

... nuestra
... ras
... o

Constituyente: objetivos, costos y eficacia



**Miguel Ángel
Rodríguez Echeverría**¹
marodrige@gmail.com

1. Observaciones previas

Establecer una Asamblea Constituyente es una magna empresa que requiere profunda reflexión. Significa interrumpir la marcha normal de los asuntos públicos y es una convocatoria para repensar los valores que guían nuestra sociedad, y las estructuras que organizan el estado. Esas son palabras mayores. Ante la magnitud de semejante decisión y antes de emitir juicio alguno sobre este asunto, creo

necesario explicitar uno de los prejuicios que con el transcurrir de los años se han ido afianzando en mí, ante muchos temas sociales, económicos y políticos. Con toda razón los humanos valoramos nuestra capacidad para planificar, para prever las consecuencias de las acciones; así como, para diseñar instituciones que ayuden a alcanzar ciertas metas. La vida personal si no la sometemos a estas modalidades puede terminar trágicamente, y desde Descartes la racionalidad priva en la gran mayoría de las actividades humanas.

1. Miguel Ángel Rodríguez Echeverría. Economista, abogado, empresario y profesor universitario. Durante la administración de José Joaquín Trejos Fernández fue Ministro de Planificación (1968-1970) y de la Presidencia (1970); y diputado de la Asamblea Legislativa en el período 1990-1993, en el cual asumió la Presidencia del Congreso. Presidente de la República de Costa Rica durante el período (1998- 2002), desempeñó el cargo de Secretario General de la Organización de Estados Americanos (OEA) en el año 2004.

Constituyente: objetivos, costos y eficacia

RESUMEN

En la vida de una Nación rara vez pueden aplicarse medidas de ingeniería social. El cambio evolutivo, muchas veces espontáneo es un camino mejor para el éxito. Una Asamblea Constituyente que no responde a una ruptura constitucional solo se debe convocar cuando se tienen muy claros los objetivos. No parece necesaria una modificación en los valores fundamentales de nuestra Constitución Política. Los cambios que algunos hemos promovido en la organización del estado se pueden adoptar por la vía de las reformas parciales. Mantener una Asamblea Constituyente operando a la par de los entes del gobierno ordinario, representa un costo muy alto de oportunidad. Los problemas de ineficiencia en los servicios públicos, inadecuada regulación y la dificultad para invertir en infraestructura no requieren reformas constitucionales, ni se corrigen con nomas de ese nivel.

Palabras clave: Evolución social, valores fundamentales, organización del estado, reformas parciales, costo de oportunidad.

ABSTRACT

Very seldom is social engineering applicable in a nation's history. Evolutionary change almost always represents a safer and more successful path. To establish a Constitutional Assembly in a society with well-functioning institutions requires concrete and clear goals. It does not seem necessary to modify the fundamental values that support our constitution. Changes in the organization of the State could be achieved by partial reforms rather than a complete overhaul to the Constitution. Having a Constitutional Assembly working side by side the ordinary government agencies and institutions would entail a huge opportunity cost. Problems such as the inefficiency in public services, malfunctioning regulations and the inability to improve our infrastructure do not require a change in our constitution, nor can they be fixed by changing constitutional norms.

Keywords: Evolutionary change, fundamental values, organization of the State, partial reforms, opportunity cost.

Además, tendemos a adjudicar a la sociedad características humanas. Y olvidando la profundidad de nuestra ignorancia creemos posible una ingeniería social que nos permita hacer tabla rasa y planificar las organizaciones y las normas apropiadas para que la vida en sociedad sea más bella, más fructífera, más agradable y más justa. Pero la verdad es que nuestra radical ignorancia nos inhibe para diseñar políticas que siempre alcancen sus objetivos. La cantidad y variabilidad de los factores que influyen en los resultados finales de las acciones en sociedad, impiden conocer con certidumbre el resultado de los cambios que podamos realizar a nuestra institucionalidad.

Además, la diversidad de los intereses, pasiones y conocimientos de las personas hacen muy difícil construir coaliciones de apoyo a instituciones y políticas públicas racionales, pues no siempre los integrantes de una sociedad conocen o apoyan los objetivos compatibles con el bien común. Si se duda de mi aseveración recuerdo la elección del Presidente Donald Trump, el Brexit y el surgimiento de los populismos basados en un cambio por el cambio mismo, sin que se conozcan o se quieran conocer sus posibles consecuencias.

Si observamos la historia, el progreso no se ha logrado -salvo en contadas excepciones- por un abandono a la institucionalidad prevaleciente, para cambiarla por una nueva, de reciente diseño. Sino más bien, por ajustes marginales, introducidos paso a paso por la evolución, muchas veces espontánea, sin embargo, originada por la libertad para inventar nuevas maneras de actuar, que de ser exitosas se generalizan, pero por mera imitación.

Las más valiosas instituciones humanas, confirmadas por su éxito a favor de la satisfacción de nuestras necesidades durante largos períodos de la historia, no han sido siquiera fruto del diseño humano, sino de esa espontánea evolución social creadora del lenguaje, del sistema de precios y

moneda, de las formas de organización voluntaria entre personas que dan lugar a la mayor parte de las formas contractuales hoy existentes. Claro que lo anterior no significa, ni que se debe actuar de modo imprudente, ni que *no* se deba buscar mejorar las instituciones. Pero sí indica, a mi modo de ver, que se debe ser cuidadosos ante la tentación de rediseños globales de la institucionalidad. Claro que esta convicción afecta mi apreciación de convocar a una Asamblea Constituyente.

2. Los objetivos

Una constitución política moderna contiene dos tipos de normas; las que determinan los valores fundamentales que han de guiar a una sociedad, en la cual se consolidan las ideas sobre libertad, justicia, solidaridad, ecología; sobre la concepción de los derechos personales y sociales, así como, las garantías para su cumplimiento y defensa. Las otras se refieren a la forma de organizar el funcionamiento del estado. ¿Qué se quiere cambiar? Acaso, ¿El objetivo es modificar la constitución para hacer cambios en valores, derechos y garantías?

Hasta ahora, no he oído ninguna posición que defienda esa postura. Y es lógico que así sea; pues creo que el deseo de cambiar nuestro aprecio por la libertad, la justicia, la seguridad y las relaciones de personas y naturaleza, representaría a una pequeña minoría en nuestro país. Sin embargo, puede ser que ese sea el objetivo de algunos intereses. ¿Cuál cambio? ¿Variar constitucionalmente algunos temas de política social como el respeto a la vida desde su gestación? O bien, ¿ir más allá de lo que permite nuestra carta magna acerca de los derechos fundamentales a la libertad, a la libre contratación, o a la propiedad?

Si esos son los objetivos, deberían ser con claridad expuestos para que los ciudadanos y las ciudadanas sepan a lo que se exponen convocando una Asamblea Constituyente. Si de eso no se trata, entonces el objetivo de su convocatoria sería cambiar las normas que regulan la conformación de nuestra organización gubernamental. En este campo desde los años ochenta, cuando su existencia no era común en las constituciones, he promovido introducir un capítulo de Garantías Económicas para someter a normas las políticas económicas, con el afán de evitar los desequilibrios fiscales, las acciones monetarias que erosionan el poder adquisitivo de los salarios y los precios abusivos o insuficientes de los servicios públicos. Pero nunca se logró forjar un acuerdo suficiente con esa finalidad, y tal vez con razón, pues la amplitud que se pretendía pudo haber sido un freno para políticas preferidas por algunos grupos del espectro ideológico. En lo concerniente a este campo las reglas que se requieren son normas claras que incluyan garantías para

su cumplimiento, a fin de evitar tanto déficits en cuenta corriente, así como el crecimiento desproporcionado de la deuda pública.

Desde los años ochenta he venido proponiendo diversas y profundas reformas parciales a la Constitución Política para introducir cambios en la forma de elegir los diputados y conformar la Asamblea Legislativa y para permitir su reelección. También para migrar hacia un sistema semi presidencialista. Estos cambios han sido recientemente avalados por la Comisión de Notables nombrada por la Presidenta Laura Chinchilla y promovido -el de nombramiento de diputados de lista nacional y de distrito legislativo- por doña Abril Gordienko. Sin embargo, no se ha llevado a cabo una amplia discusión y análisis, el cual por su importancia lo ameritan; en este sentido, vale aclarar que para ponerlos en práctica no se requiere convocar a una Constituyente; ya que, se les puede aprobar, si se desea, mediante la vía de reformas parciales a la constitución.

Los temas de ineficiencia en la función pública para prestar los servicios que la ciudadanía demanda y competen al estado, no requieren ninguna reforma constitucional. La mayor parte de ellos dependen del manejo que diariamente se dé a las tareas administrativas del gobierno central y a las instituciones autónomas; y de manera excepcional, se pueden requerir algunos cambios en las leyes de control, similares a los que a este respecto propuso la Comisión de Notables nombrada en el gobierno 2010-2014. Esto último no se resuelve mediante modificaciones constitucionales. Otras actividades del gobierno que requieren ser eficientes y hoy desdichadamente no lo son, son las referentes a la construcción de infraestructura del gobierno central, y en este campo poco podría hacerse mediante reformas a la constitución política; además, tampoco se requieren reformas constitucionales para mejorar la ejecución de las tareas regulatorias del gobierno.

3. Los costos

Convocar a una Asamblea Constituyente implica un costo sumamente elevado. No digo esto de manera alguna en referencia al costo de pagar a los constituyentes, a sus asesores y personal administrativo, así como a los gastos de operación. Con esto quiero decir, que no hago referencia al costo de oportunidad que implica elegir y mantener operando una Asamblea del poder originario, a la par de la marcha del gobierno ordinario. ¿Cuántas personas capaces dejarán de atender las tareas de la ordinaria administración que con tan poca eficiencia se ejecutan actualmente? ¿Cuánto más ineficientes se tornarán? ¿Cuál será el costo de esa desatención? ¿Cuál será el precio que se deberá pagar por dedicar los recursos humanos y el conocimiento

requeridos en la constituyente, y no en las urgentes tareas de mejorar la calidad de los servicios públicos; la eficiencia en su prestación; la construcción de la infraestructura; y la calidad de la regulación estatal?

Así las cosas, ese precio podría ser muy costoso, y no he visto que se tome en cuenta las medidas para Gobernar en lo ordinario; administrar las tareas ejecutivas; elaborar la legislación que se va requiriendo; resolver los casos en trámite en los tribunales; todas, labores de cuya eficiencia y eficacia con fundamento nos quejamos. Pues esas tareas sin duda se verían afectadas cuando operen a la par de una Asamblea Constituyente que requerirá la atención prioritaria de los jerarcas legislativos, ejecutivos, judiciales, de los partidos políticos y de los formadores de opinión.

4. La eficacia

La eficacia de una tarea depende de que se cumpla el fin buscado. Ciertamente, aun no me queda claro, cual es la meta que se desea con una constituyente en el campo de derechos y garantías, y en el de la organización del estado. ¿Cómo medir la eficacia de un objetivo que con precisión no se conoce? En estas condiciones, ¿no sería más prudente, menos costoso y con resultados mejor evaluables, optar por la vía de las reformas parciales? Ya que, por una parte, los ciudadanos podríamos conocer cuál es el propósito buscado; además, convendría discutir y analizar la conveniencia de ese objetivo, así como la mejor manera de alcanzarlo.

Por otra parte, mediante reformas parciales se evitaría el alto costo de oportunidad al mantener, la operación de una Asamblea Constituyente paralela a la actividad ordinaria

del estado. Otra ventaja que se alcanza por la vía de las reformas parciales consiste en que discuten y se aprueban una por una; de modo que, estas se pueden ir engarzando paulatinamente a las normativas institucionales existentes, de manera que se vayan amoldando al resto de las normas y organizaciones vigentes, la cuales también pueden ajustarse poco a poco a las novedades introducidas.

De acuerdo con el planteamiento anterior, en términos de realidad, se podría justipreciar los méritos de cada reforma, y proceder gradualmente a incorporar la nueva normativa con conocimiento de los efectos de las anteriores. Nuestra ignorancia de los efectos finales de las reformas nos llama a actuar de esta forma; además, no es suficiente saber el primer impacto de una medida, pues la complejidad social es tan grande que con facilidad las reacciones secundarias producidas por estas pueden ser de dirección opuesta y de mayor magnitud, invirtiendo el resultado directo inicial de la medida.

5. Conclusión

Tomando en consideración: a) la necesidad de objetivos claros en los cambios sociales y la conveniencia de realizarlos paso a paso; b) la conveniencia de efectuar gradualmente los cambios institucionales y de evaluar su impacto; c) el costo de oportunidad que significa la operación de una Asamblea Constituyente; d) el tipo de reformas institucionales requeridas y la no pertinencia de una Constituyente para efectuarlas y e) buscando la eficacia en el uso de los recursos sociales... considero más apropiado en nuestro caso actual la vía de las reformas parciales a la Constitución Política y no la convocatoria a una Asamblea Constituyente. 

...considero más apropiado en nuestro caso actual la vía de las reformas parciales a la Constitución Política y no la convocatoria a una Asamblea Constituyente.