	<p>1. Limita, reordena y elimina diversos componentes salariales.</p> <p>2. Atropello a derechos laborales.</p> <p>3. Lo que tiene por consecuencia “la muerte de las convenciones colectivas (Nuñez, 2018).</p> <p>4. Este recorte impacta la capacidad adquisitiva del sector público, lo que es peligroso en un contexto económico estancado y con altas tasas de desempleo, lo que puede favorecer a una contracción macroeconómica.</p>
Regla Fiscal	<p>1. Es una herramienta que permite equilibrar las finanzas públicas y permitir la sostenibilidad de la deuda pública. (Conejo y Cardoza, 2020)</p> <p>2. “Favorece el logro de la consolidación fiscal, al limitar la posibilidad de que los gobiernos incurran en grandes desequilibrios fiscales, que se acumulan como una</p>	<p>Véase el siguiente apartado 4.1: “La "regla fiscal" en Costa Rica (Título IV de la Ley 9635 ó la LFFP)”.</p>

⁷³ Según Villalta (2018) para ese mismo año la norma de subcapitalización fue debilitada debido a las mociones presentadas en la Asamblea Legislativa. Mientras que las normas de este acápite en conjunto, fueron aún más debilitadas posterior a su aprobación por interpretaciones del Ministerio de Hacienda (Guillén, 2020).

	<p>creciente deuda pública, la cual limita el desempeño económico del país.” (Conejo y Cardoza, 2020, p.3)</p>	
--	--	--

Fuente: realización propia a partir de la información obtenida de Guillén (2018), Mesa Trece (2018), Nuñez (2018) y Vargas (2018)

Uno de los principales argumentos utilizados por los defensores de la propuesta, giró en torno al hecho de que según ellos la “reforma fiscal” era un primer paso para asegurar la sostenibilidad fiscal del gobierno central, esto mediante la búsqueda de nuevos recursos (IVA y renta) así como la restricción del gasto público (empleo público y la regla fiscal), lo que a su vez le permitiría al Gobierno Central acceder a mejores fuentes de financiamiento al lograr reducir las tasas de interés debido a la disminución de riesgo de impago.

Sin embargo según la información brindada por Acuña (comunicación personal, 2021), si bien es necesario abordar la problemática fiscal, la actual ley se caracteriza por ser una propuesta muy limitada de “corte fiscalista”, es decir es una ley que en miras de asegurar la supuesta sostenibilidad financiera plantea como solución principal el recorte del gasto público sin tomar en consideración el impacto social (e inclusive macroeconómico), al punto de la que la propia ley se encuentra mayormente centrada en la reducción del gasto público.

“...si bien del lado de los ingresos la reforma es muy limitada, del lado del gasto es donde está su mayor peso, creo que fue para el informe del año 2019 que el propio FMI le dice a Costa Rica que dos terceras partes de la reforma fiscal aprobada en el 2018 recae en la reducción del gasto, (...) realmente la mayor parte de esta reforma fiscal recayó en la reducción del gasto y justo a través del título cuarto de la ley 9635 de la "regla fiscal"” (J. Acuña, comunicación personal, 10 de noviembre del 2021).

En ese sentido abordar el funcionamiento e implicaciones de la "regla fiscal" (Título IV de la ley 9635), es clave en el proceso de contención y reestructuración del gasto público que se viene implementando en el país, debido al impacto que tiene este apartado en la reducción del presupuesto a lo interno de la institucionalidad pública.

4.1 La "regla fiscal" en Costa Rica (Título IV de la Ley 9635 ó la LFFP).

Cómo se dijo anteriormente el Título IV de la LFFP denominado “Responsabilidad Fiscal de la República” establece el funcionamiento de la "regla fiscal"⁷⁴, un mecanismo que busca mediante la contención de gasto público equilibrar las finanzas públicas y permitir la sostenibilidad de la deuda pública (Conejo y Cardoza, 2020).

Así en términos generales la "regla fiscal" determina el porcentaje de crecimiento del gasto que puede experimentar el sector público no financiero⁷⁵ según el promedio de crecimiento del PIB en los últimos cuatro años (anteriores al año presupuestado), y el porcentaje de la deuda pública del gobierno central, parámetro establecido en el artículo 11 del título IV de la ya mencionada ley. Véase la tabla #12 a continuación.

Tabla #12

Artículo 11 del Título IV de la LFFP.

Rangos de deuda que deben considerarse para determinar el crecimiento del gasto corriente

Escenario	Porcentaje de la deuda del Gobierno Central	Límite del crecimiento del gasto público.
A)	Deuda menor al 30% del PIB	Cuando la deuda al cierre del ejercicio presupuestario anterior al año de aplicación de la regla fiscal no supere el treinta por ciento (30%) del PIB, o la relación gasto corriente-PIB del Gobierno central sea del diecisiete por ciento (17%), el crecimiento interanual del gasto corriente no sobrepasará el promedio del crecimiento del PIB nominal.
B)	Deuda igual o mayor al 30% pero inferior al 45% del PIB	Cuando la deuda al cierre del ejercicio presupuestario, anterior al año de aplicación de la regla fiscal, sea igual o mayor al treinta por ciento (30%) del PIB, pero inferior al cuarenta y cinco por ciento (45%) del PIB, el crecimiento interanual del gasto corriente no sobrepasará el ochenta y cinco por ciento (85%) del promedio del crecimiento del PIB nominal.

⁷⁴ Es necesario reiterar la importancia de este mecanismo y su vínculo con el Trabajo Social, ya que como se verá más adelante, la "regla fiscal" impacta de forma directa a la institucionalidad pública, lo que afecta no sólo las condiciones de trabajo profesionales sino las condiciones de vida de las poblaciones más vulnerables, mismas que mediante la política social acceden a multiplicidad de servicios con miras a mejorar su calidad de vida, servicios que en la actualidad se encuentran en riesgo debido a la aplicación de este severo mecanismo que promueve la contención, reestructuración y reducción del gasto público.

⁷⁵ Comprende las instituciones que realizan funciones económicas de gobierno como son la provisión de bienes y servicios fuera de mercado a la comunidad. Así como las empresas que realizan las actividades comerciales y productivas pertenecientes al gobierno o controladas por éste. (Ministerio de Hacienda, 2011, p.4).

C)	Deuda igual o mayor al 45% pero inferior al 60% del PIB	Cuando la deuda al cierre del ejercicio presupuestario, anterior al año de aplicación de la regla fiscal, sea igual o mayor al cuarenta y cinco por ciento (45%) del PIB, pero inferior al sesenta por ciento (60%) del PIB, el crecimiento interanual del gasto corriente no sobrepasará el setenta y cinco por ciento (75%) del promedio del crecimiento del PIB nominal.
D)	Deuda igual o mayor al 60% del PIB	Cuando la deuda al cierre del ejercicio presupuestario, anterior al año de aplicación de la regla fiscal, sea igual o mayor al sesenta por ciento (60%) del PIB, el crecimiento interanual del gasto total no sobrepasará el sesenta y cinco por ciento (65%) del promedio del crecimiento del PIB nominal.

Fuente: elaboración propia a partir del artículo 11 título IV Responsabilidad Fiscal de la República, capítulo II “Disposiciones atinentes a la "regla fiscal"” de la LFFP (2018).

En ese sentido, y retomando lo desarrollado por Acuña (comunicación personal, 2021) existe una diversidad de reglas fiscales, pero en el caso de la implementada en el país esta es una regla de “corte fiscalista” que se basa en la limitación (y reducción) al crecimiento del gasto público, puesto que es a partir de dos variables macroeconómicas (el PIB y deuda pública establecidos en el artículo 10 título IV de la ley) que se establecen determinados porcentajes de crecimiento.

En resumen la "regla fiscal" es ponerle una línea de cuánto puede crecer el próximo periodo en el gasto en todo el sector público, (...) y va a ser más alta [la línea] si la economía ha crecido en los últimos cuatro años y más baja si ha crecido menos; y al mismo tiempo va a ser más alta si el endeudamiento del gobierno central es más pequeño (...) y va a ser más baja, va a ser más restrictiva si el endeudamiento del gobierno central es muy grande (...) es una limitación a cómo puede evolucionar el gasto en el sector público dependiendo de cómo haya ido la economía y dependiendo de cuánto se ha endeudado del gobierno central (J. Acuña, comunicación personal, 10 de noviembre del 2021).

Lo problemático en términos generales de la "regla fiscal" tal como está estipulada en el artículo 11 del Título IV, es que promueve el achicamiento en términos relativos del sector público respecto al tamaño de la economía, puesto que la regla permite en el mejor de los casos (cuando la deuda está por debajo del 30% del PIB) que la institucionalidad pública no

pueda crecer por encima del PIB, lo que deriva en que “el sector público nunca más vuelva a recuperar su antiguo tamaño” (L. Vargas, comunicación personal, 25 de noviembre del 2021).

Lo anterior es consecuente con el fundamento teórico sobre el que se formula la ley, la que según la información brindada por Vargas (comunicación personal, 2021) la "regla fiscal" surge a partir de una serie de planteamientos económicos y filosóficos propios de la ortodoxia económica, que busca entre otras cosas reducir el papel del Estado en la economía limitando su campo su acción en materia de política pública.

la "regla fiscal" está inspirada en viejas teorías económicas que promueven la idea de que el gasto público no debe crecer, que el estado debe ser tan pequeño como sea posible respecto de la economía, que también así mismo sostienen que el crecimiento del gasto público es muy dañino para la economía (...) también es una teoría económica que considera que no es conveniente que el gobierno pueda (...) ejercitar políticas económicas deliberadas, para tratar influir en el comportamiento de la economía en un sentido u otro (L. Vargas, comunicación personal, 25 de noviembre del 2021).

Así por ejemplo para el año 2022 el presupuesto público sólo va a crecer apenas un 1,82%⁷⁶ en comparación al año pasado (Ruiz, 2021), lo que tiene como consecuencia que las instituciones públicas deban reestructurar sus presupuestos a partir de las severas limitaciones al crecimiento del gasto, limitando algunos de sus servicios o inclusive eliminando otros, debido al recorte sufrido en las partidas presupuestarias⁷⁷ (situación que se desarrolla con más profundidad en el apartado 4.5 del presente capítulo).

⁷⁶ Es importante aclarar que a pesar de que el presupuesto del año 2022 puede crecer según la "regla fiscal" un 1,96% como **límite máximo**, se estableció como tope un 1,82%, esto se da por dos razones: al señalar el límite máximo se infiere que el crecimiento puede ser menor, y además según Acuña (comunicación personal, 2021) esto es debido a que se piensa en dejar un remanente o un sobrante para futuros presupuestos, es decir los presupuestos extraordinarios.

⁷⁷ Al respecto véase la nota realizada por el Semanario Universidad (2021) denominada “Regla fiscal: la austera medida que arrodilla instituciones, debilita servicios y abre paso al sector privado”.

(...) hay un conjunto de gastos en el gobierno que no son flexibles verdad, por ejemplo las remuneraciones de los maestros y maestras es que esto se debe presupuestar sí o sí ya que existen una serie de compromisos contractuales previos ¿entonces que se termina moviendo?, lo poquito que se puede mover qué termina siendo por ejemplo las becas con una serie de efectos sociales devastadores, entonces lo que se puede esperar me parece es que esta lluvia de afectaciones que ya estamos viendo en el presupuesto del próximo año debido al terrible el diseño de esa "regla fiscal" que tiene muchos errores de diseño, se vaya a multiplicar y que sigamos viendo por ejemplo ese tipo de fenómenos (J. Acuña, comunicación personal, 10 de noviembre del 2021).

De esta manera las severas restricciones al gasto público que impone la "regla fiscal", no sólo reduciría el tamaño de la institucionalidad pública sino que inclusive afecta su capacidad de respuesta, ya que como lo indica Vargas (comunicación personal, 2021) estas restricciones tenderían a volver aún más ineficientes a las propias instituciones debido a la imposibilidad de atender de forma efectiva las demandas de la sociedad, así como presentar serios problemas de planificación, debido a las restricciones en inversión pública.

(...) podría defenderse que mientras la deuda esté por debajo del 60% restringe solamente el gasto corriente y no el gasto de capital, sin embargo restringir el gasto corriente es restringir el personal disponible, el pago de los alquileres, la reparación de vehículos, el pago de los combustibles de los vehículos, el pago de electricidad, el pago del agua, de los servicios que las instituciones públicas usan, es restringir todo aquello que es necesario para un normal y correcto funcionamiento de las instituciones públicas y eso puede tener severas consecuencias en la calidad de los servicios (...) incluso eso puede repercutir en una limitada capacidad para gestionar la inversión pública que aunque no se límite la inversión pública al menos no hasta que se llegue al umbral del 60% se está limitando toda la institucionalidad (L.Vargas, comunicación personal, 25 de noviembre del 2021).

Esta situación de restricción a la inversión pública, surge debido a las disposiciones propias de la "regla fiscal" la cual establece en el escenario d, (es decir cuando la deuda del gobierno central supera el 60% del PIB, véase la tabla anterior) la restricción del crecimiento no sólo aplica al gasto corriente sino al gasto total, e inclusive activa una serie de medidas extraordinarias⁷⁸ contempladas en el artículo 13 del título IV lo que implica una restricción aún mayor.

Sin embargo otro acontecimiento de carácter coyuntural que tendrá serias repercusiones en la restricción del gasto público en los años venideros, debido a la forma en que está diseñada la "regla fiscal", es la contracción económica sufrida por la pandemia del Covid-19, y su impacto en el decrecimiento del PIB el cual llegó a una cifra del -4,1% para finales del 2020.

(...) el año pasado la economía decreció un 4.1% y [la "regla fiscal"] depende del promedio de los últimos cuatro años entonces ¿qué va a pasar en los próximos años?, que en cada uno de esos años que cuenta el promedio se va a contar ese -4,1% que hace que la restricción la línea de restricción sea más para abajo “jale” hacia abajo, sin importar que en los próximos años que la economía tenga un comportamiento más dinámico, mientras no hayan pasado 4 años a partir del año 2020 ese -4,1% va a seguir jaloneando para bajo el promedio (J. Acuña, comunicación personal, 10 de noviembre del 2021).

De modo que al ser una "regla fiscal" que toma de parámetros la deuda pública pero además el promedio de crecimiento del PIB, esta regla profundiza la lógica “fiscalista” en tiempos de crisis y estancamiento económico, ya que a pesar de tener una cláusula de escape

⁷⁸ El artículo 13 del título IV plantea una serie de medidas extraordinarias, que se aplican cuando la deuda supera el 60% del PIB es decir el escenario d), entre las medidas se encuentran: no ajuste por ningún concepto las pensiones, salvo por costo de vida, no se realizan incrementos por costo de vida en el salario base, ni demás incentivos salariales, los cuales no serán reconocidos durante la duración de la medida o de forma retroactiva y tampoco se pueden efectuar rescates financieros y/o otorgar ningún tipo de subsidio a sectores productivos, salvo los que la Asamblea Legislativa por ley declare la procedencia de los recursos para tal tarea.

ante crisis económicas como la provocada por el COVID-19 esta no fue aplicada⁷⁹ en su totalidad, lo que tendrá como consecuencia que en los años venideros se asista a una profundización de la contención, reestructuración y reducción del presupuesto público. Veamos ahora en mayor detalle el funcionamiento de la "regla fiscal".

4.2 Forma de aplicación de la "regla fiscal"

Como ya se mencionó la contracción económica que sufre el país debido a la crisis del Covid-19 impactó de sobremanera el crecimiento del PIB, punto clave en el entendido de que será a partir de su crecimiento promedio en los últimos 4 años previos a la formulación del presupuesto el primer parámetro que definirá el aumento del gasto público permitido durante el año, como se observa en el siguiente cuadro.

Cuadro #1
Promedio del crecimiento nominal del PIB a partir de
su comportamiento en los últimos 4 años

Año ⁸⁰	Crecimiento nominal del PIB
2017	7,14%
2018	4,72%
2019	4,43%
2020	-4,19%
Promedio PIB	3,02%

Fuente: Elaboración propia con base a lo publicado por el medio digital Delfino (2021).

Sin embargo el segundo parámetro a contemplar es el nivel de deuda que presenta el gobierno central como porcentaje del PIB, el cual para el año 2020 superó el 60% lo que colocaría al gobierno central en el escenario d) respecto a los rangos de deuda (tabla #9), que

⁷⁹ Según las declaraciones de Acuña (comunicación personal, 2020) a pesar de que la ley plantea la suspensión de la regla ante la recesión económica ó eventuales proyecciones de crecimiento inferior al 1% (artículo 16 título IV), la actual administración actuó de forma arbitraria ya que decidió suspender su aplicación sólo en algunos casos puntuales y no de forma completa.

⁸⁰ Recuérdese que el crecimiento permitido por la "regla fiscal" parte del promedio de crecimiento del PIB resultante de los últimos cuatro años anteriores a la formulación del presupuesto.

establece como máximo un crecimiento interanual **del gasto total** (gasto corriente más gasto de capital) el cual no sobrepasará el sesenta y cinco por ciento (65%) del promedio del crecimiento del PIB nominal.

De ahí que para el año 2022 el Ministerio de Hacienda establece en estricta aplicación de la "regla fiscal" que el máximo de crecimiento a que puede experimentar el gasto público para ese año es del 1,96%. Lo que se puede confirmar a partir del siguiente cálculo.

Cuadro #2

Aplicación de la "regla fiscal" para el año 2022 según promedio del crecimiento nominal del PIB y el nivel de deuda presentado por el Gobierno Central

Promedio del crecimiento del PIB en los últimos cuatro años.	3,02%
Porcentaje de crecimiento máximo permitido por la "regla fiscal" según artículo 11, Título IV, sobre los rangos de deuda.	0,65%
% crecimiento máximo del gasto público 2022	$3,02\% \times (0,65\%) = \mathbf{1,96\%}$

Fuente: Elaboración propia.

La situación se complejiza inclusive si para el año 2020 no se hubiese experimentado tal contracción económica, y el PIB se hubiese mantenido en cifras similares a los años anteriores, lo que refleja el carácter sumamente restrictivo de la regla, puesto que en ese escenario hipotético (en el cual el PIB del 2020 fuera del 4,43% es decir igual al 2019) el crecimiento permitido hubiese sido inferior al 3,4%.

Ahora bien en este escenario de crecimiento máximo del 1,96% para el 2022, la situación se complica aún más puesto que según las declaraciones de Acuña (comunicación personal, 2021) el gobierno tomó la decisión, a su criterio, arbitraria de aplicar la "regla fiscal" sobre la totalidad del presupuesto y no según cada institución, lo que permitiría decidir según intereses políticos cuáles instituciones del gobierno central experimentan mayor

crecimiento en detrimento de otros, lo que permite inclusive que haya presupuestos de ministerios que decrecen⁸¹. Véase a continuación:

Cuadro #3

Entidades del Gobierno Central que presentan un mayor decrecimiento de sus presupuestos para el año 2022 debido a la "regla fiscal"		
	% de decrecimiento del gasto	Diferencia absoluta en comparación al 2021 en millones de colones
Ministerio de Salud	-11,81	-46.254,4
Ministerio de Economía	-7,02	-1.183,3
Ministerio de Planificación	-6,10	-888,6
Ministerio de Vivienda	-4,85	-393,5
Ministerio de Trabajo	-3,50	-20.150,6
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	-1,95	-8038,4
Ministerio de Seguridad Pública	-1,66	-4556,8
Otras	-5,47	-7106

Fuente: elaboración propia a partir del cuadro presentado en la página número 22 del expediente N.º 22.671. Dictamen de mayoría de la Asamblea Legislativa (2021).

Este recorte directo que experimentan las instituciones públicas del gobierno central, responde no sólo al criterio de aplicación de la regla de forma global establecido por el Poder Ejecutivo, sino también debido al crecimiento que experimenta para el año 2022 el presupuesto del Tribunal Supremo de Elecciones (por encima del 30% lo que representa un presupuesto de 14.000 mil millones de colones), debido a las elecciones presidenciales, lo

⁸¹ De igual forma es importante mencionar aquellas entidades del gobierno central que si bien no decrecen de forma directa, su crecimiento del gasto respecto al presupuesto del 2021 no supera el 2%, lo cual si se contempla la inflación (la cual para el primer semestre del 2022 se proyecta que esté entre el 3% y 4% según datos del Banco Central) en realidad también estarían sufriendo recortes, este es el caso del Ministerio de Educación Pública (0.22%), Ministerio de Ambiente y Energía (0.00%), Ministerio de Agricultura y Ganadería (1.20%) y el Ministerio de Relaciones Exteriores (1.45%),

que refleja según los criterios de Acuña (comunicación personal, 2021) no sólo el carácter restrictivo de la regla sino sus graves errores de diseño que se intentan subsanar.

(...) porque el Tribunal Supremo de Elecciones para el año electoral siempre sube mucho su presupuesto, entonces si lo aplicarán tal y como dice la ley es para no reconocer que hubo un error de diseño, si se aplicará tal como dice la ley el tribunal no podría realizar las elecciones. Así de gravísimo porque necesita que su presupuesto crezca 30% para atender las elecciones, pero el diseño de la regla es tan inflexible que impediría al Tribunal Supremo de Elecciones hacer crecer su presupuesto del 30% cómo debe hacer cada 4 años.

Agrega:

(...) hay otros casos [se refiere a los datos del dictamen de mayoría de la Asamblea Legislativa] donde por ejemplo en educación pudiendo crecer el gasto 1,96%, qué es lo que dispone la regla solo se le permite crecer un 0,22% es decir, ahí hay una clara decisión de acudir a la arbitrariedad, es muy paradójico que la ministra de educación venga a decir “me quitaron 300,000 por la regla”, pero uno va y mira y no es que esté creciendo más que la regla el presupuesto del ministerio, es porque para poder compensar errores propios de la regla se lo quitan al MEP para poder compensar esos errores [se refiere a la situación del Tribunal Supremo de Elecciones] (J. Acuña, comunicación personal, 10 de noviembre del 2021).

Si bien lo anterior agrava las consecuencias de la aplicación de la "regla fiscal", puesto que “abre portillos” para recortar de forma directa el presupuesto de las instituciones públicas según determinados intereses, esta nueva interpretación (aplicación de la "regla fiscal" de forma global) no deja de ser apenas una expresión de la severa restricción impuesta en el artículo 11 de la ley 9635. A diferencia de la “nueva” interpretación de la aplicación de la regla defendida por la Contraloría General de la República (CGR) la cual profundiza aún más la lógica “recortista” en los presupuestos públicos.

4.3 Profundización del impacto de la "regla fiscal" debido al criterio emitido por la CGR.

En términos generales la aprobación y posterior aplicación de la "regla fiscal" ha gozado de legitimidad en diversos sectores, puesto que como ya se indicó según la postura de sus defensores, la implementación de la regla es necesaria para equilibrar las finanzas públicas y con ello estabilizar la deuda pública (Conejo y Cardoza, 2020).

Sin embargo posterior a su aprobación la forma de aplicarse fue el siguiente punto de debate, el cual enfrentó al Ministerio de Hacienda que abogaba por aplicar la "regla fiscal" al inicio, es decir en la formulación del presupuesto contra la posición defendida por la Contraloría General de la República, que planteó la necesidad de aplicar la regla sobre el presupuesto efectivamente ejecutado. Ambas interpretaciones surgen a partir de lo establecido en la propia ley 9635.

La CGR resalta que existen tres momentos diferentes para la verificación del cumplimiento: la formulación presupuestaria (art. 19), el monitoreo trimestral de la ejecución presupuestaria (art. 20) y la comprobación final, el cual se realizará con base en los datos de la liquidación presupuestaria, (art. 21). La CGR sostiene que el proceso presupuestario pleno y efectivo se da con la liquidación presupuestaria, y que por tanto la variable que se debe utilizar para la verificación del cumplimiento de la "regla fiscal" es el presupuesto ejecutado y no el presupuesto formulado (Conejo y Cardoza, 2020, p.6).

Esta diferencia de criterios sobre la aplicación de la "regla fiscal" provocó que se emitiera el decreto ejecutivo 42218-H “Reforma Reglamento al título IV de la ley No. 9635 denominado Responsabilidad Fiscal de la República”⁸², el cual plantea la utilización de

⁸² Si bien este decreto 42218-H adopta el criterio de la CGR sobre la aplicación de la "regla fiscal" sobre el presupuesto efectivamente ejecutado, es importante mencionar que para el día miércoles 22 de junio del 2022 se firmó un decreto por el actual presidente Rodrigo Chaves Robles el cual se supone, anula lo estipulado en el decreto 42218-H específicamente el criterio defendido por la CGR sobre la aplicación de la regla sobre lo efectivamente ejecutado, sin embargo hasta el momento se desconoce el contenido del decreto debido a que no

ambos criterios, situación que genera bastante incertidumbre respecto a su implementación efectiva esto debido a que según este panorama el presupuesto formulado podría seguir creciendo, “(...) sin que las entidades del sector público tengan una posibilidad real de ejecutarlo en su totalidad, ya que incumplirían la "regla fiscal", situación que se verificaría a posteriori al comparar los presupuestos efectivamente gastados” (Conejo y Cardoza, 2020, p.10).

Si bien pareciese que se plantea una posición intermedia en la cual se retoman ambos criterios, en realidad tal como lo señalan los autores (2020) el criterio predominante sería el defendido por la CGR, es decir: aplicar la "regla fiscal" sobre el presupuesto efectivamente ejecutado y no sobre el presupuesto formulado, ya que poca importancia tendrá el presupuesto que se formule si al final en términos prácticos lo que importa es cuántos de esos recursos podrán ser efectivamente ejecutados, para lo cual se aplicaría este criterio. Lo anterior es confirmado por Acuña (comunicación personal, 2021).

¿Qué ocurre? que si en el año 2020 a esa institución aunque tenía un presupuesto de 100 le aplicaron restricciones para que no pudiese ejecutarlo completo y solo pudo ejecutar 90, la "regla fiscal" en términos presupuestarios le permitió pasar de 100 colones, voy decir que la regla permite crecer 2%, voy a tener un presupuesto de 102 porque había presupuestado 100 el año pasado entonces podría presupuestar 102 colones pero ya ahí pasaría la prueba al comparar presupuesto con presupuesto. Pero al compararse ejecutado contra ejecutado ya ahí no puede crecer a 102 por qué el año anterior solo ejecutó 90 y si sólo ejecutó 90 y solo puede crecer 2% su gasto, en términos de la ejecución solo puede crecer a 91,8% no 102 (...) entonces eso va a provocar que la regla se vuelva todavía más restrictiva (J. Acuña, comunicación personal, 10 de noviembre del 2021).

ha sido publicado en el Diario Oficial La Gaceta. Esta aclaración se hace pues fue justamente dos días antes de la defensa de esta tesis que el decreto fue firmado y aprobado, y con la finalidad de no modificar el contenido ya desarrollado (véase más adelante) sobre el decreto N° 42218-H se decide hacer esta aclaración al lector.

En ese sentido es que al referirse a la implementación de la "regla fiscal", esta se concibe como un “doble candado”, ya que plantea una restricción tanto al presupuesto aprobado como al ejecutado, siendo este último aún más violento en términos de recorte del gasto pues basta con que determinadas instituciones no logren ejecutar el 100% de sus presupuestos en un año ordinario, para que el próximo año vean aún más limitado su presupuesto y por ende su quehacer institucional.

Al respecto Conejo y Cardoza (2020) presentan un ejercicio de simulación sobre la aplicación de la "regla fiscal" bajo ambos criterios, lo que demuestra (véase la cuadro #4) el carácter aún más restrictivo del enfoque de aplicación de la CGR, ya que este obliga a la institucionalidad pública al no ejecutarse el 100% del presupuesto a reducir sus presupuestos a un ritmo de -1,61% anual.

Cuadro #4

Costa Rica: Ejercicio de simulación de la aplicación de la "regla fiscal"						
	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Aplicación sobre presupuesto formulado						
Gasto total presupuestado*	100	104,67	109,56	114,67	120,03	125,64
Regla fiscal aplicada**		4,67%	4,67%	4,67%	4,67%	4,67%
Crecimiento del gasto (%)		4,67%	4,67%	4,67%	4,67%	4,67%
Aplicación sobre presupuesto ejecutado						
Gasto total presupuestado	100	98,39	96,81	95,25	93,71	92,20
Porcentaje de ejecución***	94%	94%	94%	94%	94%	94%
Regla fiscal aplicada	4,67%	4,67%	4,67%	4,67%	4,67%	4,67%
Crecimiento del gasto (%)		-1,61%	-1,61%	-1,61%	-1,61%	-1,61%

Supuestos:

* Presupuesto inicial de 100 para facilitar la lectura de los datos.

** Este % corresponde al crecimiento máximo permitido para el año 2020 el cual se mantiene constante.

*** Los autores mantienen de forma constante este % debido a que es el promedio del gasto corriente entre el período 2007-2019 (CGR, 2020, p.4)

Fuente: Retomado de la investigación realizada por Conejo y Cardoza (2020).

De esta manera en el primer escenario al aplicar la regla sobre el presupuesto formulado, a pesar de existir una importante restricción en materia de crecimiento del gasto público (el cual apenas crece a razón de 4,67% año tras año) el presupuesto aumenta, pasa de 100 en el 2019 a 125,64 para el año 2024. Cifras muy diferentes si se aplica la regla sobre presupuesto ejecutado, ya que se experimenta una disminución paulatina del presupuesto, lo que obligaría año tras año a que las instituciones reduzcan sus recursos.

Para entender esto último se debe contemplar que el ejercicio de simulación parte de dos supuestos, un crecimiento permitido por la "regla fiscal" del 4,67% (previo al impacto del COVID-19 en el 2020 sobre el PIB) y una ejecución presupuestaria constante del 94%. De modo que el crecimiento permitido por la regla se realizará a partir de la base del 94% ejecutado por la institución cada año.

Así según lo dispuesto en el cuadro #4 el ejecutar el 94% de 100 colones por ejemplo, daría como resultado una base para el 2020 de 94 colones, sobre la cual se aplicaría el aumento del 4,67%, es decir se contaría para ese año con un presupuesto de 98,39 colones que al ejecutarse de nuevo en un 94%, seguiría reduciendo aún más su base de presupuesto ejecutado sobre el que se aplicaría los próximos "aumentos" anuales⁸³.

Ahora bien no se puede perder de vista que la simulación anterior al ser realizada en el año 2020, no contempló cómo se hizo mención lo sucedido en la actualidad es decir el escenario de contracción económica debido a la pandemia del COVID-19, lo que afectó el crecimiento del PIB, y con ello el porcentaje permitido de crecimiento del gasto público para los años venideros. Por tanto es que se considera importante presentar en el siguiente cuadro (cuadro #5) el impacto de la aplicación de la "regla fiscal" sobre el presupuesto efectivamente ejecutado con los datos actualizados.

⁸³ Respecto al manejo que hace el Ministerio de Hacienda sobre el superávit resultante de la aplicación de la regla producto de la diferencia entre presupuesto formulado y el posible de ejecutar, se desconoce el paradero de dicho dinero "sobrante", el cual es muy posible que sea destinado para el pago de la deuda (Vargas, comunicación personal, 2021). Estas afirmaciones son corroboradas en el artículo 17 del título IV sobre la regla fiscal, el cual plantea como el superávit libre generado por la aplicación de la regla fiscal "deberá reintegrarse al presupuesto nacional en el año siguiente a aquel en que se generó dicho superávit, para ser utilizado en la amortización de deuda o en inversión pública" (artículo 17, título IV, ley N°9635).

Cuadro #5

Costa Rica: Ejercicio de simulación de la aplicación de la "regla fiscal" post contracción económica						
	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Aplicación sobre presupuesto ejecutado						
Gasto total presupuestado*	100	95,84	91,85	88,03	84,37	80,86
Porcentaje de ejecución**	94%	94%	94%	94%	94%	94%
Regla fiscal aplicada***	1,96%	1,96%	1,96%	1,96%	1,96%	1,96%
Crecimiento del gasto (%)		-4,16%	-4,16%	-4,16%	-4,16%	-4,16%

Supuestos:

* Presupuesto inicial de 100 para facilitar la lectura de los datos.

** Promedio del gasto corriente entre el período 2007-2019 (CGR, 2020, p.4)

***Este % corresponde al crecimiento máximo permitido para el año 2022 el cual se mantiene constante. Si bien el año 2020 fue un año extraordinario que propició a la baja el crecimiento promedial del PIB, este será determinante hasta el año 2025, por lo que para mantener el crecimiento máximo del gasto en un 1,96%, basta con que los años posteriores al 2020 el crecimiento del PIB siga la tendencia similar a los años pre covid-19

Fuente: Elaboración propia de la investigación realizada por Conejo y Cardoza (2020).

Lo que destaca al compararse ambas simulaciones es la mayor reducción que sufre el gasto público bajo las condiciones actuales, esto debido a la contracción económica del PIB presentada en el 2020 y con ello un límite aún más estrecho para el crecimiento del gasto público, que combinado con el criterio defendido por la CGR bajo el supuesto de ejecución al 94%, obligaría a las instituciones públicas a reducir en un 4,16% sus presupuestos año tras año al menos hasta el año 2025.

Al ser una simulación, los datos en los años venideros deberán ser analizados con detalle, ya que se toma una serie de supuestos que pueden cambiar en el tiempo, por ejemplo el comportamiento del PIB, la deuda del gobierno central, y el propio porcentaje de presupuesto ejecutado por las instituciones públicas. Sin embargo lo que sí se puede demostrar es el impacto aún más agresivo que tiene la implementación de la regla a partir del decreto ejecutivo 42218-H el cual si bien propone la utilización de ambos criterios

defendidos, será el criterio de la CGR el que se sobrepone y como fue reiterado en varias ocasiones promueve de forma directa el recorte del gasto público⁸⁴.

4.4 Profundización del recorte al gasto: la aprobación del decreto N° 42798-H

La interpretación defendida por parte de la CGR respecto a la aplicación de la "regla fiscal" sobre presupuesto ejecutado incluido en el decreto 42218-H, no sólo complejiza el carácter técnico de la propuesta, sino que profundiza en mayor medida el impacto en materia de recorte del gasto público, ya que no sólo influye la evolución del PIB y la deuda del gobierno central, sino que como se mencionó en el apartado anterior introduce otra variable a considerar: el nivel de ejecución del presupuesto público.

Según lo ya desarrollado, en términos generales entre mayor sea el presupuesto no ejecutado mayor será el recorte presupuestario que presenten las instituciones públicas, por lo que cualquier tipo de restricción o limitación en materia de ejecución presupuestaria, conlleva inevitablemente a una reducción sistemática de los presupuestos. Esta limitación presupuestaria es el principal objetivo perseguido por el decreto ejecutivo N° 42798-H.

Dicho decreto fue aprobado el 08 de enero del 2021 con el nombre “Medidas para el control y reducción del gasto público”, y obliga a las instituciones del Gobierno Central (salvo algunas excepciones contempladas en el artículo 6) mediante la contención del gasto público a limitar y reducir diversas partidas de sus presupuestos hasta el 2025, incluida una de las de mayor peso presupuestario: las transferencias corrientes. Véase la siguiente tabla.

⁸⁴ Esto agravaría aún más las problemáticas que ya de por sí presentaría la institucionalidad pública si sólo se aplicase el criterio defendido por el Ministerio de Hacienda (la aplicación de la regla sobre el presupuesto aprobado), es decir un mayor achicamiento relativo del Estado, menor capacidad de planificación y con ello un mayor impacto en el quehacer institucional, ya que como lo indica Vargas (comunicación personal, 2021) las instituciones no gozarían de la estabilidad financiera necesaria para hacer proyecciones a mediano o largo plazo.

Tabla #13

Crecimiento permitido de la subpartida “transferencias corrientes” según artículo 1 del decreto ejecutivo N° 42798-H

Año	Límite de crecimiento de las transferencias
2021	el límite superior será 100,50% de lo girado en 2020
2022	el límite superior será 101,00% de lo girado en 2020
2023	el límite superior será 101,51% de lo girado en 2020
2024	el límite superior será 102,02% de lo girado en 2020
2025	el límite superior será 102,53% de lo girado en 2020

Fuente: elaboración propia a partir del artículo 1 del Decreto Ejecutivo N° 42798-H.

Si bien este decreto según Acuña (comunicación personal, 2021) se enmarca en las negociaciones realizadas por el gobierno con el Fondo Monetario Internacional (FMI), el mismo sigue la misma línea de los decretos ejecutivos aprobados con anterioridad en los gobiernos pasados (véase el capítulo anterior), es decir con el objetivo de contener el gasto público se busca la subejecución de las partidas presupuestarias.

La restricción es aún más agresiva en la subpartida denominada “Adquisición de Bienes y Servicios⁸⁵” (véase la tabla #14), la cual si bien es cierto es una subpartida mucho más pequeña que las transferencias corrientes, de igual forma limita la ejecución del presupuesto público no solamente por la restricción establecida en el propio decreto, sino que al tratarse de los gastos para insumos básicos propios de las instituciones para su correcto funcionamiento, su limitación podría fomentar la ineficiencia del sector público y con ello obstaculizar la ejecución de forma eficiente y eficaz los presupuestos de este sector.

⁸⁵ Según el clasificador económico del gasto del sector público (2004) los bienes y servicios es una subpartida de los “gastos corrientes”, más específicamente los denominados “gastos de consumo” los cuales “son los gastos en que incurren las instituciones del Sector Público, como resultado del desarrollo directo de la operación básica o cometido estatal en su actividad de servicio a la comunidad mediante el suministro de bienes y servicios.” Es decir son aquellos gastos en los que incurren a diarios las instituciones para su correcto funcionamiento.

Tabla #14

Crecimiento permitido de la subpartida “Adquisición de Bienes y Servicios” según artículo 2 del decreto ejecutivo N° 42798-H

Año	Límite de crecimiento de las transferencias
2021	el límite superior será 92,50% de lo ejecutado en 2020
2022	el límite superior será 85,56% de lo ejecutado en 2020
2023	el límite superior será 79,15% de lo ejecutado en 2020
2024	el límite superior será 73,21% de lo ejecutado en 2020
2025	el límite superior será 67,72% de lo ejecutado en 2020

Fuente: elaboración propia a partir del artículo 2 del Decreto Ejecutivo N° 42798-H.

En síntesis, el decreto N° 42798-H a pesar de no ser una estrategia nueva para contener el gasto público del gobierno central, si se diferencia debido a su mayor severidad expresada en la limitación del gasto de las transferencias corrientes y la subpartida “Adquisición de bienes y servicios”, que al limitar la ejecución del gasto público favorece la reducción presupuestaria de las instituciones públicas, a partir del criterio aplicado por la CGR sobre la implementación de la "regla fiscal".

En ese sentido señala Acuña (comunicación personal, 2021):

[el decreto] es como la suma o adicional a la "regla fiscal" justo para provocar ese efecto cuando la Contraloría aplique su criterio, por que si usted ve ese decreto llega disponer para los siguientes años hasta el 2025 varias restricciones, le pone restricciones a las transferencias corrientes que eso es bastante problemático (...) ¿Qué provoca esto? que como usted está restringiendo cada año la ejecución de esos recursos por efectos de la "regla fiscal", el límite para efectos de la comparación del ejecutado versus ejecutado es cada vez más bajo y esto es para que se aplique de aquí al 2025 (J. Acuña, comunicación personal, 10 de noviembre del 2021).

En ese sentido, es evidente la complementariedad que se genera entre la aplicación de la "regla fiscal" y el decreto ejecutivo N° 42798-H, ya que al obligar (e inclusive "entorpecer") a las instituciones a subejecutar sus presupuestos, permite que año tras año (al menos hasta el 2025) se pueda generar un recorte sistemático de los presupuestos públicos.

4.5 Impacto de la "regla fiscal" en las instituciones públicas: el caso de la UCR

Para comprender con mayor claridad el impacto de la aplicación de la "regla fiscal" sobre las instituciones públicas, es que en el presente apartado se indaga sobre las consecuencias que ha tenido su implementación en el presupuesto y por lo tanto el quehacer institucional de la Universidad de Costa Rica (UCR). Institución que si bien no forma parte del gobierno central si lo es del sector público no financiero (decreto ejecutivo N° 33086) y por ende debe aplicar las disposiciones emitidas en la LFFP sobre la "regla fiscal".

Cabe resaltar que en los momentos finales de esta investigación se decidió hacer esta breve exposición debido a que la UCR, al igual que otras instituciones, ya empezó a administrar el impacto de la "regla fiscal" en sus presupuestos y como consecuencia, en los programas, unidades académicas y demás componentes de la estructura universitaria, de ahí que se consideró fundamental exponer un breve ejemplo de cómo el acápite sobre "regla fiscal" tiene un impacto real en el gasto público que se traduce en una precarización del quehacer institucional materializado en bienes y servicios para la población. De tal manera que si bien, no se pretende abarcar la totalidad del impacto en las instituciones, ni tampoco profundizar en el caso de la UCR, este subapartado se propone exponer brevemente las consecuencias que se han empezado a presentar en la institucionalidad pública.

En la actualidad la UCR ha observado un impacto significativo en su quehacer institucional a partir de la aplicación de la "regla fiscal", efecto acentuado por la situación que representó el Covid-19 para la finanzas públicas. Fue en esa coyuntura que el poder ejecutivo en conjunto con Consejo Nacional de Rectores (CONARE), decidieron recortar (de forma temporal) el Fondo Especial para la Educación Superior (FEES) en periodo 2020-2021, debido a la disminución de ingresos por la emergencia sanitaria que sufrió el gobierno central

(Briancesco y Córdoba, 2021), lo que representó un duro golpe a las finanzas de la UCR puesto que el FEES es su principal partida.

Lo anterior tuvo por consecuencia que la base máxima de presupuesto ejecutable haya disminuido, problemática que se acentuó con la aplicación de la "regla fiscal" en ese escenario ya que el crecimiento del presupuesto permitido para el próximo periodo es decir 2021-2022 sería sobre esa base. En ese sentido Rivera (comunicación personal, 2022) indica:

¿Entonces qué hace eso? [hace referencia al recorte sufrido por el FEES] me (*sic*) restringe el presupuesto y lo que significa es que voy a gastar menos en gasto corriente y gasto de capital obviamente verdad (...) Entonces ¿qué está pasando ahí?, por un asunto de una situación ajena a la "regla fiscal" mi base se baja un montón (*sic*), cuando llega 2021 (como yo presupuesté en el 2020 un presupuesto relativamente alto mi base presupuestaria estaba muy bien), llego a presupuestar un montón pero en la ejecución que es realmente donde se ejecuta (*sic*) ahí es donde tenemos el problema...(M. Rivera, comunicación personal, 16 de marzo del 2022).

Por lo anterior es que el entrevistado sostiene que por sí misma la "regla fiscal" no hubiese afectado de forma directa a la universidad en el año 2020, ya que la institución hubiera podido operar normalmente el problema surge a partir del recorte de presupuesto que hicieron en el año 2020 producto de la pandemia (M. Rivera, comunicación personal, 2022).

Según el propio Rivera (comunicación personal, 2022) para el año 2020 si bien el crecimiento permitido por la "regla fiscal" era superior a un 4%, el crecimiento proyectado del FEES para ese mismo año era de alrededor de un 2% (algo que no sucedió debido a los recortes experimentados) lo que efectivamente hubiese permitido a la universidad tener ese crecimiento sin sobrepasar la "regla fiscal" durante los años 2020 y 2021.

Entonces (...), la "regla fiscal" en el 2020 y en el 2021 estuvo arriba de un 4% en el FEES nos hubieran dado un crecimiento (...) por que recuérdese que nos lo recortaron, [por la pandemia] pero nos hubieran dado alrededor de 2%, entonces quiere decir que nosotros nunca sobrepasaríamos esa "regla fiscal", no nos hubiésemos sobrepasado para ese 2020 y 2021 pero el recorte del 2020 nos hizo un efecto "boomerang" (...) que lo venimos arrastrando desde esa fecha (M. Rivera, comunicación personal, 16 de marzo del 2022).

Es importante prestar atención a este asunto, ya que si bien el recorte al FEES es lo que afecta de forma inmediata a la universidad en términos presupuestarios, no se puede perder de vista la corresponsabilidad de la "regla fiscal"⁸⁶ en el efecto "boomerang" o de arrastre que presenta la institución, más aún si se considera que esos recursos recortados no afectaron la base de crecimiento del FEES para el año 2022 (Cordero, 2021), lo que en otras circunstancias (es decir si no existiera la regla) no hubiese impactado de forma tan severa la dinámica institucional.

Al respecto Rivera (comunicación personal, 2022) indica como para el año 2021 se negoció un FEES con una base recortada del 5% del presupuesto, recorte que fue aceptado en el entendido de que para el año siguiente es decir el 2022, lo calculado fuese sobre la base del FEES sin ese recorte, es decir sobre la base acordada y no la girada en el 2021.

¿Pero qué es lo que pasa? que ahorita venimos jalando aquel efecto del 2020 entonces ¿cuál es el asunto ahí?, que nosotros no vamos a poder ejecutar todo el FEES [del año 2022] bueno todos los recursos institucionales sin que transgredamos la norma, entonces (...) estamos en una constante lucha primero: formular todo aunque sepamos que no lo vamos a ejecutar todo y lo que vamos a ejecutar lo tenemos que hacer lo más alto posible para que no nos baje la base del año siguiente... (M. Rivera, comunicación personal, 16 de marzo del 2022).

⁸⁶ Esto se da a partir del decreto 42218-H que se expuso con anterioridad, adopta el criterio de la CGR sobre la aplicación de la "regla fiscal" sobre el presupuesto efectivamente ejecutado.

De ahí que en el caso particular de la UCR no se ha dejado de percibir la totalidad de su presupuesto año tras año, aún cuando debido a los recortes que sufrió producto de la pandemia se redujo su techo máximo de presupuesto ejecutable. En otras palabras en la actualidad la UCR presenta una restricción al gasto no porque se le haya recortado el presupuesto por incapacidad de ejecución, sino porque simplemente tiene dichos recursos “congelados”.

Esta situación de “congelamiento” o incapacidad de ejecutar los recursos con los que cuenta la institución, se debe al carácter constitucional del FEES que de momento no permite que se le quiten los recursos no ejecutados o superávits a la institución. De ahí que en palabras de Rivera (comunicación personal, 2022) en este caso en particular (habría que estudiar el impacto en otras instituciones públicas) no se pueda hablar directamente de un recorte del presupuesto ya que la institución tiene los recursos, pero no puede ejecutarlos.

Entonces es un recorte a la capacidad de gestión, a la capacidad de inversión, a la capacidad de generación de conocimiento es un recorte a (...) lo material, pero desde el punto de vista propiamente monetario, no porque a usted le dan 100 lo que le permiten es no gastar los 100 [En el caso de la universidad si a usted] le quedan (...) 20 (*sic*) en el superávit, hay una interpretación que dice que por ser FEES no se lo pueden quitar a la universidad (...) entonces (...) no es un recorte de momento [sino un congelamiento de recursos], podría verse como un recorte en otro momento si nos quitan el superávit pero de momento no se ve como un recorte, única y exclusivamente por esa razón... (M. Rivera, comunicación personal, 16 de marzo del 2022).

Ahora bien, es importante señalar que aunque de momento la universidad cuenta con dichos superávits en sus arcas institucionales, esta situación no tiene ningún tipo de asidero legal que lo respalde, lo que significa que no hay garantía de que estos recursos ,a pesar de ser provenientes de una partida constitucional como es el FEES se mantengan en poder de la institución en un futuro, de ahí la incertidumbre y vulnerabilidad en la que se encuentra

actualmente la institución, puesto que en caso de que efectivamente se le llegasen a quitar dichos recursos, se podría hablar directamente de un recorte del gasto.

En eso existe una laguna normativa muy grande, (...) porque la ley está vigente desde el 2020, entonces el superávit del 2020-2021 y por ende el de este año que se creó en el 2021, se supondría que deberían haberlo quitado y de hecho no lo están haciendo (...), entonces es un vacío normativo, (...) una laguna normativa más bien de la que (...) uno debe estar siempre defendiendo, [ya que caso contrario] (...) ahí sí es cierto que nos estarían recortando FEES. [En resumen] nos están aplicando la ley 9635 pero por otro lado no nos han quitado el superávit (...) porque [esta] es una transferencia constitucional, entonces es por eso que hasta el momento la creemos protegida. (M. Rivera, comunicación personal, 16 de marzo del 2022).

De modo que a pesar de existir esa “laguna normativa” que eventualmente puede derivar en el recorte del FEES, en la actualidad no se puede hablar formalmente de un recorte presupuestario sino de un recorte en la capacidad de gestión, el cual sí tendría como afectación inmediata la depreciación general de poder adquisitivo de la universidad en los años posteriores debido al aumento de la inflación, ya que la regla no permitiría el aumento presupuestario ejecutable que debería realizar la institución para compensar este fenómeno.

¿Cuál es el segundo problema de la "regla fiscal"? que (...) en los dos años anteriores estaba por encima del 4%, ahora la tenemos en 1.96% y se proyecta que para el próximo año [es decir 2023] va a andar por el 2% un poco más un poco menos (...) ¿Cuál es el otro efecto que tendría? que aunque nos den un crecimiento real de FEES [esto es un crecimiento por encima de la inflación] que sería 4% ó digamos que llegue a 4%, 5%, 6% no sé, tendríamos problemas para ejecutarlo por la "regla fiscal" porque nuestro margen de crecimiento [para el 2023 sería de] un 2%... (M. Rivera, comunicación personal, 16 de marzo del 2022).

Respecto a las consecuencias puede decirse que al restringir el crecimiento del gasto corriente y el gasto de capital, la institución ha debido reestructurar sus partidas presupuestarias para poder cumplir con sus funciones básicas en detrimento de otras partidas, además de buscar la manera de ejecutar el 100% de sus recursos (con las implicaciones que esto conlleva en la planificación) con miras a aumentar al máximo posible la base de presupuesto efectivamente ejecutado, y no presentar más restricciones del crecimiento al gasto (como el experimentado en la actualidad producto de los recortes mencionados) en los próximos años.

En referencia al proceso de reestructuración del gasto la UCR debido a la restricción que presenta su crecimiento presupuestario, ha debido priorizar las partidas como salarios e inclusive becas⁸⁷ a través de la reducción de otras partidas claves para el óptimo funcionamiento institucional, dicha reestructuración se vio favorecida momentáneamente debido a la disminución de gastos operativos que se presentó en el marco de la virtualidad producto de la pandemia del Covid-19.

¿Pero qué es lo que sucede? que sí yo traigo un nivel de gasto de “x” y de un pronto a otro me recortan por una situación especial (...) y hago un montón (*sic*) de ajustes internos (...) pero ¿qué es lo que sucede a futuro? que su base no es [x], sino que su base de medida ya es la base menor (...) ¿a dónde se recorta?, se recorta en gasto operativo, por ejemplo ya no se gasta tanto en alimentos y bebidas, en papelería, [esto] permitió fortalecer las becas de manera que de momento no hay una afectación (...). [Así mismo] en el 2021 no hubo proyectos de mantenimiento, [también bajaron los gastos de] agua, luz, teléfono todo eso bajó pero bajó naturalmente por las medidas de confinamiento, (...) ahorita regresamos a presencialidad y vamos a ver cómo nos va, ahí si hay que hacer un ajuste mayor porque ya estamos en

⁸⁷ Al respecto Rivera (comunicación personal, 2022) durante la entrevista hace alusión a la imposibilidad de disminuir la partida destinada a los salarios, así como el compromiso actual que asume la universidad en la no disminución de las becas, lo que ha obligado a la institución a ajustar su presupuesto y disminuir aquellas partidas que sí son posibles de recortar, esta situación junto con los problemas en términos operativos que representa, es algo que ya había sido señalado en los acápites anteriores del presente capítulo como consecuencias esperables de la aplicación de la "regla fiscal".

presencialidad gastando agua, luz, teléfono parejo y ya con menos recursos, o más bien con menos posibilidades de ejecución... ese es el asunto, pero si se han hecho [ya] ajustes a lo interno (M. Rivera, comunicación personal, 16 de marzo del 2022).

Lo anterior es especialmente preocupante ya que como lo confirma el entrevistado será a partir de este año 2022, que la institución experimentará ajustes más severos en el entendido de que al retornar a la presencialidad posterior al Covid-19 la institución será sujeta a un mayor gasto operativo, lo que la obligará en un contexto de restricción de crecimiento del gasto a realizar mayores ajustes al interior de sus partidas.

Otra de las consecuencias de la "regla fiscal" sobre la UCR, es que ha obligado a la institución ejecutar el máximo de su presupuesto para así evitar una mayor restricción del crecimiento del gasto en los próximos años, de ahí que se haya conformado un grupo de trabajo encargado de monitorear el comportamiento de las partidas presupuestarias para asegurar que se estén ejecutando al máximo posible.

Se conformó un grupo de trabajo que desde enero está monitoreando la ejecución, entonces por supuesto que si usted ve que una unidad no está gastando ¿qué es lo que hace? le quita a esta unidad y le da a otra que sí está ejecutando o que puede ejecutar. Ahora que tenemos equipo o edificios incluidos en la "regla fiscal" si usted ve que en el gasto corriente está quedando plata (*sic*) ni modo [solicitamos que se] remodele o se compre una pizarra , se equipe un laboratorio entonces esos son los monitoreos constantes es un pulso mensual.(...) El monitoreo ha sido fundamental tiene que ser de esa manera si no estamos en problemas (M. Rivera, comunicación personal, 16 de marzo del 2022).

Más allá del esfuerzo institucional que representa el monitoreo permanente lo preocupante de esta situación, es que pareciera que la "regla fiscal" en alguna medida obliga a la institución a realizar inversiones “improvisadas”, lo que evidentemente afectaría el proceso

de planificación y podría tener graves consecuencias en el corto, mediano y largo plazo para la universidad.

Por último es importante indicar que la UCR no está aplicando el decreto 42.798-H que obliga a las instituciones a subsecutar partidas presupuestarias, ya que a diferencia de la laguna normativa que existe con la situación del superávit institucional asociado al FEES, existe respaldo y seguridad jurídica por parte del Ministerio de Hacienda sobre la no aplicación de dicho decreto a la universidad, según palabras de Rivera (comunicación personal, 2022).

En síntesis, en el caso de la UCR la aplicación de la "regla fiscal" efectivamente ha obligado a la institución a limitar su gasto total, límite que ha sido aún mayor debido al recorte del FEES que sufrió la institución en los años mencionados. Esta restricción del gasto ha tenido como consecuencia inmediata que la universidad deba reestructurar su presupuesto con miras a cumplir con aquellas funciones básicas que constituyen su razón de ser como la docencia, en detrimento de otras partidas claves para el correcto funcionamiento de la institución, como aquellas de índole operativa, mantenimiento, investigación, acción social, entre otras.

Aunque de momento en el caso de esta institución no se puede hablar de un recorte al presupuesto (producto de la laguna normativa existente respecto al FEES), esta situación particular confirma lo sostenido durante toda la investigación: efectivamente la "regla fiscal" es un mecanismo que busca mediante la contención del gasto, no sólo su reestructuración sino el recorte directo del presupuesto público.

CAPÍTULO V: CONCLUSIONES

El presente apartado de conclusiones integra elementos centrales contenidos en los anteriores capítulos con el objetivo de evidenciar con mayor claridad el acercamiento al objeto de estudio propuesto. De ahí que el apartado más que una serie de enunciados se haya elaborado como una síntesis final.

5.1 Respecto a la crisis internacional del 2008

Con respecto a la crisis económica del 2008 la investigación permitió comprender algunas de las razones estructurales que fomentaron su surgimiento y su impacto severo, aunque no de forma exclusiva a las finanzas públicas del país, al visualizar desde otro ángulo las verdaderas causas de su origen, vinculadas a la imperiosa necesidad del capital de cumplir sus determinaciones objetivas, es decir su necesidad de constante expansión y acumulación.

Lo anterior es un asunto clave, pues difiere en su totalidad con la versión más aceptada de la crisis que interpreta que la responsabilidad de la misma fue (casi de forma exclusiva) de las personas que accedieron a los créditos hipotecarios, quienes al no pagar sus deudas, propiciaron el estallido de la burbuja especulativa, es decir, se asumen las consecuencias como las verdaderas causas de este fenómeno mundial.

Por el contrario al analizar la crisis internacional teniendo como base el proceso de acumulación de capital, se logra entender que dicho fenómeno surge a partir de la emergencia de obstáculo para la realización de su voraz objetivo de expansión y acumulación, así como también la relación que existe entre dicha crisis y la crisis estructural que se presenta desde la década de 1970, relacionada a lo que Chesnais (2009) denomina como una “fase larga de acumulación ininterrumpida” que obligó al capital a buscar nuevas formas de cumplir con su imperativo estructural.

Es en este marco histórico que surge el proyecto económico neoliberal como una estrategia para enfrentar la crisis, cuya finalidad estaba orientada a recuperar las tasas de

acumulación presentadas en las décadas pasadas, a través de (entre otras medidas) la desregulación de los mercados. Este es por tanto un elemento que configura la base histórica para comprender el proceso de financiarización como uno de los principales procesos para la valorización de valor mediante la especulación, depredación, fraude y robo (Harvey, 2007).

Como parte de estos procesos, el capital experimentó un alto grado de especialización de instrumentos para la valorización, pues esto le permitió al capital “ocioso” nuevas formas de valorización (Chesnais, 2008). Con ello el mercado financiero disparó sus actividades como espacio de valorización de capital.

Lo anterior tuvo por consecuencia la aparición de múltiples modalidades de crédito a tasas de intereses variables (Sánchez, 2016), que permitió a miles de personas el acceso a viviendas a través de una vorágine de especulación, que decantó en la conocida explosión de burbuja financiera que resultó de los créditos basura o “hipotecas subprime”, principalmente en países como Estados Unidos y cuyas repercusiones impactaron en todo el planeta.

No se puede dejar de señalar el rol que asumió el Estado norteamericano en este proceso de desregulación financiera, que permitió al propio capital instaurar estos nuevos métodos para su valorización, una de las medidas más evidentes fue la derogación de la denominada ley Glass-Steagall en 1999, la cual establecía una serie de restricciones sobre las operaciones llevadas a cabo por la banca comercial y la banca de inversión, entre ellas la capacidad de interacción entre ambos sectores, restricción que fue clave para el estallido de la crisis financiera (de Bergia, 2014).

Es en esta nueva reconfiguración de los principales medios de valorización y acumulación del capital, que el Estado también implementará una serie de políticas de corte neoliberal. De ahí que algunos autores lo denominen “Estado neoliberal” el cual según Harvey (2007) se caracteriza por su intervención constante para “asegurar un clima óptimo para los negocios” en detrimento de los derechos y la calidad de vida de las personas, y la priorización del sistema financiero por encima del bienestar de la población⁸⁸.

⁸⁸ Esto fue algo clave en la crisis económica del año 2008, en la cual el Estado norteamericano intervino varios

Así, tal y como se expuso en el capítulo II, el Estado moderno (como la única estructura de mando remedial del capital) altera las formas en que cumple su función social e históricamente atribuida en el proceso de reproducción del capital, ya que es a través de las intervenciones que realiza esta estructura que el capital puede asegurar la preservación de su propia lógica reproductiva (Soares, 2012).

Ahora bien, este proceso de desregulación financiera no se limitó al interior de los Estados Unidos, sino que a nivel internacional se originó desde los años de 1970 con el otorgamiento de préstamos multimillonarios a los llamados países del “tercer mundo”, como alternativa para la valorización del capital en un contexto de crisis, constituyéndose ese proceso en la oportunidad de valorización de capital a partir del endeudamiento de estos países “deseosos de financiación” (Harvey, 2007).

En el caso de América Latina este proceso de desregulación financiera y otorgamiento de préstamos, tuvo como consecuencia la denominada “crisis de la deuda latinoamericana” que en el caso de Costa Rica se vinculó a mediados de los años de 1980 y principios de los 1990 con la aplicación de los Programas de Ajuste Estructural, a partir de los cuales se adopta una serie de reformas de orden económico y político para poder solventar el pago de la deuda adquirida (Vargas, 2005).

Las reformas realizadas le permitieron al capital internacional, no sólo las condiciones económicas para continuar (no sin problemas) el proceso de expansión y acumulación, sino asegurar las garantías políticas adecuadas para llevar a cabo este proceso, a través de un “Estado neoliberal” que aseguraba las condiciones para la implementación de esta estrategia.

bancos e instituciones financieras que estaban al borde de la quiebra, a sabiendas del nefasto impacto que ello iba a tener para la población en general, inclusive el eslogan “too big to fail” (demasiado grande para quebrar) defendido por la Reserva Federal de los Estado Unidos, da cuenta de este fenómeno.

5.2 Acerca del impacto de la crisis sobre las finanzas públicas

Fue en este escenario de aplicación de medidas neoliberales desde la década de 1980 que Costa Rica⁸⁹ recibe el impacto de la crisis del 2008, el cual fue acentuado debido en parte a su dependencia del mercado exterior producto del modelo de “desarrollo” impulsado durante décadas (Mora y Morales, 2010). En el plano económico las principales consecuencias se expresaron en la disminución de la capacidad productiva, en el aumento del desempleo y por supuesto en el balance fiscal, el cual se vio profundamente afectado debido a la disminución drástica de los ingresos tributarios y el aumento del gasto público con miras a atenuar las consecuencias de la crisis.

Para el año 2009 el país experimentó por primera vez un déficit fiscal importante, ya que los ingresos presentaron una contracción del -4,8%, mientras que los gastos incrementaron en un 17,7%, diferencia que se explica debido en parte a la mencionada situación tributaria, así como al aumento del gasto permanente por concepto de salarios (CGR, 2017) promovidos en el 2009 como parte del denominado “Plan Escudo” para contrarrestar el impacto de la crisis en curso.

Esta situación de déficit fiscal se mantendrá durante todo el período de estudio (2009-2018), lo que tuvo por consecuencia el aumento drástico de la deuda total presentada por el gobierno central, la cual pasó del 27,3% en el 2009 al 53,6% del PIB en el año 2018, cifra que amenazó la sostenibilidad de las finanzas públicas, pues el límite máximo de deuda prudente para una economía como la costarricense ronda el 60% (CGR, 2021).

De esta manera la conclusión más evidente que explica el crecimiento de la deuda del gobierno central posterior al estallido de la crisis es relativamente simple, el Estado gasta más dinero del que logra recaudar (es decir presenta un déficit fiscal) lo que le obliga año tras año a solicitar préstamos para hacerle frente a los gastos realizados (incluso a aquellos que son básicos para el funcionamiento del aparato estatal como las políticas públicas), de modo que

⁸⁹ Al respecto véase el Estado de la Cuestión más específicamente el apartado de 1.1 referido a la primera tendencia de investigación hallada como parte de los antecedentes del presente trabajo.

la consecuencia directa es un crecimiento sostenido de la deuda así como de los propios intereses, los cuales además varían según el tamaño de deuda total.

Si bien es cierto lo anterior es innegable (los propios informes oficiales y sus cifras asociadas son claras al respecto), una conclusión fundamental de este estudio es que no se debe reducir la problemática del déficit fiscal, y por ende de la deuda pública, al excesivo tamaño del Estado (idea defendida por ciertos sectores económicos y políticos), pues este es un planteamiento reduccionista de la problemática presentada, que niega otras mediaciones centrales en la problemática fiscal.

Esto hace que sea necesario indagar más allá del excesivo énfasis que se hace respecto al gasto y que se observe también el comportamiento de los ingresos, los cuales la misma CGR (2017) admite, no volvieron a ser los mismos después de la crisis del 2008, debido al impacto que tuvo su estallido sobre la producción, el empleo y con ello sobre la recaudación tributaria. El analizar el tema de los ingresos pasa necesariamente por estudiar el comportamiento de la producción y la acumulación de riqueza por parte de algunos sectores y clases, que en ocasiones incluso diseñan estrategias de evasión y elusión fiscal denunciadas a nivel internacional y en el caso del país se sabe que constituye una grave problemática.

En este sentido cabe preguntarse si la crítica que se limita a los gastos, a la necesidad de reformar y mejorar los actuales sistemas de recaudación tributaria, o a la demanda de reactivación de la economía por parte del Estado (Vargas, 2019) es suficiente para atender la complejidad de los actuales acontecimientos históricos.

Por otro lado, en relación con la deuda del gobierno central la situación se vuelve más compleja. Efectivamente el crecimiento de la deuda (al menos en los años comprendidos entre 2009 y 2018) se puede explicar a partir del gasto en el que incurrió el Estado después de la crisis de 2008, que también disminuyó sus recursos. Sin embargo al revisar las partidas distribuidas según objeto de gasto, se observa que las cuatro partidas más grandes al interior del presupuesto nacional corresponden a: remuneraciones, transferencias corrientes, amortización e intereses sobre la deuda, las cuales en su conjunto representaron para el 2018

el 92% del total del gasto del gobierno central. En el caso de la amortización e intereses es importante indicar que ambas conforman el denominado “servicio de la deuda”, el rubro que año con año el Estado destina al pago de la deuda total (interna y externa).

Al revisar el comportamiento de estas partidas resulta interesante constatar que el “servicio de la deuda” (amortización e intereses) muestra un aumento sostenido desde el 2010 hasta el 2018, esto en detrimento de las otras dos principales partidas presupuestarias clave para el desarrollo socio-económico del país, que por el contrario han disminuido progresivamente. Esta disminución se explica en parte debido a la implementación desde el año 2010 de medidas orientadas a contener, reestructurar y reducir el gasto público (véase el capítulo III sub apartado 3.7) y que concluye, para efectos de la investigación, con la aprobación de la "regla fiscal" capítulo IV de la Ley 9635.

Lo anterior refleja la existencia de lo que puede ser llamado un “círculo vicioso” de la deuda pública, en el entendido de que el gasto del Estado no se limita a las transferencias corrientes, remuneraciones y demás partidas de carácter “operativas”, sino que destina cada vez más recursos al pago del “servicio de la deuda”, gasto que consume más de la tercera parte del presupuesto nacional (un 37% para el año 2018).

He ahí el círculo vicioso e interminable de la deuda pública, ya que si bien por un lado su crecimiento exponencial puede ser explicado por el aumento del gasto en los años posteriores a la crisis, ya para el año 2008, antes de la crisis, el país obtenía un 30% de su presupuesto mediante financiamiento, es decir mediante un presupuesto financiado a través de la deuda, de ahí que el comportamiento creciente del financiamiento del gasto público a través de la deuda no se origina con la crisis del 2008, sólo se incrementa en este periodo.

Para salir de ese círculo vicioso debe cuestionarse de dónde y por qué surge la deuda pública, cuál ha sido la evolución de la deuda costarricense y quiénes se benefician de su existencia, entre otras preguntas que, dada la naturaleza de esta investigación, no pueden tener respuesta en este texto, pero que son fundamentales, ya que permiten cuestionar el papel de la deuda al interior del Estado costarricense.

Lo más grave de este asunto, es el hecho de que al menos hasta el 2018⁹⁰ se evidencia cómo el gobierno central ha tenido que endeudarse para seguir pagando la deuda contraída, lo que somete al propio Estado a una situación interminable de crecimiento de la deuda, dejando la interrogante acerca de cómo presionará en los próximos años el “servicio de la deuda” sobre demás partidas del presupuesto, a sabiendas de que el propio ritmo de la deuda pública es mayor a la cantidad de recursos que se destina año con año para pagarla, lo cual hace pensar que esta es una cuenta materialmente impagable.

5.3 Las condiciones socioeconómicas posterior al estallido de la crisis del 2008

Por otro lado, así como el estallido de la crisis económica en el año 2008 impactó de forma directa la productividad nacional, los indicadores socioeconómicos analizados en la investigación muestran que al mismo tiempo se reproduce la desigualdad, la pobreza y el desempleo crónicos (con tendencia al alza).

En materia de desigualdad Costa Rica presenta un importante estancamiento en sus estadísticas, ya que si bien por un lado el propio Coeficiente de Gini refleja el aumento de la desigualdad en los años comprendidos entre el 2005 al 2010, esta cifra muestra un evidente atasco en los años posteriores ubicándose para el año 2019 entre los 5 países más desiguales de la región latinoamericana con un coeficiente del 0,482.

Por su parte las cifras en materia de pobreza presentadas entre los años 2010-2018, difieren radicalmente según el enfoque adoptado para su medición ya que por un lado los hogares definidos como pobres por enfoque multidimensional han experimentado una reducción de 6,8 puntos porcentuales mientras que los hogares definidos como pobres a partir del enfoque de línea de pobreza, se han mantenido prácticamente estancados.

⁹⁰ Los datos obtenidos fueron hasta ese año, sin embargo lo más probable es que en la actualidad la dinámica sea la misma.

Sin embargo la problemática es evidente, en el caso de los hogares definidos multidimensionalmente pobres a pesar de la disminución que estos presentan durante esos años, al menos para el año 2018 aún representaban casi la quinta parte (19,1%) de los hogares en el país, cifra que es bastante problemática puesto que representa 298.630 hogares y 1.178.864 personas pobres. Mientras que los hogares medidos por línea de pobreza para el 2018 representaron un 21% (entre pobreza y pobreza extrema) es decir 328.848 hogares y 1.142.069 personas pobres (PEN, 2019).

Este comportamiento diferenciado según el enfoque a partir del cual haga la mediación es clave para entender el fenómeno de la pobreza en el país, en el entendido de que si bien la disminución de los hogares definidos como pobres por enfoque multidimensional refleja mejores condiciones de vida, (esta situación se podría explicar a partir de las políticas sociales de corte rentarias como las transferencias monetarias condicionadas) las cifras de hogares que están por debajo de la línea de pobreza reflejan un claro estancamiento, producto de la poca capacidad de mejora en el poder adquisitivo (a través de salarios, rentas,) de las familias costarricenses en el país.

Por último en materia de empleabilidad la situación no es más alentadora puesto que las tasas de desempleo abierto, desempleo ampliado (desempleo abierto más las personas desalentadas en la búsqueda de trabajo) y el porcentaje de subempleo desde el 2015 (y al menos hasta el año 2019) no dejaron de aumentar. Esta alza a su vez explicaría en parte el estancamiento en las cifras respecto a los hogares pobres en el país, debido a la relación que existe entre el aumento y/o disminución de la pobreza y el acceso a trabajo remunerado.

A pesar de no ser posible asociar de forma directa (puesto que excede las condiciones técnicas de la formación profesional) el comportamiento de estos indicadores con la crisis desatada en el 2008, si se puede concluir que la existencia de un “empobrecimiento” sostenido de la sociedad costarricense se mantiene posterior al estallido de la misma.

5.4. Acerca de la problemática fiscal del Estado y la crisis estructural del capital

Por otro lado, esta investigación permite concluir también sobre la existencia de un vínculo entre la problemática fiscal del Estado y la crisis estructural del capital, en el entendido que no sólo en Costa Rica sino en todo el mundo y posterior a la década de 1970 (cuando surge la crisis estructural) la economía ha presentado un ritmo de crecimiento crítico, que incluso es reconocido por las autoridades de entidades como el Fondo Monetario Internacional, véase por ejemplo que en el año 2014 Christine Lagarde representante del Fondo se refería al crecimiento económico mundial como “mediocre”, pues para ese momento oscilaba entorno de un 3,3% (Reuters, 2014).

No es extraño entonces que presenciemos un crecimiento económico mundial tendencialmente depresivo desde los años 70, que se acentúa posterior al año 2009 ya que el crecimiento mundial promedio del PIB una década después (es decir hasta el año 2019) fue de apenas un 2,8% (Banco Mundial, s.f).

Este estancamiento productivo (en conjunto al deterioro de los indicadores socioeconómicos) refleja la incapacidad de la estrategia neoliberal (como supuesta “solución” a la crisis estructural) para estimular el crecimiento de la economía capitalista mundial, de ahí que el balance respecto a su implementación sea valorado como un rotundo fracaso (Harvey, 2007), ya que en lugar de estimular el crecimiento esta estrategia solamente consiguió (más allá de restaurar el poderío de los sectores dominantes) desatar una serie de nuevas contradicciones en el proceso de acumulación del capital que eventualmente son la base de nuevas y recurrentes crisis cíclicas.

En el caso de Costa Rica la estrategia neoliberal puede ser identificada a partir de la aplicación de los PAE's durante 1980 y principios de 1990, así como en las medidas implementadas a partir del 2010 dirigidas a contener, reestructurar e inclusive reducir el gasto público, entre las que se pueden mencionar las reformas fiscales, y más específicamente la ley de “Fortalecimiento de las Finanzas Públicas” aprobada en el 2018.

La implementación de estas medidas a partir del año 2010 se dan sobre dos factores clave ya mencionados y que están ligados al déficit fiscal: el fuerte impacto que tuvo la crisis del 2008 sobre las finanzas públicas y la incapacidad del Estado de recuperar la cantidad de ingresos previos (CGR, 2017). Factores que reafirmaron el “argumento” neoliberal del Estado como el principal responsable de los desequilibrios económicos provocados por la crisis en curso, bajo la tesis conocida de la “crisis fiscal de los Estados” (Soares, 2012).

En ese sentido parece que la propia LFFP tiene como meta dos objetivos distintos pero complementarios acorde a la estrategia neoliberal y en favor a la dinámica de acumulación de capital. Ya que por un lado la ley busca a través de la regla fiscal reducir el gasto a costa de la inversión pública y el bienestar colectivo, pero a su vez busca “equilibrar las finanzas públicas y permitir la sostenibilidad de la deuda pública” (Conejo y Cardoza, 2020) lo que genera como contrapunto cierta estabilidad del capital internacional y nacional⁹¹ a través del constante proceso de pago de la deuda pública.

En todo este contexto, hay un elemento que no puede ser ignorado, a saber el papel primordial de la lucha de clases durante todo el proceso, en el entendido de que para que la estrategia neoliberal en plena crisis estructural haya sido implementada, fueron claves la derrota, represión y desarticulación de los movimientos obreros (Harvey, 2007).

Esta situación fue constatada en el país con la aprobación de la ley de “Fortalecimiento de las Finanzas Públicas” que suscitó (a partir de la gran polarización social) un importante giro autoritario de un gobierno supuestamente “progresista”, el cual, aprovechando el desgaste sistémico que han presentado los movimientos sociales en los últimos años “cerró filas” en conjunto con el empresariado nacional, para aprobar la ley, mediante la represión de los sectores disconformes.

⁹¹ Si bien es cierto la mayoría de la deuda total del gobierno central es deuda interna, una parte importante de ella corresponde a deuda que está dentro del sector público (un 45%) el otro restante es decir un 55% está en el sector privado, entre ellos bancos, mutuales y cooperativas (Vargas, 2020). Lo que quiere decir que además de beneficiarse el capital internacional a través del pago de deuda externa, a nivel interno hay ciertos sectores del capital que se ven beneficiados con el constante pago de la deuda interna pública del país.

5.5 Conclusiones respecto al proceso de reestructuración del gasto público a partir de la aprobación de la ley de “Fortalecimiento de las Finanzas Públicas”

En referencia a la “LFFP” como ya fue expuesto esta surge debido al contexto fiscal presentado en el país a partir del año 2010, con el objetivo de “asegurar” la sostenibilidad fiscal a partir del aumento de la base tributaria mediante la ampliación de impuestos (título I y II de la ley), así como restringir el gasto público mediante reformas al empleo público, pero principalmente a través de su título IV, es decir la aplicación de la denominada "regla fiscal".

Un elemento que permite concluir esta investigación refiere a la forma en la que esta ley impacta el gasto público, en ese sentido debe recordarse que la "regla fiscal" utiliza dos parámetros para regular el crecimiento del sector público no financiero, esto es a través del promedio de crecimiento del PIB en los últimos cuatro años anteriores a la aprobación del presupuesto por un lado, y por otro el tamaño de la deuda del gobierno central. Parámetros que promueven según las declaraciones de Vargas (comunicación personal, 2022) el achicamiento relativo del sector público respecto al tamaño de la economía, ya que no permitiría que su gasto crezca por encima del PIB lo que a la larga impediría que éste retome el tamaño de su crecimiento actual inclusive en el mejor de los escenarios permitidos por ley.

La restricción del crecimiento del gasto al interior de las instituciones públicas, ha tenido como resultado serias repercusiones en materia de planificación institucional, puesto que la limitación del gasto ha obligado a las instituciones a reestructurar sus presupuestos con miras a atender aquellas partidas “no flexibles” (como los salarios) en detrimento de otras partidas sociales (como programas y proyectos) o inclusive las de índole operativo.

La consecuencia directa de la implementación de estas medidas dirigidas a contener y reestructurar el gasto público, es que vuelve aún más ineficiente el quehacer de las instituciones, puesto que al afectar su capacidad de planificación y organización, mediante la reducción de los gastos corrientes (aquellos que se utilizan para el funcionamiento cotidiano de las instituciones) e inclusive del propio gasto dirigido a la inversión pública, no podrán cumplir con las demandas de la sociedad que constituyen su razón de ser.

Esta situación se agrava aún más por diversos factores: la emergencia del Covid-19, el criterio de aplicación de la "regla fiscal" defendido por la Contraloría General de la República (del cual se habló en el capítulo IV apartado 4.3), así como la aprobación del decreto 42798-H que funciona como complemento al criterio defendido por este órgano constitucional (capítulo IV apartado 4.4).

En el caso del Covid-19, este tuvo un impacto directo en el (de)crecimiento del PIB, lo que a su vez afectó el porcentaje máximo de crecimiento que puede experimentar el gasto total de las instituciones públicas hasta el año 2025, situación que profundizará (en complicidad del poder ejecutivo que decidió no aplicar en su totalidad la cláusula de escape para esta situación extraordinaria, como ya se mencionó) el actual proceso de contención, reestructuración y reducción del presupuesto público del sector público no financiero.

Con respecto al criterio defendido por la CGR y la aprobación del decreto 42798-H puede concluirse que el mismo refuerza el interés existente en el recorte del gasto público, ya que al defender la aplicación de la "regla fiscal" sobre el presupuesto efectivamente ejecutado, coloca a las instituciones públicas en una condición aún más compleja puesto que la reducción de los ingresos no sólo estaría vinculada al crecimiento del PIB y el tamaño de la deuda, sino al nivel de ejecución presentadas por dichas instituciones en el año anterior a la aprobación de cada presupuesto.

Lo anterior es sumamente problemático puesto que no permite a las instituciones públicas realizar inversiones a largo plazo, ya que necesitan ejecutar la totalidad de sus recursos en el año ordinario para así no experimentar recortes importantes en el próximo presupuesto, el cual toma como base el nivel de ejecución del año anterior para aplicar el crecimiento permitido por la "regla fiscal".

El complemento a esta medida lo constituye el decreto 42798-H, ya que si bien el impacto de la aplicación de la "regla fiscal" sobre el presupuesto ejecutado podría mitigarse según la capacidad y habilidad de los funcionarios públicos para ejecutar a como dé lugar el

100% de los recursos, este decreto prohíbe de facto ejecutar la totalidad de ciertas partidas institucionales como la destinada a transferencias corrientes (véase capítulo IV apartado 4.4).

En el caso de la Universidad de Costa Rica se observa que la aplicación de la "regla fiscal" está afectando de múltiples maneras la capacidad de planificación institucional, debido al recorte que ha sufrido su principal partida el Fondo Especial para la Educación Superior (FEES) producto de la emergencia del Covid-19 durante el 2020 y 2021, situación que tuvo por consecuencia que la base de presupuesto ejecutado haya bajado considerablemente para los próximos años, lo que limita la capacidad institucional de utilizar los recursos inclusive si los fondos son reintegrados.

De ahí que para los próximos años, si los recursos del FEES siguen aumentando normalmente, es decir por encima de la inflación, el nivel de ejecución permitido quedará limitado al crecimiento que permita la regla, (que seguirá siendo bajo debido al decrecimiento del PIB en el 2020 y al menos hasta el 2025) sobre la base recortada en más de 20.000 millones que sufrió la UCR durante los dos años de pandemia.

Esta incapacidad de ejecutar la totalidad de los recursos producto de las limitaciones que impone la regla, ha obligado a la UCR a reestructurar sus presupuestos, ya que al tener que seguir cumpliendo con el pago de salarios o inclusive becas se han tenido que realizar recortes (que no tuvieron mayor impacto producto de la situación la pandémica y el poco uso de las instalaciones universitarias) en los presupuestos del ámbito operativo para redirigir el presupuesto de estas y compensar con ello las limitaciones en salarios y becas.

Una de las particularidades de la UCR es que al menos el superávit generado (debido a la no ejecución total del presupuesto), sigue en poder de la institución debido al vacío normativo que existe sobre el carácter constitucional de estos recursos, de ahí que no se pueda hablar de un recorte en términos monetarios, pero sí de un recorte en la capacidad de gestión o planificación. Lo anterior es de especial cuidado pues ante la actual coyuntura de profundización de las medidas dirigidas a reducir el tamaño del sector público, no sería de extrañar que en algún momento se plantee la obligatoriedad de devolver los recursos no

ejecutados, lo que implicaría ahora sí un recorte directo a los recursos de la institución.

Así, el panorama que se dilucida en los años venideros para la Universidad de Costa Rica (y probablemente a todo el sector público) es sumamente complejo, ya que ante la negativa de excluir a la institución de la "regla fiscal", es esperable que los márgenes de crecimiento sean muy pequeños, lo que conllevarán inevitablemente a la implementación de una política de mayor ajuste presupuestario para lograr así el funcionamiento "básico" de la institución, situación que profundizará el impacto directo (que ya se está presenciando) en la calidad de los servicios otorgados, la calidad de educación, la infraestructura, la docencia, la investigación, la acción social, los servicios de becas, entre otros.

De ahí que se concluya que en términos generales la "regla fiscal" puede ser caracterizada como una medida violenta, que busca reducir por la fuerza la ya precaria intervención del Estado, a partir del recorte y reestructuración de los presupuestos de las instituciones que lo conforman, situación que a la larga debilitará aún más sus estructuras y forma de funcionamiento en beneficio del capital privado, el cual podría apropiarse de dichos servicios a partir de su privatización.

Con respecto al Trabajo Social las consecuencias que está teniendo el actual proceso de contención, reestructuración y reducción del gasto público sobre el Estado y con ello el impacto sobre la política social es inminente, al punto de que lo esperable sea no sólo un aumento de las condiciones de trabajo precarizadas para el gremio sino un recrudecimiento de la actual problemática de desempleo que experimenta los profesionales en Trabajo Social, pues el "espacio tradicional" de reproducción de la profesión ha sido predominantemente el Estado, así frente a las pocas probabilidades de crecimiento y las tendencias al recorte, las condiciones laborales de los y las profesionales se verían afectadas.

Es por ello que el actual proceso de reestructuración y recorte del gasto público probablemente impacte de forma directa las condiciones laborales de las personas profesionales en Trabajo Social en dos sentidos, por un lado debido a una mayor precarización laboral que pueden experimentar los profesionales producto de la aplicación de

la regla fiscal y lo que implica esto para la institucionalidad pública, así como a la posible sobrecarga de trabajo que se puede llegar a experimentar debido a la profundización en el deterioro de la vida de la clase trabajadora, lo que se traduce en una mayor demanda de servicios sociales sin que necesariamente se realice una contratación de más profesionales (situación que pareciese ser la tendencia actual).

En relación con lo anterior, en materia de política social lo que se puede esperar en los años venideros (en un momento histórico de debilitamiento, desgaste, y represión de los movimientos sociales) es el paulatino recorte y desmantelamiento de las políticas, ya que la "regla fiscal" es un mecanismo que busca no sólo contener y reestructurar, sino recortar directamente el presupuesto público, medida que agravaría aún más las manifestaciones de la cuestión social y dificultará la atención a través de la asistencia y la seguridad social⁹².

Lo anterior se sostiene a partir de la evolución del gasto del presupuesto del gobierno central, el cual demuestra cómo tanto las remuneraciones y transferencias corrientes (presupuesto clave que se destina en parte a la política social), han experimentado severas reducciones en favor del denominado "servicio de la deuda" desde el año 2011, e inclusive estas transferencias corrientes están siendo sub ejecutadas hasta el año 2025 (decreto 42.798-H), elemento que complejiza aún más la situación ya que no solamente favorece la reducción del presupuesto año tras año producto de la aplicación de la "regla fiscal" sino que limita en el plano inmediato la misma inversión social.

Este panorama se complejiza aún más si se considera que en el año 2022 se aprobó la "Ley de Empleo Público" medida dirigida a contener aún más el gasto público, así como la convocatoria por parte del Poder Ejecutivo del proyecto de ley N°22.226 el cual sobrepone el principio de equilibrio financiero sobre las autonomías constitucionalmente garantizadas (Murillo, 2022) lo que reafirma el actual proceso histórico que atraviesa el país caracterizado por el recrudescimiento de las medidas económicas y políticas en detrimento de las conquistas

⁹² Situación que quedó en evidencia a partir del año 2020 con la multiplicidad de denuncias hechas por instituciones que alertaban entre las consecuencias más graves de la aplicación de la "regla fiscal" sus cierres técnicos entre ellos el sistema del 9-1-1 o el IAFA. Y en la actualidad es decir 2022 la amenaza de cierre de 200 ONGs encargadas de atender a 13.000 niños, niñas y adolescentes en vulnerabilidad social (Murillo, 2022).

históricas y calidad de vida de la clase trabajadora.

Finalmente a modo de recomendación se hace necesario para futuras investigaciones vinculadas al Trabajo Social indagar sobre el impacto que está teniendo el actual proceso de reestructuración y reducción del gasto público sobre la política social y por ende en las condiciones de vida de las personas sujetas de atención profesional.

A su vez es necesario investigar y profundizar en las consecuencias que tiene la aplicación de la “regla fiscal” sobre la reproducción del Trabajo Social, relacionadas a la reconfiguración del mercado de trabajo, nuevos retos, consecuencias e implicaciones para el ejercicio de la profesión, cambios en las condiciones de vida profesionales, entre otros elementos importantes a investigar en un momento histórico caracterizado por el recorte masivo del presupuesto público.

Referencias bibliográficas.

Artículos académicos.

Aguirre, Y., y Mesa, R. (2009). Lecciones de la crisis financiera internacional: el debate sobre la regulación financiera. *Semestre Económico*, 12, (25), 61-79. Recuperado de: <https://revistas.udem.edu.co/index.php/economico/article/view/275>

Angulo, J. (2011). Situación, vulnerabilidades y perspectivas fiscales. Informe final. *Decimoséptimo informe Estado de la Nación (2010)*. Recuperado de: http://calidadacademica.conare.ac.cr/infofiscal/images/docs/citada/Angulo%20J.%202011-%20Situacion_vulnerabilidades_y_perspectivas_fiscales.pdf

Borges, F. (2017). Costa Rica: La tercera no fue la vencida, fracaso de la reforma fiscal de Luis Guillermo Solís. *Revista de Ciencia Política*, 37, (2), 389-412. Recuperado de: <http://ojs.uc.cl/index.php/rcp/article/view/5188/4894>

Chesnais, F. (2008). El fin de un ciclo ALCANCE Y RUMBO DE LA CRISIS FINANCIERA. *Revista Herramienta*. Recuperado de: https://www.archivochile.com/Debate/crisis_08_09/crisis00011.pdf

Chesnais, F. (2008). El fin de un ciclo. Alcance y rumbo de la crisis financiera. *Revista Herramienta*, 1-22. Recuperado de: <https://herramienta.com.ar/articulo.php?id=580>

Conejo, C., y Cardoza, D. (2020). Aplicación de la "regla fiscal" en Costa Rica. *Economía Y Sociedad*, 25(58), 1-20. <https://doi.org/10.15359/eyes.25-58.1>

Fallas, A. (2013). Costa Rica: desarrollo institucional y respuesta a la crisis financiera global de 2008. En M, Soto, y A, Miranda (Eds.), *Costa Rica. Impactos y lecciones de la crisis internacional 2008 - 2009* (pp.262-274). Editorial Universidad de Costa Rica. Recuperado de: https://www.cr.undp.org/content/costarica/es/home/library/cr_impactos_lecciones_crisis_internacional_2008_09.html

- Katz, C. (2010). Las tres dimensiones de la crisis. *Revista del Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales del Instituto Politécnico Nacional*. (22), 5-34. Recuperado de: <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/7085/1/REXTN-MS22-01-Katz.pdf>
- Lessa, S. (1999). Lukács: el método y su fundamento ontológico. En Montaña C. y Borgianni E. (orgs) *Metodología en Servicio Social. Hoy en debate*. Cortez Editora, São Paulo, Brasil.
- Mora, H, y Morales, R. (2010). La crisis financiera estadounidense: principales efectos macroeconómicos en la economía costarricense en 2008 y 2009. *Revista Nacional de Administración*, 1, (1), 37-54. <https://doi.org/10.22458/rna.v1i1.283>
- Netto, J. (2012). Introducción al Estudio del Método en Marx. En Capello M, y Mamblona C. (orgs). *Trabajo Social: crítica de la vida cotidiana y Método en Marx*.
- Zurita, J., Martínez, J, y Rodríguez F. (2009). *El Cotidiano*, (157), 17-27. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/325/32512739003.pdf>

Informes Institucionales.

- Contraloría General de la República. (2008). *Memoria Anual 2008*. Recuperado de: <https://www.cgr.go.cr/03-documentos/publicaciones/memoria-anual/memoria-anual.html>
- Contraloría General de la República. (2009). *Memoria Anual 2009*. Recuperado de: <https://www.cgr.go.cr/03-documentos/publicaciones/memoria-anual/memoria-anual.html>
- Contraloría General de la República. (2010). *Memoria Anual 2010*. Recuperado de: <https://www.cgr.go.cr/03-documentos/publicaciones/memoria-anual/memoria-anual.html>

Contraloría General de la República. (2011). Memoria Anual 2011. Recuperado de:
<https://www.cgr.go.cr/03-documentos/publicaciones/memoria-anual/memoria-anual.html>

Contraloría General de la República. (2012). Memoria Anual 2012. Recuperado de:
<https://www.cgr.go.cr/03-documentos/publicaciones/memoria-anual/memoria-anual.html>

Contraloría General de la República. (2013). Memoria Anual 2013. Recuperado de:
<https://www.cgr.go.cr/03-documentos/publicaciones/memoria-anual/memoria-anual.html>

Contraloría General de la República. (2014). Memoria Anual 2014. Recuperado de:
<https://www.cgr.go.cr/03-documentos/publicaciones/memoria-anual/memoria-anual.html>

Contraloría General de la República. (2015). Memoria Anual 2015. Recuperado de:
<https://www.cgr.go.cr/03-documentos/publicaciones/memoria-anual/memoria-anual.html>

Contraloría General de la República. (2016). Memoria Anual 2016. Recuperado de:
<https://www.cgr.go.cr/03-documentos/publicaciones/memoria-anual/memoria-anual.html>

Contraloría General de la República. (2017). Memoria Anual 2017. Recuperado de:
<https://www.cgr.go.cr/03-documentos/publicaciones/memoria-anual/memoria-anual.html>

Contraloría General de la República. (2018). Memoria Anual 2018. Recuperado de:
<https://www.cgr.go.cr/03-documentos/publicaciones/memoria-anual/memoria-anual.html>

Contraloría General de la República. (2019). Memoria Anual 2019. Recuperado de:
<https://www.cgr.go.cr/03-documentos/publicaciones/memoria-anual/memoria-anual.html>

Contraloría General de la República. (2020). Memoria Anual 2020. Recuperado de:
<https://www.cgr.go.cr/03-documentos/publicaciones/memoria-anual/memoria-anual.html>

Contraloría General de la República. (2021). Memoria Anual 2021. Recuperado de:
<https://www.cgr.go.cr/03-documentos/publicaciones/memoria-anual/memoria-anual.html>

Encuesta Continua de Empleo (2015). Comparación interanual. Población según indicadores generales de la condición de actividad. II Trimestre 2015. Recuperado de:
<https://www.inec.cr/encuestas/encuesta-continua-de-empleo>

Encuesta Continua de Empleo (2016). Comparación interanual. Población según indicadores generales de la condición de actividad. II Trimestre 2016. Recuperado de:
<https://www.inec.cr/encuestas/encuesta-continua-de-empleo>

Encuesta Continua de Empleo (2017). Comparación interanual. Población según indicadores generales de la condición de actividad. II Trimestre 2017. Recuperado de:
<https://www.inec.cr/encuestas/encuesta-continua-de-empleo>

Encuesta Continua de Empleo (2018). Comparación interanual. Población según indicadores generales de la condición de actividad. II Trimestre 2018. Recuperado de:
<https://www.inec.cr/encuestas/encuesta-continua-de-empleo>

Encuesta Continua de Empleo (2019). Comparación interanual. Población según indicadores generales de la condición de actividad. II Trimestre 2019. Recuperado de:
<https://www.inec.cr/encuestas/encuesta-continua-de-empleo>

Encuesta Nacional de Hogares (2010). Aporte absoluto de cada indicador al Índice de Pobreza Multidimensional de los hogares según zona. Recuperado de: <https://www.inec.cr/pobreza-y-desigualdad/otros-metodos-de-pobreza>

Encuesta Nacional de Hogares (2012). Aporte absoluto de cada indicador al Índice de Pobreza Multidimensional de los hogares según zona. Recuperado de: <https://www.inec.cr/pobreza-y-desigualdad/otros-metodos-de-pobreza>

Encuesta Nacional de Hogares (2014). Aporte absoluto de cada indicador al Índice de Pobreza Multidimensional de los hogares según zona. Recuperado de: <https://www.inec.cr/pobreza-y-desigualdad/otros-metodos-de-pobreza>

Encuesta Nacional de Hogares (2016). Aporte absoluto de cada indicador al Índice de Pobreza Multidimensional de los hogares según zona. Recuperado de: <https://www.inec.cr/pobreza-y-desigualdad/otros-metodos-de-pobreza>

Encuesta Nacional de Hogares (2018). Aporte absoluto de cada indicador al Índice de Pobreza Multidimensional de los hogares según zona. Recuperado de: <https://www.inec.cr/pobreza-y-desigualdad/otros-metodos-de-pobreza>

OCDE (2020). Estudios económicos de la OCDE. Costa Rica. Visión general. Recuperado de: <https://www.oecd.org/economy/surveys/costa-rica-2020-OECD-economic-survey-overview-spanish.pdf>

Programa Estado de la Nación. (2010). Decimosexto informe Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible. Recuperado de: <https://estadonacion.or.cr/informes/>

Programa Estado de la Nación. (2011). Decimoséptimo informe Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible. Recuperado de: <https://estadonacion.or.cr/informes/>

Programa Estado de la Nación. (2012). Decimooctavo informe Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible. Recuperado de: <https://estadonacion.or.cr/informes/>

Programa Estado de la Nación. (2013). Decimonoveno informe Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible. Recuperado de: <https://estadonacion.or.cr/informes/>

Programa Estado de la Nación. (2014). Vigésimo informe Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible. Recuperado de: <https://estadonacion.or.cr/informes/>

Programa Estado de la Nación. (2015). Vigésimo primer informe Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible. Recuperado de: <https://estadonacion.or.cr/informes/>

Programa Estado de la Nación. (2016). Vigésimo segundo informe Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible. Recuperado de: <https://estadonacion.or.cr/informes/>

Programa Estado de la Nación. (2017). Vigésimo tercer informe Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible. Recuperado de: <https://estadonacion.or.cr/informes/>

Programa Estado de la Nación. (2018). Vigésimo cuarto informe Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible. Recuperado de: <https://estadonacion.or.cr/informes/>

Programa Estado de la Nación. (2019). Vigésimo quinto informe Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible. Recuperado de: <https://estadonacion.or.cr/informes/>

Libros

Alves, M. (2012). De Marx a Mészáros: a inseparável relação entre o Estado e a reprodução do capital. En: Maria Cristina Soares Paniago (org). *Marx, Mészáros e o Estado*. (pp. 11-28). Instituto Lukács. Recuperado de: https://docs.wixstatic.com/ugd/46e7eb_37f4431c094a4621a3afefbdfdbce3ff.pdf

Harvey, D. (2007). Breve historia del neoliberalismo. Editorial Akal. Recuperado de: <http://www.economia.unam.mx/academia/inae/pdf/inae4/u114.pdf>

Heinrich, M. (2018). *Crítica de la economía política. Una introducción a El Capital de Marx*. Guillermo Escolar Editor.

- Mankiw, G. (2012). Capítulo VIII: Los datos de la macroeconomía. *Principios de Economía*. Editorial: Cengage Learning Editores. Recuperado de: <https://clea.edu.mx/biblioteca/files/original/bd2711c3969d92b67fcf71d844bcbaed.pdf>
- Mandel, E. (1969). Capítulo XI. Las crisis periódicas. *Tratado de economía marxista. Tomo I*. Editorial: Era. Recuperado de: <https://teoriasociologica.files.wordpress.com/2014/09/107091062-ernest-mandel-tratado-de-economia-politica-tomo-i.pdf>
- Marx K. (2008). Capítulo XXIV. La llamada acumulación originaria. *El Capital. Crítica de la Economía Política. Tomo I*. Siglo XXI Editores.
- Melo, E. (2018). Mézáros e a crítica ao reformismo da social-democracia ocidental. Instituto Lukács.
- Mendonça, R. (2017). Capital e Capitalismo: uma Distinção Necessária. En: Maria Cristina Soares Paniago (org). *Mézáros e a crítica à experiência soviética*. (pp. 51-80). Instituto Lukács. Recuperado de: https://docs.wixstatic.com/ugd/46e7eb_6017054cb1844092b694ac9936b34d3a.pdf
- Mészáros I. (2011). Para além do capital. Rumo a uma teoria da transição. Boitempo Editorial. Recuperado de: <https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/208/o/para-alem-do-capital.pdf>
- Netto, J. y Braz, M. (2006). Capítulo I. Trabalho, sociedade e valor. *Economia Política: uma introdução crítica*. Cortez Editora. Recuperado de: https://www.academia.edu/36193823/Jos%C3%A9_Paulo_Netto_and_Marcelo_Braz_Economia_pol%C3%ADtica_uma_introdu%C3%A7%C3%A3o_cr%C3%ADtica
- Pineda, L. (2011). La crisis financiera de los Estados Unidos y la respuesta regulatoria internacional. *Revista Aequitas*, 1, 129-214. Recuperado de: <https://revistaequitas.files.wordpress.com/2011/11/nc2ba-1-20111.pdf>

Segura, S. (2019). Las reformas fiscales en Costa Rica: análisis del período 1990-2014. Instituto Centroamericano de Administración Pública. Recuperado de: <https://www.hacienda.go.cr/Sidovih/uploads//Archivos/Articulo/Las%20Reformas%20Fiscales%20en%20Costa%20Rica-Roger.pdf>

Soares, C. (2012). Keynesianismo, Neoliberalismo e os antecedentes da “crise” do Estado. En: Maria Cristina Soares Paniago (org). *Marx, Mézáros e o Estado*. (pp. 59-80). Instituto Lukács. Recuperado de: https://docs.wixstatic.com/ugd/46e7eb_37f4431c094a4621a3afefbdfdbce3ff.pdf

Soto, M., Ulate, A., Miranda V, y Jiménez E. (2013). Respuesta de Política ante la Gran Contracción. En M, Soto, y A, Miranda (Eds.), Costa Rica. Impactos y lecciones de la crisis internacional 2008 - 2009 (pp.31-51). Editorial Universidad de Costa Rica. Recuperado de: https://www.cr.undp.org/content/costarica/es/home/library/cr_impactos_lecciones_crisis_internacional_2008_09.html

Tesis finales de graduación

De Bergia, F. (2014). La Ley Glass-Steagall: origen, aplicación y derogación. Universidad Pontificia Comillas, Madrid, España. Recuperado de: <https://repositorio.comillas.edu/xmlui/bitstream/handle/11531/209/TFG000075.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

López, K. (2014). La Asistencia Social en la Agenda Pública: configuraciones históricas, pugnas sociales y entramados político-ideológicos. (Tesis de Licenciatura). Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.

Vargas, L. (2005). Globalización y políticas económicas : mecanismos de determinación y condicionamiento : el caso de Costa Rica 1984-2000. Volumen I. (Tesis Doctoral). Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Periódicos

Alfaro, J. (2018, 25 de enero). Déficit alcanza el 6,2% del PIB: Hacienda urge reformas. Semanario Universidad. Recuperado de: <https://semanariouniversidad.com/pais/deficit-alcanza-62-del-pib-hacienda-urge-reformas/>

Alfaro, J. (2018, 03 de diciembre). Reforma fiscal se aprobó con amplia mayoría, 34 diputados dieron el ‘ok’ definitivo. Semanario Universidad. Recuperado de: <https://semanariouniversidad.com/pais/reforma-fiscal-totalmente-aprobada-con-amplia-mayoria-34-diputados-dieron-el-ok-definitivo/>

Briancesco M, y Córdoba J. (2020, 10 de julio). Universidades públicas acuerdan postergar giro de €35.000 millones destinados a inversiones. Semanario Universidad. Recuperado de: <https://semanariouniversidad.com/ultima-hora/universidades-publicas-acuerdan-postergar-giro-de-%e2%82%a135-000-millones-destinados-a-inversiones/>

Cascante, L. (2018, 04 de diciembre). Los 10 momentos claves de la reforma fiscal. Semanario Universidad. Recuperado de: <https://semanariouniversidad.com/pais/los-10-momentos-claves-de-la-reforma-fiscal/>

Cordero M. (2020, 14 de agosto). Gobierno y CONARE acuerdan FEES 2021 con reducción inicial del 5%. Semanario Universidad. Recuperado de: <https://semanariouniversidad.com/ultima-hora/gobierno-y-conare-acuerdan-fees-2021-con-reduccion-inicial-del-5/>

Córdoba, J. (2009, 04 de febrero). Especialistas: plan contra la crisis podría agravar la situación. Semanario Universidad. Recuperado de: <https://historico.semanariouniversidad.com/pais/especialistas-plan-contra-la-crisis-podra-agravar-la-situacin/>

Córdoba, J. (2014, 10 de septiembre). Vencimientos de deuda se le “juntaron” a la administración Solís para el 2015. Semanario Universidad. Recuperado de:

<https://historico.semanariouniversidad.com/pais/vencimientos-de-deuda-se-le-juntaron-a-la-administracion-sols-para-el-2015/>

May, S. (2021, 06 de octubre). Interpretación de la "regla fiscal" vuelve a enfrentar a Hacienda con la Contraloría. Medio Digital Delfino. Recuperado de: <https://delfino.cr/2021/10/interpretacion-de-la-regla-fiscal-vuelve-a-enfrentar-a-hacienda-con-la-contraloria>

Molina L, y Díaz N. (2021, 22 de septiembre). Regla fiscal: la austera medida que arrodilla instituciones, debilita servicios y abre paso al sector privado. Semanario Universidad. Recuperado de: <https://semanariouniversidad.com/pais/regla-fiscal-la-austera-medida-que-arrodilla-instituciones-debilita-servicios-y-abre-paso-al-sector-privado/#:~:text=Elecciones%202022-,Regla%20fiscal%3A%20la%20austera%20medida%20que%20arrodilla%20instituciones%2C%20debilita%20servicios,abre%20paso%20al%20sector%20privado&text=Cuatro%20empresas%20p%C3%ABlicas%20se%C3%B1alan%20que,e%20inversi%C3%B3n%20social%20de%20Lim%C3%B3n.>

Murillo A. (2022, 08 de junio). Gobierno impulsa reforma constitucional que condiciona autonomía de universidad, municipalidades y CCSS. Semanario Universidad. Recuperado de: <https://semanariouniversidad.com/pais/gobierno-impulsa-reforma-constitucional-que-condiciona-autonomia-de-universidades-municipalidades-y-ccss/>

Murillo A. (2022, 16 de junio). Regla fiscal genera emergencia en ONGs que atienden a más de 13.000 niños y adolescentes. Semanario Universidad. Recuperado de: <https://semanariouniversidad.com/pais/regla-fiscal-genera-emergencia-en-organizaciones-que-atienden-a-mas-de-13-000-ninos-y-adolescentes/>

Núñez, M. (2018, 20 de agosto). SINDEU llama a comunidad universitaria a manifestarse contra reforma fiscal. Semanario Universidad. Recuperado de:

<https://semanariouniversidad.com/universitarias/sindeu-llama-a-comunidad-universitaria-a-manifestarse-contrareforma-fiscal/>

Quesada, J. (2018, 04 de diciembre). Tras 86 días de huelga ANEP pide a empleados que vuelvan a trabajar. CrHoy. Recuperado de: <https://www.crhoy.com/nacionales/tras-86-dias-en-huelga-anep-pide-a-empleados-que-retomen-sus-trabajos/>

Ruiz, G. (2021, 06 de septiembre). Alvarado deja papa caliente a próximo gobierno: gasto solo podrá crecer 1,82%. CrHoy. Recuperado de: <https://www.crhoy.com/economia/alvarado-deja-papa-caliente-a-nuevo-gobierno-gasto-solo-pod/>

Valverde, R. (2018, 01 de junio). Gobierno pone tope de 25% a la utilización de plazas vacantes del Estado. Semanario Universidad. Recuperado de: <https://semanariouniversidad.com/ultima-hora/gobierno-pone-tope-de-25-a-la-utilizacion-de-plazas-vacantes-del-estado/>

Leyes, decretos y directrices

Asamblea Legislativa (2018, 04 de diciembre). *Ley 9635 del 2018. Fortalecimiento de las Finanzas Públicas*. Diario Oficial La Gaceta N° 202. Recuperada de: https://www.imprentanacional.go.cr/pub/2018/12/04/ALCA202_04_12_2018.pdf

Asamblea Legislativa (2021, 20 de octubre). Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el ejercicio económico de 2022. Expediente N.º 22.671. Dictamen afirmativo de mayoría. Recuperado de: <http://proyectos.conare.ac.cr/asamblea/22671%20DICTAMEN%20AFIRMATIVO%20MAYORIA.pdf>

Poder Ejecutivo (2010, 01 de julio). Decreto Ejecutivo N° 36118-MTSS-H. *Autoriza aumento general de Salarios de los Servidores Públicos correspondiente al Segundo Semestre de 2010*. Diario Oficial La Gaceta N° 154. Recuperado de:

https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=68420&nValor3=81657&strTipM=TC

Poder Ejecutivo (2011, 28 de enero). Decreto Ejecutivo N° 36420-MTSS. *Autoriza aumento general de Salarios de los Servidores Públicos correspondiente al Primer Semestre del 2011*. Diario Oficial La Gaceta N° 34. Recuperado de: https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=69661&nValor3=83772&strTipM=TC

Poder Ejecutivo. (2011, 04 de marzo). *Directriz N° 013-H. No se autoriza creación de plazas ni la utilización de plazas que queden vacantes, exceptuando solo aquellos casos que son de interés para el Estado, se autoriza a vender todos los activos que resulten innecesarios y reducir un 20% de sus presupuestos*. Diario Oficial La Gaceta N° 45. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param

Poder Ejecutivo (2011, 01 de julio). Decreto Ejecutivo N° 36682-MTSS-H. *Autoriza aumento general de Salarios de los Servidores Públicos correspondiente al Segundo Semestre del 2011*. Diario Oficial La Gaceta N° 146. Recuperado de: https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=70766&nValor3=85641&strTipM=TC1=NRTC&nValor1=1&nValor2=69798&nValor3=90744&strTipM=TC

Poder Ejecutivo. (2011, 09 de septiembre). *Directriz N° 022-H. A partir del año 2012 las entidades públicas, de acuerdo con la naturaleza de sus actividades, deberán racionalizar los recursos públicos, por lo que no podrán incurrir en gastos suntuarios*. Diario Oficial La Gaceta N° 174. Recuperado: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=71048&nValor3=90745&strTipM=TC

Poder Ejecutivo (2012, 01 de enero). Decreto Ejecutivo N° 36966-MTSS-H. *Autoriza aumento general al salario base de todas las categorías del sector público (Aumento*

Salarial I Semestre 2012 Sector Público). Diario Oficial La Gaceta N° 20.
Recuperado de:
https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=71904&nValor3=87487&strTipM=TC

Poder Ejecutivo. (2012, 20 de abril). *Directriz N° 029-H. Reforma No se autoriza creación de plazas ni utilización de plazas que queden vacantes, exceptuando solo aquellos casos que son de interés para el Estado, se autoriza a vender todos los activos que resulten innecesarios y reducir un 20% de sus presupuesto*. Diario Oficial La Gaceta N° 77.
Recuperado de:
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=72348&nValor3=88230&strTipM=TC

Poder Ejecutivo (2012, 01 de julio). Decreto Ejecutivo N° 37214-MTSS-H. *Autoriza aumento general al salario base de los Servidores Públicos (Aumento Salarial II semestre del 2012 Sector Público)*. Diario Oficial La Gaceta N° 140. Recuperado de:
https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=72964&nValor3=89321&strTipM=FN

Poder Ejecutivo. (2012, 16 de julio). *Directriz N° 033-H. Reforma No se autoriza creación de plazas ni utilización de plazas que queden vacantes, exceptuando solo aquellos casos que son de interés para el Estado se autoriza a vender todos los activos que resulten innecesarios y reducir un 20% de sus presupuesto*. Diario Oficial La Gaceta N° 137.
Recuperado de:
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=72928&nValor3=89276&strTipM=TC

Poder Ejecutivo. (2012, 18 de julio). *Directriz N° 034-H. Reforma No se autoriza creación de plazas ni utilización de plazas que queden vacantes, exceptuando solo aquellos casos que son de interés para el Estado, se autoriza a vender todos los activos que resulten innecesarios y reducir un 20% de sus presupuesto*. Diario Oficial La Gaceta N° 139.
Recuperado de:

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=72949&nValor3=89303&strTipM=TC

Poder Ejecutivo. (2012, 04 de septiembre). *Directriz N° 037-H. Reforma No se autoriza creación de plazas ni utilización de plazas que queden vacantes, exceptuando solo aquellos casos que son de interés para el Estado, se autoriza a vender todos los activos que resulten innecesarios y reducir un 20% de sus presupuesto.* Diario Oficial La Gaceta N° 170. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=73200&nValor3=89747&strTipM=TC

Poder Ejecutivo. (2012. 06 de diciembre). *Directriz N° 040-H. No se crearán plazas en el Sector Público. Solo en el caso de plazas de insoslayable necesidad, en el caso de las entidades públicas se autoriza a vender todos los activos que resulten ociosos y reducir sus presupuestos. No procede traslado de plazas.* Diario Oficial La Gaceta N° 236. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=73821&nValor3=97452&strTipM=TC

Poder Ejecutivo (2013, 01 de enero). Decreto Ejecutivo N° 37495-MTSS-H. *Autoriza aumento general al salario base de los Servidores Públicos (Aumento Salarial I semestre del 2013 Sector Público).* Diario Oficial La Gaceta N° 17. Recuperado de: https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=74034&nValor3=91098&strTipM=TC

Poder Ejecutivo (2013, 01 de julio). Decreto Ejecutivo N° 37807-MTSS-H. *Autoriza aumento general al salario base de los Servidores Públicos (Aumento Salarial II semestre del 2013 Sector Público).* Diario Oficial La Gaceta N° 142. Recuperado de: https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=75317&nValor3=93336&strTipM=TC

Poder Ejecutivo (2014, 01 de enero). Decreto Ejecutivo N° 38174-MTSS-H. *Autoriza aumento general al salario base de los Servidores Públicos (Aumento Salarial I*

semestre del 2014 Sector Público). Diario Oficial La Gaceta N° 35. Recuperado de:
https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=76589&nValor3=95678&strTipM=TC

Poder Ejecutivo (2014, 01 de julio). Decreto Ejecutivo N° 38572-MTSS-H. *Autoriza aumento general al salario base de los Servidores Públicos (Aumento Salarial II semestre del 2014 Sector Público)*. Diario Oficial La Gaceta N° 157. Recuperado de:
https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=77783&nValor3=97688&strTipM=TC

Poder Ejecutivo. (2014, 17 de julio). *Directriz N° 009-H. No se crearán plazas en Sector Público, autoriza a Autoridad Presupuestaria para que conozca y valore la creación de plazas estrictamente necesarias en razón de conveniencia y necesidad, autoriza a Ministerios de Poder Ejecutivo a vender activos*. Diario Oficial La Gaceta N° 137. Recuperado de:
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=77654&nValor3=100221&strTipM=TC

Poder Ejecutivo (2015, 01 de enero). Decreto Ejecutivo N° 38905-MTSS-H. *Autoriza aumento general al salario base de los Servidores Públicos (Aumento salarial I semestre del 2015 Sector Público)*. Diario Oficial La Gaceta N° 44. Recuperado de:
https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=79033&nValor3=99789&strTipM=TC

Poder Ejecutivo. (2015, 20 de abril). *Directriz N° 023-H. Sobre la Eficiencia, Eficacia y Transparencia en la Gestión Presupuestaria de la Administración Pública*. Diario Oficial La Gaceta N° 75. Recuperado de:
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=79278&nValor3=107833&strTipM=TC

Poder Ejecutivo (2015, 01 de julio). Decreto Ejecutivo N° 39202-MTSS-H. *Fijación de salarios mínimos para el sector público que regirán a partir del 1° de julio del 2015 (Aumento Salarial II semestre 2015 Sector Público)*. Diario Oficial La Gaceta N° 170.

Recuperado de:
https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=80051&nValor3=101472&strTipM=TC

Poder Ejecutivo (2016, 01 de enero). Decreto Ejecutivo N° 39566-MTSS-H. *Fijación de salarios mínimos para el sector público que regirán a partir del 1° de enero del 2016 (Aumento Salarial I semestre 2016 Sector Público)*. Diario Oficial La Gaceta N° 56.

Recuperado de:
https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=81309&nValor3=103619&strTipM=TC

Poder Ejecutivo (2016. 01 de julio). Decreto Ejecutivo N° 39874-MTSS-H. *Fijación de salarios mínimos para el sector público que regirán a partir del 1° de julio del 2016 (Aumento Salarial II semestre 2016 Sector Público)*. Diario Oficial La Gaceta N° 171.

Recuperado de:
https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=82360&nValor3=105321&strTipM=TC

Poder Ejecutivo. (2016, 08 de septiembre). Directriz N° 053-H. *Reforma directriz "Sobre la Eficiencia, Eficacia y Transparencia en la Gestión Presupuestaria de la Administración Pública*. Diario Oficial La Gaceta N° 173. Recuperado de:

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=82389&nValor3=107834&strTipM=TC

Poder Ejecutivo (2017, 01 de enero). Decreto Ejecutivo N° 40241-MTSS-H. *Fijación de salarios mínimos para el sector público que regirán a partir del 1° de enero del 2017 (Aumento Salarial I semestre 2017 Sector Público)*. Diario Oficial La Gaceta N° 49.

Recuperado de:
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=83668&nValor3=107640&strTipM=TC

Poder Ejecutivo. (2017, 31 de marzo). Directriz N° 070-H. *Sobre la eficiencia, eficacia y transparencia en la gestión presupuestaria de la administración pública*. Diario

Oficial La Gaceta N° 65. Recuperado de:
https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=83795&nValor3=108870&strTipM=TC

Poder Ejecutivo (2017, 01 de julio). Decreto Ejecutivo N° 40634-MTSS-H. *Fijación de salarios mínimos para el sector público que regirán a partir del 1° de julio del 2017 (Aumento Salarial II semestre 2017 Sector Público)*. Diario Oficial La Gaceta N° 170. Recuperado de:
https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=84753&nValor3=109463&strTipM=TC

Poder Ejecutivo. (2017, 07 de julio). Directriz N° 078-H. *Reforma directriz sobre la eficiencia, eficacia y transparencia en la gestión presupuestaria de la administración pública*. Diario Oficial La Gaceta N° 129. Recuperado de:
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=84398&nValor3=108869&strTipM=TC

Poder Ejecutivo. (2018, 26 de enero). Directriz N° 098-H. *Durante el ejercicio económico 2018, los órganos que conforman el Presupuesto Nacional no podrán destinar los remanentes que se produzcan en diferentes subpartidas de la partida 0 Remuneraciones, para incrementar otras partidas presupuestarias*. Diario Oficial La Gaceta N° 15. Recuperado de:
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=85741&nValor3=121389&strTipM=TC

Poder Ejecutivo (2018, 01 de junio). Directriz N° 009-H. *Renegociación de Convenciones Colectivas*. Diario Oficial La Gaceta N° 100. Recuperado de:
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=86662&nValor3=112547&strTipM=TC

Poder Ejecutivo (2018, 06 de junio). Directriz N° 003-H. *Reforma Durante el ejercicio económico 2018, los órganos que conforman el Presupuesto Nacional no podrán destinar los remanentes que se produzcan en diferentes subpartidas de la partida 0*

Remuneraciones, para incrementar otras partidas presupuestarias. Diario Oficial La Gaceta N° 100. Recuperado de:
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=86656&nValor3=112540&strTipM=TC

Poder Ejecutivo (2018, 06 de junio). Directriz N° 012-H. *Crecimiento del presupuesto para el año 2019.* Diario Oficial La Gaceta N° 100. Recuperado de:
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=86654&nValor3=112549&strTipM=TC

Poder Ejecutivo (2018, 06 de junio). Directriz N° 013-H. *Racionalización del gasto por concepto de anualidades.* Diario Oficial La Gaceta N° 100. Recuperado de:
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=86655&nValor3=112550&strTipM=TC

Poder Ejecutivo (2018, 06 de junio). Decreto Ejecutivo N° 41161-H. *Reforma Normas para la Aplicación de la Dedicación Exclusiva para Instituciones y Empresas Públicas Cubiertas por el Ámbito de la Autoridad Presupuestaria.* Diario Oficial La Gaceta N° 100. Recuperado:
https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=86658&nValor3=112553&strTipM=TC

Poder Ejecutivo (2018, 22 de junio). Decreto Ejecutivo N° 41167-MTSS-H. *Fijación de salarios mínimos para el sector público (Aumento salarial II semestre 2018 y I semestre del 2019 sector público).* Diario Oficial La Gaceta N° 112. Recuperado de:
https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=86732&nValor3=112680&strTipM=TC

Poder Ejecutivo. (2020, 04 de marzo). *Decreto Ejecutivo 42218-H. Reforma Reglamento al título IV de la ley No. 9635, denominado Responsabilidad Fiscal de la República.* Diario La Gaceta N° 43. Recuperado de:

https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=90680&nValor3=119550&strTipM=TC

Poder Ejecutivo. (2021, 12 de enero). *Decreto Ejecutivo 42798-H. Medidas para control y reducción del gasto público*. Diario Oficial La Gaceta N° 7. Recuperado de: https://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=93391&nValor3=126903&strTipM=TC

Recursos Audiovisuales

Guillén, S. (2018, 19 de septiembre). Sobre la Reforma Fiscal. [Taller de formación]. Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica. Recuperado de: https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=630917587304479

Guillén, S. (2021, 12 de mayo). Gobierno y política fiscal. [Sesión de Seminario]. Centro de Investigaciones Históricas de América Central (CIHAC), San José, Costa Rica. Recuperado de: https://www.youtube.com/watch?v=MmGwqPyoNZw&list=PLZ5yQ_VwlPBy0csx5VELo54AXaFbp_-IY&index=4

Mesa Trece. (2018, 19 de octubre). Debate Fiscal: Economistas. [video]. Facebook. Recuperado de: <https://www.facebook.com/SinartTreceCostaRica/videos/252431845465157>

Onda- UNED. (2018), 16 de abril. Análisis del Plan Fiscal con Luis Paulino Vargas [video]. YouTube. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=LeFPzLEcJHs>

Villalta, J. (2018, 17 de septiembre). Texto de la reforma fiscal y sus perspectivas. Tercer foro. [Sesión de Conferencia]. Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=y3LrD1MJ4us&t=4562s>

Páginas de internet

Banco Mundial (s.f). Crecimiento del PIB (% anual) - Costa Rica. Consultado el 18 de agosto del 2021. Recuperado de: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=CR>

Banco Mundial (s.f). Crecimiento del PIB (% anual). Consultado el 26 de marzo del 2022. Recuperado de: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG>

Banco Mundial (s.f). Índice de Gini - Costa Rica. Consultado el 23 de septiembre del 2021. Recuperado de: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?locations=C>

Contraloría General de la República (s.f). Acerca de la Contraloría Origen, funciones, ideas rectoras. Consultado el 12 de junio del 2021. Recuperado de: <https://www.cgr.go.cr/01-cgr-transp/acerca-cgr.html>

Gerencie (2021, 10 de diciembre). Economía real y financiera. Recuperado de: <https://www.gerencie.com/economia-real-y-financiera.html>

Instituto de Investigaciones Sociales (2018). PROTESTAS: base de datos de acciones colectivas. Recuperado de: <https://iis.ucr.ac.cr/>

Instituto Nacional de Estadística y Censos (2020, 06 de agosto). Encuesta Continua de Empleo, II trimestre 2020. Disminuye ocupación y aumentan desempleo y subempleo. Recuperado de: <https://www.inec.cr/noticia/disminuye-ocupación-y-aumentan-desempleo-y-subempleo>

Reuters (2014, 09 de octubre). El FMI pide a los países que se tomen el crecimiento con mayor seriedad. Recuperado de: <https://www.reuters.com/article/oesbs-economia-fmi-lagarde-idESKCN0HY1RF20141009>

Rico (2008, 19 de agosto). Crisis de las punto.com. Rankia: Blog de Economía global. Recuperado de: <https://www.rankia.com/blog/economia-global/362213-crisis-punto-com>

Otras fuentes

Arias, O. (2009). Plan Escudo: “protección social y estímulo económico frente a la crisis internacional”. Presentación Plan de Medidas contra la Crisis Auditorio de la Fundación Omar Dengo, San José. Costa Rica.

Consejo Universitario de la Universidad de Costa Rica (2011, 13 de diciembre). Artículo 6. Propuesta de pronunciamiento sobre el proyecto de Ley Solidaridad Tributaria. *Sesión N.º 5602*. Recuperado de: <https://www.cu.ucr.ac.cr/actas/2011/5602.pdf>

Vargas, L. (2019, 09 de octubre). Quince apuntes sobre reactivación económica y un país que no quiere evitar la crisis. *Soñar con los pies en la tierra*. Recuperado de: <http://sonarconlospiesenlatierra.blogspot.com/2019/10/quince-apuntes-sobre-reactivacion.html>

Vargas, L. (2020, 10 de enero). Radiografía de la economía costarricense en 2020: La anemia crónica. Soñar con los pies en la tierra. Recuperado de: <http://sonarconlospiesenlatierra.blogspot.com/2020/01/radiografia-de-la-economia.html>

Vargas, L. (2020, 27 de setiembre). Necesitamos renegociar la deuda interna. Recuperado de: <http://sonarconlospiesenlatierra.blogspot.com/2020/09/necesitamos-renegociar-la-deuda-interna.html>

Estado de la Cuestión (Antecedente de investigación).

El presente tema de investigación denominado «La reestructuración del gasto público en tiempos de crisis: Hacia la profundización de la (contra) reforma del Estado en Costa Rica a partir de la aprobación de la ley 9635» conllevó la revisión de una diversidad trabajos finales de graduación producidos en la Universidad de Costa Rica, que se recopilaron según ciertos criterios de búsqueda a considerar: reforma del Estado, ajuste estructural, política económica, globalización y neoliberalismo entre otras, búsqueda realizada en el Sistema de Bibliotecas, Documentación e Información (SIBDI) y en la Biblioteca Virtual de Trabajo Social.

Dicho rastreo arrojó un total de 79 investigaciones de las cuales según una primera revisión según títulos se descartaron 43, seleccionándose así 36 que se vinculaban al tema propuesto. Las mismas parten de una diversidad de disciplinas a saber: 10 investigaciones de Sociología (4 de grado, 5 maestrías y un doctorado), 6 investigaciones de Ciencias Políticas (todas de grado), 6 de Trabajo Social (todas de grado), 5 de Administración Pública (2 de grado, 3 maestrías), 4 de Derecho (todas de grado), 3 investigaciones de Economía (todas de grado) y 2 Doctorados en Gobierno y Políticas Públicas.

Por lo tanto, una vez que se realizó una delimitación de los criterios de búsqueda, así como la cantidad de investigaciones a consultar se logró agrupar dichos trabajos en tendencias, en un primer momento según el grado de especificidad de las investigaciones, para luego distinguir entre los objetos de estudio. A continuación se presenta un breve resumen de las tendencias encontradas así como su importancia para el tema de investigación.

1.1 La implementación del proyecto neoliberal y la (contra)reforma del Estado en Costa Rica.

Estas investigaciones se caracterizan por abordar una temporalidad muy amplia, lo que tiene por consecuencia conclusiones muy generales, sin embargo se consideraron trabajos importantes en el tanto se centran en el proceso de instauración del proyecto neoliberal en el país, así como las implicaciones de este en la reestructuración y por ende la (contra) reforma del Estado costarricense, lo que las convierte en investigaciones introductorias en el plano histórico al tema de investigación aquí propuesto.

1.2 Expresiones del proceso de reforma: el impacto en las políticas públicas.

Las investigaciones aquí agrupadas tienen en común el estudio de las políticas públicas, específicamente la reconfiguración que sufren estas a partir de la implementación del proyecto neoliberal en Costa Rica, ya que se evidencia cómo se prioriza la política económica (apertura de la economía, liberalización de mercados) y en paralelo se focaliza la política social. Se consideran importantes ya que evidencian la restricción y reestructuración del Estado en el mercado y con ello el proceso de (contra) reforma.

1.2.1 Expresiones del proceso de reforma: la resistencia de la sociedad civil.

En esta tercer tendencia se encuentran las investigaciones que se enfocan en estudiar el rol que asumieron diversidad de sectores de la sociedad civil, importancia e impacto en materia de resistencia en el proceso de (contra) reforma del Estado costarricense, por lo cual se consideran como expresiones de este. Dichas investigaciones se consideraron importantes ya que dan cuenta de las particularidades de la instauración de este proyecto en Costa Rica, debido a que la aplicación de las medidas neoliberales en las últimas cuatro décadas, han estado mediadas por la correlación de fuerzas, producto de la impopularidad que gozan.

1.1 La implementación del proyecto neoliberal y la (contra) reforma del Estado en Costa Rica.

La discusión en torno al proceso de (contra) reforma del Estado costarricense según las investigaciones revisadas, ubican como antecedente inmediato la crisis económica surgida a mediados de los años 70, que plantean una serie de reconfiguraciones a nivel estatal, de modo que el proceso de (contra) reforma en Costa Rica según las investigaciones consultadas se inicia en la década de 1980, con los Programas de Ajuste Estructural.

En lo que corresponde a la investigación de Vargas (1991) este tiene como objetivo desentrañar la lógica en la que se fundamenta las políticas implementadas por el gobierno Monge Álvarez (1982-1986) para lo cual inicia con un análisis de las propuestas teórico ideológicas que fundamentaron las decisiones en el ámbito de la política económica de dicha administración, de manera que posterior a este análisis profundiza en el estudio de las propuestas y acciones realizadas y su impacto en ciertas variables económicas.

Así entre los principales hallazgos de este autor (1991) se encuentra el hecho de que las políticas implementadas bajo las premisas neoliberales tuvieron como objetivo la consecución del ajuste estructural y por ende un cambio en el papel del aparato productivo. De manera que dicho cambio tiene como objetivo la reorientación de la producción hacia el exterior en búsqueda de la máxima generación de excedentes.

Es por ello que el autor identifica dos tipos de políticas orientadas a ese objetivo las políticas estabilizadoras (que introducen elementos iniciales para el proceso de ajuste estructural) y las definitivas del ajuste estructural, que como su nombre lo indica se enfocan en realizar el proceso de ajuste, lo que conllevan debido a su carácter liberalizante el evitar o distorsionar el nivel de las ganancias capitalistas así como a deprimir el mercado interno.

Líneas similares se encuentran las investigaciones de Salom (1991) y Jiménez (1995) las cuales tienen de punto de partida los cambios estructurales a los cuales se ve sometido el Estado costarricense en la década de los años 1980 en el marco de la globalización, que redefinen su accionar político y por ende en su relación con la sociedad costarricense.

Salom (1991) establece cómo durante la década de los años 1980 Costa Rica entabla relaciones económicas con los Organismos Financieros Internacionales (OFI), en aras de darle respuesta a la crisis de deuda externa (que surgió producto de la crisis económica), relaciones que generan una mayor dependencia y subordinación del país al capital financiero debido a los acuerdos de condicionalidad cruzada, que se expresa en los préstamos otorgados para llevar a cabo los Programas de Ajuste Estructural (PAES).

De manera que el autor (1991) plantea cómo la perspectiva neoliberal (personificada en los OFI y figuras políticas importantes del país) responsabiliza a la intervención estatal de la crisis y por ende la reducción del Estado, planteamientos que se concretizan durante el gobierno de Alberto Monge (1982-1986) mismo que inició una negociación por la estabilidad económica y el a recursos financieros frescos, a costa de una mayor subordinación (mediante implementación PAE I) al capital financiero internacional, teniendo como resultado lo que el autor denomina un nuevo régimen de “soberanía tutelada”.

Al respecto Jiménez (1995) tiene como objetivo estudiar las transformaciones sufridas por el Estado costarricense en la década de 1980, las cuales según el autor (1995) redefinen al Estado como un Estado Transnacional o de Mercado, que se caracteriza por una “transnacionalización de la decisión política” siendo las decisiones políticas fundamentales tomadas por los Organismos Financieros Internacionales, “fachadas” de élites dominantes, estableciéndose así un Estado en función del mercado internacional.

Por otro lado se encuentra la investigación de Rodríguez y Tasies (2001) las cuales tienen por objetivo analizar las orientaciones y contenidos del proyecto neoliberal en el país a partir de los años 1980 y los desafíos que implica para el movimiento sindical. En lo que refiere al proceso de (contra) Reforma del Estado, las autoras entienden este proceso

producto de la instauración del proyecto neoliberal, el cual mediante la teoría liberal del Estado se fundamenta el desmantelamiento de los «Estados de Bienestar Social» en aras de mantener el proceso de acumulación.

Las autoras (2001) concluyen que la Reforma del Estado tiene como contenido fundamentalmente dos propuestas: la sobreexplotación de la fuerza de trabajo que labora para el Estado (mediante cambios que regulan las relaciones laborales) y la apropiación de capital público (es decir la privatización). Medidas que se constituyen como intentos de respuesta a un problema estructural producto de las mismas contradicciones inherentes al capitalismo, y que por ende asegura su propia sobrevivencia.

Por su parte Agüilera (2008) al profundizar sobre el proceso de Reforma del Estado, al igual que las demás personas investigadoras comprende este proceso producto de la crisis económica de los años 80, de manera que la aplicación del ajuste estructural además de reorientar el gasto público planteó una reconfiguración en las funciones del Estado.

El autor plantea que a partir de la administración Arias Sánchez (1986-1990) se aplica el modelo de reforma denominado «New Public Management» el cual incorpora elementos de la administración gerencial en la administración pública, bajo los supuestos criterios de eficiencia y eficacia en la gestión pública, una crítica a la burocracia, e importancia a las «necesidades reales a las personas usuarias».

En ese sentido el autor enfatiza en que el proceso de reforma del Estado, se ha enfocado en propiciar un modelo de Estado moderno que se guíe por esquemas gerenciales de administración, bajo criterios de eficiencia y eficacia en la prestación de servicios, lo que conlleva el delegar funciones al mercado (concesión de políticas públicas), separación de funciones públicas/administrativas entre otras. Sin embargo es a raíz de ello que el autor difiere de la existencia de un proceso de reforma del Estado, sino que ha sido un proceso en el cual se han planteado una serie de propuestas para la reforma que no llegan a constituirse como tal, pero si ha implicado la transformación y funcionalidad del Estado en la actualidad.

Por otra parte las investigaciones que le dan énfasis al discurso en el proceso y consecución de la Reforma del Estado tanto Zúñiga (1994) como Fernández (2017) establecen un análisis del discurso tanto los actores gubernamentales como civiles respecto a la reforma del Estado en diversidad de ámbitos y temas específicos.

Es así como Zúñiga (1994) identifica dos tesis “la funcional racionalista” que plantea el mejoramiento de las capacidades y responsabilidades del Estado ante las demandas y necesidades sociales, mediante racionalización en el plano administrativo y el consenso político, es decir un equilibrio entre el crecimiento económico y el desarrollo

social tesis predominante en la administración Arias Sánchez (1986-1990) y en actores sociales como la Asociación Nacional de Empleados Públicos y la Confederación de Trabajadores Rerum Novarum.

Así como una preeminencia de las tesis liberal-reduccionistas en el discurso nacional, que consiste en la reducción de las sobrecargas del Estado bajo una política de corte neoliberal o neoclásico, predominando dichas tesis en la administración Calderón Fournier (1990-1996) y en otros sectores como la Cámara de Industrias, la Cámara de Exportadores y la Asociación Nacional de Fomento Económico.

Por su parte Fernández (2013) identifica dos tipos de discursos⁹³ en torno al proceso de reforma del Estado, entre el cual se encuentra el discurso economicista de mercado (DEM) el cual se caracteriza por la reducción del estado, achicamiento de las planillas públicas, liberalización del mercado, control de la burocracia, apertura de los monopolios, que se fundamenta bajo de modelo neoliberal y la denominada ola de democratización, en búsqueda de la eficiencia y la eficacia.

En la investigación de Vargas (2005) si bien el autor no comprende al neoliberalismo como un proyecto de clase, si plantea la existencia de un Estado neoliberal en el país, el cual se encuentra inserto en la dinámica de la globalización. De esta manera al establecer un estudio de las políticas económicas implementadas en el marco del ajuste estructural en Costa Rica mediante los tres PAES el autor concluye como dichas medidas además de estar estrictamente relacionadas a los criterios de los OFI, estas se dirigen al proceso de apertura adaptación-subordinación del proceso de la globalización.

Por ende las políticas específicamente dirigidas al proceso de reforma según el autor (contenidas en los PAES) responden al proceso globalizante, y se caracteriza por la reducción del tamaño del Estado, desregulación de los mercados, entre otros. A raíz de ello el autor sostiene que inclusive para el año 2002 el enfoque del proceso de reforma del Estado era de énfasis restrictivo, que se concentraba en gastos e ingresos, más que por cambios cualitativos de la estructura estatal, por lo cual es una reforma de carácter neoliberal, que se enfocan en la reducción y recorte, para la posterior privatización, siempre fundamentado bajo los objetivos de la eficiencia así como de las ganancias (que en el caso del sector público se denominan «excedentes financieros»).

Sin embargo la implementación del proyecto neoliberal en el país no se puede reducir a la aplicación de los PAES durante las últimas dos décadas del siglo XX, ya que según las investigaciones de Santos (2007) Tasies (2015) y Arias, Castro, Chaves y

⁹³ Al respecto Fernández (2017) fundamenta la importancia del estudio del discurso político e ideológico en tanto estos mediante las construcciones simbólicas que construyen, moldean las acciones e instauran formas y comportamientos en el colectivo social

Rodríguez (2015) el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana, se constituyó en otro de los pilares importantes en la implementación del proyecto neoliberal y por consiguiente la profundización del proceso de reforma del Estado.

Así, en la investigación de Arias, et al (2015) las autoras conciben a la diversidad de Tratados ratificados por Costa Rica⁹⁴ como procesos de continuidad de las medidas neoliberales en el tanto estos plantean con mayor fuerza el proceso de privatización, desregulación y liberalización económica. De modo que dichos tratados en la búsqueda de facilitar el libre mercado, plantean una serie de normativas jurídicas enfocadas en el legalizar el libre comercio, la privatización y la libre competencia. «Ello en perjuicio de los derechos conquistados por los sectores populares y de la intervención social del Estado» (Arias et al, 2015, p.98).

En esa misma línea Santos (2007) en su investigación sobre el impacto del TLC con Estados Unidos en el ámbito de las telecomunicaciones, establece las implicaciones que conlleva el tratado para el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), que es básicamente una reestructuración operativa y de funcionamiento, de modo que el ICE que competir en el mercado con empresas transnacionales, las cuales cuentan con una serie de disposiciones jurídicas que las salvaguarda y asegura la acumulación de riqueza en el libre mercado.

Es por ello que el autor concluye que más que un proceso de apertura comercial, dichos tratados lo que buscan es la instauración de monopolios privados en beneficio de unos pocos y en perjuicio de muchos otros.

1.2 Expresiones del proceso de reforma: el impacto en las políticas públicas.

En otro orden de ideas, pero en estricta relación con lo anterior, se encuentran las investigaciones de Alvarado (1992), Cortés (1995), Alfaro, Campos, Campos et al (1997), Mora (1998), Donnato (1998), Gonzáles (2000), Sáenz (2000) y Chaves, Golen y Miranda (2009) entre otras las cuales se enfocan en los efectos que han tenido la reconfiguración del Estado en la política pública.

Así, Alvarado (1992) al establecer cuál ha sido el rumbo del Estado en materia de financiamiento del sector agrícola, plantea que las políticas de este sector responden a los lineamientos de los OFI, que conllevan una reestructuración productiva en función del mercado externo mediante la denominada “agricultura de cambio” que a su vez aumenta la vulnerabilidad del mercado interno y de los granos básicos, constituyéndose dichas políticas

⁹⁴ Al respecto las autoras hacen un estudio sobre las implicaciones de la firma de los Tratados de Libre Comercio con México, Canadá, China, Estados Unidos y la Unión Europea.

como instrumentos de condicionamiento de las economías dependientes.

Similares hallazgos se encuentran en las investigaciones de Cortés (1995) y González (2000) los cuales tienen como objetivo problematizar la direccionalidad que asume la educación superior pública en el marco del ajuste. Ambos autores coinciden que los cambios de la educación superior pública responden a los intereses de la reestructuración productiva del Estado, (esto es adecuar las políticas educativas al sector externo, respondiendo a los intereses de las grandes transnacionales y los OFI) en aras de asegurar mano de obra calificada, lo que conlleva a un de las prioridades y objetivos de la educación según nueva modalidad de desarrollo vigente.

Intereses que se evidencian según ambos autores en una profesionalización de la educación, misma que González (2000) enmarca en la necesidad de la maximización de la ganancia económica o financiera mediante trabajo productivo, mismo que permite el incremento de la productividad.

En lo correspondientes a las Políticas Sociales es interesante los hallazgos obtenidos por Donnato (1998) mediante el estudio de las políticas productivistas (Programa Apoyo a la Producción del IMAS y al Programa Nacional de Apoyo a la micro y pequeña empresa) como formas de integración social del sector informal urbano en el período de 1990-1996.

Este estudio plantea que debido al cambio en la direccionalidad del Estado (enfocado en la política económica y la reducción de su intervención en el sector social) se da una reducción del gasto social y por ende una focalización de la política social, siendo la pobreza extrema la prioridad de ésta, en tanto es diseñada para evitar cualquier agudización del conflicto debido a la implementación de las medidas de ajuste estructural.

En ese sentido Donnato (1998) hace énfasis en la contradicción entre las políticas productivistas dirigidas a las micro y pequeñas empresas y la direccionalidad en materia económica del Estado en términos de apertura comercial y debilitamiento del mercado interno, aspecto que no permite el desarrollo de dichas unidades productivas, lo cual evidencia el carácter compensatorio de la política social que más que responder a la integración social su efecto más evidente es la legitimación del sistema político.

De manera similar el estudio de Chaves et al (2009) que tiene como objetivo analizar las implicaciones y transformaciones del Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares (FODESAF) como expresión de la orientación político-ideológica neoliberal del Estado, coincide con el planteamiento de Donnato (1998) en tanto se evidencia una disminución de la intervención estatal y el debilitamiento de la política social, la cual en su condición focalizada más que corregir los efectos negativos del capitalismo, constituyen en elementos necesarios para su desarrollo y la consecuente concentración del capital.

En lo que refiere a las políticas dirigidas al sector público se encuentra la investigación de, Monge (2000) en la cual el autor se propone analizar el programa de movilidad laboral voluntaria en el contexto de la Reforma del Estado y su impacto en la reducción de la planilla estatal (específicamente en el MOPT), centrándose en esta institución ya que según esta autora para la década de 1990 era una de las instituciones con mayor planilla de trabajadores.

De esta manera el autor en lo correspondiente al Estado en general plantea a manera de conclusión, la notorio de la relación entre los OFI y el proceso de reforma, siendo la carta de intenciones con el Fondo Monetario Internacional (1995) y los programas de préstamo y ajuste estructural reflejo de la nueva orientación del Estado. De ahí que el programa de movilidad laboral sea una propuesta política derivada de esa nueva orientación que responde a una disminución del Estado principalmente en el ámbito económico y la reestructuración institucional del sector público, lo que conllevó para los funcionarios públicos del país un gran impacto en sus condiciones laborales y por ende económicas.

Por último se encuentra la investigación de Rodríguez (1997) el cual mediante un análisis de los acontecimientos históricos en el país, estudia la conformación de la estructura de la desigualdad social en Costa Rica para la década de 1990, enfatizando su investigación en los efectos sociales que tienen las políticas neoliberales enmarcadas en el proceso de ajuste estructural y como estos tienen repercusiones en la estratificación social de los grupos ocupacionales.

De ahí que uno de los principales hallazgos de este autor (1997) radica en comprender cómo es a partir de la década de 1980 que mediante el desarrollo de programas de ajuste estructural inspirados en políticas económicas neoliberales, se impulsa la transformación del Estado en la economía, lo cual tiene como resultado que amplios sectores sociales pierdan una serie de derechos garantizados en el modelo desarrollista, y por ende haya un mayor deterioro de las condiciones de vida, aumentando con ello la desigualdad social, en tanto las políticas neoliberales solo benefician a la minoría de las personas en el país.

1.2.1 Expresiones del proceso de reforma: la resistencia de la sociedad civil.

En lo que refiere a las investigaciones Guzmán (1992) plantea como objeto de estudio la movilización campesina de los productores de granos básicos de maíz y frijol en el marco del ajuste estructural en las administraciones Monge Álvarez (1982-1986) y Arias Sánchez (1986-1990). En su investigación problematiza las políticas llevadas a cabo en el sector agropecuario y la respuesta del movimiento campesino.

Entre los principales hallazgos la investigación establece que la lucha política

gestada por este movimiento se identifica entre la contradicción de producción para exportación y la producción para el mercado interno, contradicción en la cual la eficiencia y las ventajas comparativas se dirigen a la exportación, en detrimento de las segundas.

Según la autora (1992) en este binomio de crisis-ajuste el sector campesino comprendió la incapacidad cada vez más evidente del sistema político en incorporarlos como sujetos de debate nacional, donde además de un cierre de los canales de participación tuvo como consecuencia la necesidad de abrir espacios de participación política de estos sectores mediante su organización.

Por otro lado, Angulo (2007) en el estudio de la configuración histórica del movimiento por lucha de las tierras Trujicafé refiere a los programas de ajuste estructural, la Agricultura de Cambio, la reconversión productiva y posteriormente producto de la apertura comercial los Tratados de Libre comercio, como antecedentes que marcan la diferencia entre lo que ella denomina “ganadores y perdedores”, perteneciendo a esta última categoría “el pequeño campesino” que al no poder mantener ni su producción y ni su parcela, pasa a forma parte de los campesinos sin tierra.

En este desarrollo histórico de la expropiación de las tierras campesinas según Angulo (2007) surge la conformación de movimientos sociales como Trujicafé, contrapartes del Estado en la búsqueda y recuperación de la tierra, condición necesaria para la subsistencia de la unidad familiar campesina, así como una estrategia en el plano de la lucha política y de confrontación al Estado.

Son llamativos los aportes brindados por Segura (2008) en su investigación sobre la conformación del Consejo de Defensa de la Institucionalidad (CDI) el cual jugó un papel sobresaliente como actor político conformado por diversidad de organizaciones (sindicatos, sectores independientes, partidos políticos entre otros) en los intentos de la privatización de activos del Estado, siendo su intervención preponderante como frente organizativo amplio tanto contra la privatización del ICE como de otras instituciones y servicios.

Uno de los hallazgos más importantes de esta investigación radica en el protagonismo que adquirió el CDI como organización de la sociedad civil y su impacto en la relación de fuerzas, ya que según esta autora (2008) dicho órgano representativo de oposición mediante su coherencia en la conducción, acción y argumentación explica en parte la resistencia de los movimientos sociales y su capacidad de retrasar la aprobación y aplicación de las propuestas de privatización por más de 20 años.

2. Reflexiones en torno al Estado de la Cuestión.

En la década de 1980 Costa Rica sufre una serie de transformaciones en el ámbito político, económico y social, producto de la implementación de las políticas neoliberales. Estas se desarrollaron en dos fases complementarias, un proceso de reestructuración del aparato productivo, con su consecuente proceso de liberalización económica y una (contra) reforma del Estado que se expresa en la reducción de este, mediante la reestructuración del gasto, la privatización, así como la consecuente reducción y focalización de la política social.

Según Vargas (2007) a partir de esta época histórica, en el país se establece una «nueva estrategia de liberalización económica» la cual se caracterizó por liberalizar a la economía, y cuestionar el accionar del Estado en ese ámbito, de manera que se proponía «(...) reducir el tamaño del Estado y la magnitud del gasto público, reducir la intervención estatal en los mercados y, en consecuencia, liberalizar y desregular la economía» (Vargas, 2007, p.10).

Los aportes extraídos de la primera y segunda tendencia, evidencia la vinculación respecto al impacto de las medidas neoliberales en la política pública, de manera que el Estado asume una direccionalidad en la cual se prioriza en ciertas políticas económicas, a la vez que se establece un recorte y focalización del gasto social, lo que aumenta la desigualdad y con ello el deterioro de las condiciones de vida de las personas.

Así por ejemplo, se encuentran las investigaciones de Donnato (1998), Monge (2000), Molina (2003), Vargas (2005), Aguilera (2008), Chaves et al (2009) y Fernández (2013), las cuales coinciden en el cuestionamiento del Estado, y su progresiva reducción mediante la reestructuración del gasto. Proceso que según Coto (2002), Molina (2003) y Vargas (2005) se enfoca en el recorte del gasto público principalmente en el ámbito fiscal.

Es importante señalar la tercera tendencia, es decir el impacto de las luchas sociales en el proceso de instauración del proyecto neoliberal en el país, y el proceso de (contra) reforma estatal, ya que según las investigaciones, es producto de los movimientos sociales que dicho proyecto no ha sido instaurado de manera tan acelerada a diferencia del resto de América Latina, debido a la impopularidad y malestar social que ha generado.

Por lo tanto se considera que existe suficiente investigación histórica respecto al proceso de instauración del proyecto neoliberal en Costa Rica y la diversidad de medidas tendientes al proceso de (contra) reforma estatal en las últimas décadas, pero a su vez **se detecta un vacío** importante respecto a las explicaciones que desde una perspectiva crítica pueden comprender el proceso de (contra) reforma del Estado, y con ello el proceso de

reestructuración del gasto.

Este vacío es observable a lo largo de todas las investigaciones, pero aún más evidente en aquellas que se centran en la instauración del proyecto neoliberal, ya ninguna ahonda en las explicaciones de carácter estructural de este proyecto, salvo algunas menciones establecidas por Vargas (1991), González (2000), Rodríguez y Tasies (2001) y Molina (2003) que comprenden al mismo como un proyecto de clase el cual tiene por objetivo asegurar las condiciones para la acumulación del capital.

Es por ello que en la actualidad debido a lo que se interpreta como una profundización del proyecto neoliberal (que se expresa más no se limita a la aprobación de la ley 9635) y las consecuencias que esto acarrea para el Estado, se considera necesario replantear de nuevo la discusión sobre el proceso de (contra) reforma, de manera que trascienda fundamentos fenoménicos y por consecuencia evidencie las mediaciones estructurales que lo explican.

ANEXO N°2

Instrumento de entrevista: funcionamiento de la "regla fiscal".

Universidad de Costa Rica.
Sede Rodrigo Facio Brenes
Facultad de Ciencias Sociales
Escuela de Trabajo Social

Entrevista semiestructurada.

Fecha de la entrevista: _____

Hora de inicio: _____ Hora de finalización: _____

Nombre de la persona entrevistada: _____ Profesión: _____

La presente entrevista tiene como propósito recopilar información clave para el desarrollo del Trabajo Final de Graduación titulado: "La reestructuración del gasto público en tiempos de crisis: Hacia la profundización de la (contra) reforma del Estado en Costa Rica a partir de la aprobación de la ley 9635", para optar por el grado de licenciatura en Trabajo Social.

La información recopilada tiene por objetivo comprender el impacto que tiene la aplicación de la "regla fiscal" (contenida en la ley 9635) en el funcionamiento de las instituciones públicas, para lo cuál es necesario el abordaje de fuentes de información primaria especialistas del tema en cuestión.

Guía de preguntas.

Aplicación de la "regla fiscal".

1. En la actualidad la "regla fiscal" se está aplicando a la totalidad del gasto, es decir gastos corrientes (como salarios o becas) y de capital (equipo, infraestructura). En ese sentido ¿qué implicaciones en términos presupuestarios ha tenido esta restricción en ambos rubros para la Universidad de Costa Rica?
2. ¿Cuáles cambios al interior del presupuesto ha tenido que realizar la universidad para ajustarse a estas nuevas restricciones?
3. Según la información consultada, debido a la aplicación de la regla, la Universidad de Costa Rica se ve impedida inclusive de utilizar aquellos recursos monetarios que se generen al interior de la propia institución ¿qué impactos tendría esto al interior de la Universidad?

Implicaciones de la interpretación asumida por la CGR.

4. Según información consultada, la "regla fiscal" ha prohibido a las Universidades Públicas ejecutar la totalidad de su presupuesto para el 2022, esto debido a su aplicación sobre el presupuesto efectivamente ejecutado. Según su perspectiva ¿se podría interpretar esto como un recorte al presupuesto de la UCR a pesar de haber negociado el aumento del FEES inclusive por encima de la inflación?
5. ¿Tienen conocimiento sobre qué va a suceder con estos superávits no ejecutados? Es decir, esos fondos deben ser devueltos al gobierno central o se encuentran protegidos constitucionalmente?

Al basarse el crecimiento del gasto anual según lo efectivamente ejecutado el año anterior, se entiende que cualquier atraso o imprevisto en el proceso de ejecución de este (ejemplo de ello lo sucedido con el COVID-19 y el trabajo remoto, inversiones a largo plazo que exceden el año presupuestario...) representa automáticamente una reducción del presupuesto universitario ejecutable en los años siguientes, en ese sentido.

6. ¿Cómo logran ustedes presupuestar por ejemplo el presupuesto del año 2022, si el año anterior es decir 2021 todavía no existía la certeza de cuánto dinero sería efectivamente ejecutado?
7. ¿Impacta esa situación de incertidumbre a la hora de formular los presupuestos? ¿Cómo la mitigan?

Situación sobre el decreto 42.798-H.

8. ¿Qué implicaciones tiene la aprobación del decreto 42.798-H el cuál obliga a las instituciones entre ellas la universidad, a subejecutar partidas presupuestarias como las transferencias corrientes y "adquisición de bienes y servicios" hasta el 2025?

Cierre.

9. ¿Qué proyecciones tienen ustedes a futuro sobre la situación de la Universidad de Costa Rica ante la negativa de excluir a esta casa de enseñanza de la aplicación de la "regla fiscal"?

ANEXO N°3

Instrumento de entrevista: impacto de la "regla fiscal".

Universidad de Costa Rica.
Sede Rodrigo Facio Brenes
Facultad de Ciencias Sociales
Escuela de Trabajo Social

Entrevista semiestructurada.

Fecha de la entrevista: _____

Hora de inicio: _____ Hora de finalización: _____

Nombre de la persona entrevistada: _____ Profesión: _____

La presente entrevista tiene como propósito recopilar información clave para el desarrollo del del Trabajo Final de Graduación titulado: "La reestructuración del gasto público en tiempos de crisis: Hacia la profundización de la (contra) reforma del Estado en Costa Rica a partir de la aprobación de la ley 9635", para optar por el grado de licenciatura en Trabajo Social.

La información recopilada tiene por objetivo comprender el impacto que tiene la aplicación de la "regla fiscal" (contenida en la ley 9635) en el funcionamiento de las instituciones públicas, para lo cual es necesario el abordaje de fuentes de información primaria especialistas del tema en cuestión.

Guía de preguntas.

Aplicación de la "regla fiscal".

1. En la actualidad la "regla fiscal" se está aplicando a la totalidad del gasto, es decir gastos corrientes (como salarios o becas) y de capital (equipo, infraestructura). En ese sentido ¿qué implicaciones en términos presupuestarios ha tenido esta restricción en ambos rubros para la Universidad de Costa Rica?
2. ¿Cuáles cambios al interior del presupuesto ha tenido que realizar la universidad para ajustarse a estas nuevas restricciones?
3. Según la información consultada, debido a la aplicación de la regla, la Universidad de Costa Rica se ve impedida inclusive de utilizar aquellos recursos monetarios que se generen al interior de la propia institución ¿qué impactos tendría esto al interior de la Universidad?

Implicaciones de la interpretación asumida por la CGR.

4. Según información consultada, la "regla fiscal" ha prohibido a las Universidades Públicas ejecutar la totalidad de su presupuesto para el 2022, esto debido a su aplicación sobre el presupuesto efectivamente ejecutado. Según su perspectiva ¿se podría interpretar esto como un recorte al presupuesto de la UCR a pesar de haber negociado el aumento del FEES inclusive por encima de la inflación?
5. ¿Tienen conocimiento sobre qué va a suceder con estos superávits no ejecutados? Es decir, esos fondos deben ser devueltos al gobierno central o se encuentran protegidos constitucionalmente?

Al basarse el crecimiento del gasto anual según lo efectivamente ejecutado el año anterior, se entiende que cualquier atraso o imprevisto en el proceso de ejecución de este (ejemplo de ello lo sucedido con el COVID-19 y el trabajo remoto, inversiones a largo plazo que exceden el año presupuestario...) representa automáticamente una reducción del presupuesto universitario ejecutable en los años siguientes, en ese sentido.

6. ¿Cómo logran ustedes presupuestar por ejemplo el presupuesto del año 2022, si el año anterior es decir 2021 todavía no existía la certeza de cuánto dinero sería efectivamente ejecutado?
7. ¿Impacta esa situación de incertidumbre a la hora de formular los presupuestos? ¿Cómo la mitigan?

Situación sobre el decreto 42.798-H.

8. ¿Qué implicaciones tiene la aprobación del decreto 42.798-H el cuál obliga a las instituciones entre ellas la universidad, a subejecutar partidas presupuestarias como las transferencias corrientes y "adquisición de bienes y servicios" hasta el 2025?

Cierre.

9. ¿Qué proyecciones tienen ustedes a futuro sobre la situación de la Universidad de Costa Rica ante la negativa de excluir a esta casa de enseñanza de la aplicación de la "regla fiscal"?