

Ocho verdades a medias sobre la deuda interna...y una guía para una solución alternativa

Henry Ml. Mora Jiménez
Escuela de Economía, Universidad Nacional

Introducción

En el debate nacional sobre temas públicos de actualidad, destaca en los últimos meses la gran controversia que se ha generado en torno a los orígenes, causas, magnitud y consecuencias de la deuda pública interna. Y como este tema se vincula estrechamente con nuestras concepciones sobre el Estado y el papel de éste en la economía y en la sociedad, es sumamente difícil que nuestras opiniones al respecto se puedan liberar enteramente de prejuicios y estereotipos ideológicos, lo mismo que de determinados intereses materiales concretos. Todos tendemos a acercarnos a los problemas que analizamos con ciertas ideas preconcebidas, limitando nuestro entendimiento a lo que nos es familiar y habitual, condicionados por nuestro ambiente, por los intereses que nos afectan, por la experiencia previa sobre el tema, y por todo tipo de circunstancias en que nos desenvolvemos. Por este motivo, es de crucial importancia que los grandes problemas nacionales se filtren a través de un amplio y democrático debate público, que además debe ser adecuadamente conducido. Y debido también a este motivo, nuestros juicios deben ser cautos y cuidadosos, a fin de evitar, hasta donde sea posible, la simple irresponsabilidad y la demagogia en nuestras opiniones sobre asuntos de orden público. La discusión hasta ahora realizada sobre el tema de la deuda interna no ha estado exenta de la problemática apuntada, y en este breve artículo se pretende llamar la atención sobre varias de las ideas que últimamente se han presentado a la opinión pública como verdades

evidentes con las que se pretende justificar determinadas acciones y decisiones. Veremos que más bien se trata de verdades a medias, y que incluso algunas de ellas son simples falacias que deben ser reconocidas y denunciadas como tales. Un criterio objetivo e independiente, quizás facilite también la búsqueda de una salida viable, equitativa, concertada y eficaz sobre el tema de la deuda, y nuestra intención es hacer una muy modesta contribución en esa dirección.

A continuación aparecen ocho de estas supuestas verdades sobre la deuda interna, y seguidamente hacemos nuestros comentarios al respecto. En el punto número ocho, sugerimos una guía (necesariamente esquemática) para un planteamiento alternativo del tema de la deuda pública interna y sus soluciones.

1) “La deuda pública interna es el problema más grave que afronta el país”.

Esta visión es particularmente propugnada por los sectores que desean “soluciones radicales” al problema de la deuda, preferentemente en términos de privatizaciones substanciales de empresas e instituciones públicas. ¿Pero es realmente el asunto de la deuda el problema más grave que sufre el país, más que la recesión y la crisis de los sectores productivos, más que el histórico lastre del subdesarrollo, más que el atraso productivo de la

economía, más que la pobreza extrema de al menos un 20% de la población, más que el deterioro de la educación y la salud públicas, más que la corrupción generalizada en las instituciones, más que la inseguridad ciudadana y la creciente delincuencia, más que la crisis de las pensiones, más que el cuantioso déficit de vivienda, más que la pérdida de confianza de la población en las más importantes instituciones públicas y privadas, más que el estado de depresión de todo un pueblo por las angustias económicas y los retos e incertidumbres de las transformaciones en curso?

A lo sumo podemos asegurar que se trata -la deuda interna- de un problema macroeconómico-financiero de gran envergadura, pues distorsiona severamente el sistema financiero y mantiene en jaque a los inversionistas públicos y privados por sus efectos sobre el costo del crédito. También es un serio problema institucional para el Estado, pues lo obliga a dedicar grandes esfuerzos y recursos al pago de intereses de la deuda, poniendo en entredicho sus funciones esenciales (políticas, sociales, económicas). Pero debe rechazarse la visión apocalíptica que han difundido algunos líderes empresariales, la prensa conservadora y los economistas neoliberales de ambos partidos mayoritarios. La deuda interna se ha venido manejando como el chivo expiatorio de la crisis económica, pero más recientemente se la está utilizando también, como pretexto para la profundización del ajuste neoliberal (privatizaciones, mayor apertura, recorte de las funciones estatales): o se profundiza el ajuste -reza la amenaza- o nos esperan varios años más de recesión económica y alto desempleo. Ciertamente, el país requiere de un “viraje estratégico” en su ideario de desarrollo, pero la fórmula neoliberal de un crecimiento concentrador no es, en buena hora, la única salida posible.

2) “El principal problema de la deuda interna es su elevada e inmanejable magnitud”.

Quienes postulan este argumento, lo utilizan precisamente para justificar la urgente necesidad de hacer recortes substanciales en el acervo o *stock* de la deuda, principalmente mediante la venta de activos del Estado. Pero según los parámetros internacionales¹, la deuda interna del Estado costarricense no muestra niveles alarmantes, pues

incluso, la deuda total (externa e interna) ha oscilado en los últimos 11 años en niveles cercanos al 35% del PIB. Y es que, más que el problema de su volumen absoluto, la deuda interna presenta los siguientes inconvenientes:

a) Su **magnitud relativa** -con respecto al tamaño y desarrollo del mercado financiero costarricense- es preocupante; aspecto que se ha agravado en los últimos años por motivo de la alta dolarización de las tenencias de cuasi-dinero de los propietarios nacionales de capital financiero. Este aspecto del problema (de características estructurales), junto con la política monetaria restrictiva del Banco Central en los últimos años, es lo que suele ocasionar presiones al alza en las tasas de interés.

b) Su **composición** está altamente concentrada en el corto plazo, lo que ha implicado un altísimo costo por intereses y su consecuente efecto de “bola de nieve” que ha llevado a la Tesorería Nacional a generar un automatismo de endeudamiento, no para amortizar el capital, sino para poder estar al día en el pago de intereses. Esto, como es consabido, ha creado al Ministerio de Hacienda un serio **problema de flujo de caja**. Por lo demás, esta inadecuada estructura de la deuda dice mucho de la cuestionable administración de la misma durante los últimos cuatro gobiernos, pues en ningún momento ha sido necesario tal cortoplacismo cuando, por ejemplo, los recursos de instituciones como la CCSS y el INS son reservas para pago de pensiones y seguros que pueden ser colocadas a mediano y a largo plazo. El resultado es extravagante: una deuda del 25% del PIB (la llamada “deuda bonificada”) que consume pagos por intereses del orden del 5.5% del PIB.

3) “La deuda interna es la principal responsable de la recesión”.

Ya hemos dicho que la crisis fiscal y su efecto más visible (la deuda interna) ha sido utilizada como chivo expiatorio de la crisis económica del país. El argumento simplificado es el siguiente: la alta deuda eleva los intereses, “estruja” a la inversión privada y al consumo duradero, lo que restringe la demanda y la producción, con su consecuente efecto negativo sobre el empleo.

¹ Solo a manera de ejemplo, la deuda del gobierno federal de los Estados Unidos a inicios de la década de los sesenta alcanzó un 48% del PIB, a partir de entonces disminuyó hasta ubicarse en niveles cercanos al 30% en 1974, y actualmente representa un 50% del PIB.

No se puede negar que el problema de la deuda marca una secuela importante sobre el sistema macroeconómico, principalmente a partir de las distorsiones creadas en el sistema financiero (ya de por sí "distorsionado" por su falta de desarrollo institucional y su alta concentración oligopólica). Además, la crisis económica ha llevado a muchos propietarios de capital a "bursatilizar" su cartera, abandonando inversiones productivas y fomentando la creación de un segmento especulativo de gran magnitud en el sistema financiero. Pero los orígenes de la crisis se encuentran principalmente en el pronto agotamiento de los escuetos resultados positivos de la pasada década de ajuste, o dicho de otra forma, en el fracaso de un intento por superar las limitaciones estructurales de la economía costarricense que estallaron durante la grave crisis de 1980-1982. A partir de entonces, el Estado desarrollista se transformó paulatinamente en Estado prebendalista y asistencialista, cargando sobre sus hombros una parte significativa del costo de la crisis y del posterior ajuste, en la medida en que las pugnas distributivas tuvo en el presupuesto público uno de sus principales escenarios. En este sentido, la propia problemática fiscal es más efecto que causa de la crisis.

4) "La atención de la deuda interna es la causa principal que ha provocado el colapso de la inversión pública en infraestructura y el deterioro de la calidad y cobertura en los servicios sociales que presta el Estado".

No pretendemos hacer una apología de la propaganda gubernamental en materia de política social, pero si creemos en la información hecha pública por el Ministerio de Planificación (por ejemplo en su último Panorama Nacional), el gasto social per capita incluso se ha recuperado a partir de 1992. Por otra parte, y en lo que corresponde a la inversión en infraestructura física, el deterioro de la misma no es un problema reciente, sino que data de inicios de los años 80. Además, si bien todos palpamos un marcado deterioro en ciertas áreas de los servicios en salud, educación y seguridad, así como de la atención al problema de la vivienda; esto también es un resultado de más de 10 años de políticas de ajuste y de severo control del gasto público con el fin de dar cumplimiento a los casi permanentes convenios y programas de estabilización y ajuste con el F.M.I. y el Banco Mundial.

En realidad, la atención de la deuda se ha venido haciendo, en parte, paralizando el crecimiento del gasto público real, **pero principalmente, con más deuda**, pues pocos gobiernos se atreverían a cargar con la responsabilidad histórica de destruir la infraestructura social que durante décadas ha ostentado Costa Rica. Así, dada la incapacidad tradicional de la clase política de reformar radicalmente los sistemas de gasto y de ingresos fiscales, y dada la significativa disminución en los últimos años de los recursos externos dirigidos al sector público, se recurrió progresivamente a los afamados "paquetes tributarios", aumentando la carga tributaria que recae sobre los asalariados y fortaleciendo el carácter regresivo del sistema tributario costarricense. Pero cuando estos "paquetes" empezaron a tener efectos efímeros, el endeudamiento interno **masivo** fue la última fuente de ingresos extraordinarios a la que acudió el Estado para financiar su creciente déficit, de ahí que el problema se agrave a partir de 1993, cuando el saldo de la deuda interna del gobierno central con respecto al PIB pasa de 14.4% en 1992 a 17% en 1993, para luego seguir creciendo de forma alarmante.

5) "El costo de oportunidad de no resolver el problema de la deuda interna se expresa en las importantes obras sociales que podrían realizarse".

Como un dulce para la población, los defensores a ultranza de las privatizaciones sostienen que el principal costo de oportunidad de no resolver la crisis de la deuda se mide por las importantes obras sociales que en otras circunstancias podrían realizarse. Incluso un ex-presidente propuso hace algunos meses (aunque -de forma llamativa- luego se retractó) que se creara un fondo para la educación básica con los ingresos provenientes de la privatización de activos como el ICE y el INS. Pero lo cierto es, como ya se ha apuntado, que la atención de la deuda se está haciendo principalmente con nuevas colocaciones de títulos, por lo que una reducción significativa de la deuda, básicamente lo que lograría es, en primer lugar, disminuir las presiones sobre el flujo de caja de la Tesorería, y en segundo término, disminuir la necesidad de nuevas colocaciones de títulos. Si las menores presiones por el costo de atender la deuda redundan en un mayor gasto social, eso es algo que en primera instancia no depende de la solución financiera del problema de la

deuda interna, sino de las prioridades y políticas nacionales y estatales en ese sentido, así como del éxito de la resistencia y las presiones ejercidas por los sectores populares en procura de aumentar y mejorar la inversión social del país.

Ciertamente, es necesario reconocer el problema de la deuda interna ha puesto un cerco a las posibilidades de crecimiento del gasto social y en capital humano (y del gasto público en general), pero nada garantiza que los recursos liberados serán destinados a fortalecer dicho gasto. Más aun, tal como el gobierno está planteando la solución del problema, el saneamiento del sistema financiero es la principal prioridad. Y no es que necesariamente no deba ser así, lo criticable es que se utilicen las carencias sociales de la población como bandera de una lucha que persigue otros fines.

6) “En el pasado los costarricenses gastamos alegremente lo que no teníamos, por lo que no llegó la hora de pagar la factura”.

Con esta frase se pretende convencer a la población de que todos tenemos igual responsabilidad en la crisis de la deuda interna: todos nos endeudamos, todos disfrutamos del vacilón, por lo que ahora todos debemos pagar. Esto es rotundamente falso. Ciertamente, el país ha venido perdiendo capacidad política e institucional para resolver de raíz algunos de sus más apremiantes problemas, y se ha optado por la vía fácil de posponer y arreglar a medias los asuntos más candentes y polémicos. Pero esto no debe ser pretexto para soslayar responsabilidades, las cuales pueden ser identificadas si se buscan las causas profundas del problema y la forma irresponsable y cortoplacista con que los dos partidos políticos mayoritarios han intentado enfrentarlas. Lo anterior debe llevar a una solución no solo eficaz y eficiente, sino también equitativa del problema, identificando no solo los supuestos beneficios futuros derivados de su solución, sino también y fundamentalmente, el peso de los costos y la asignación de los beneficios pasados y presentes del endeudamiento llevado a cabo por los últimos gobiernos.

7) “El único gran problema es la deuda interna. En este momento, la deuda externa no representa problema alguno de importancia para el país”.

Al respecto, suele reconocerse que la deuda externa ha venido disminuyendo (como porcentaje del PIB), mientras que la deuda interna ha sustituido

a la primera. Pero en realidad no se trata de una simple sustitución aritmética de deuda externa por deuda interna, pues lo que ha ocurrido es que el país ha estado **pagando su deuda externa con endeudamiento interno**, es decir, se ha recurrido a la práctica de financiar el pago y amortización de la deuda externa mediante la colocación de deuda interna, y la muestra más palpable de ello son las colocaciones en dólares (títulos DOLEC) que ha impulsado la Tesorería en los dos últimos años. Mediante este costoso procedimiento (que otra vez cuestiona la adecuada administración de la deuda) se ha renunciado a renegociar la deuda externa con los acreedores internacionales, y se ha vendido la falaz idea de que no existe problema alguno con la deuda externa. De sobra está mencionar aquí el gravísimo problema ocasionado por la no utilización de deuda externa contratada (principalmente con el BID), que provoca la paralización de obras prioritarias para el desarrollo del país, y el pago de cuantiosas sumas por comisiones de compromiso.

8) “La privatización de importantes activos públicos es lo fundamental para disminuir el monto de la deuda y por consiguiente, para una efectiva solución”.

En primer lugar, es claro que una eventual ola de privatizaciones representaría una “solución” solo a mediano plazo, pues se ocuparían de tres a cinco años para iniciar el proceso con total transparencia y probidad (valoración de activos, licitaciones, saneamiento de instituciones, ley marco, etc.), y para comenzar a recibir los ingresos necesarios que logren el efecto deseado sobre el volumen de la deuda y el correspondiente pago de intereses y principal. Además, y como el Ministro de Hacienda ha reconocido recientemente, la cancelación abrupta de un importante monto del saldo de la deuda crearía un serio problema de inflación y de crisis en la balanza comercial, pues de repente, agentes públicos y privados recibirían fuertes ingresos que dispararían la demanda agregada. Por tanto, es claro que en este sentido el problema de la deuda no puede recibir un tratamiento de *shock*, sino que exige una adecuada programación de plazos y montos.

El sentido común recomienda entonces un tratamiento al problema de la deuda interna que puede ser separado, para efectos analíticos, en tres actos, aunque en la fase de ejecución las diversas medidas (fiscales, monetarias y financieras) pueden implementarse conjuntamente, pues es claro su

necesaria interrelación. Lo anterior permitiría disminuir en un monto no despreciable el costo por intereses de la deuda con cargo al presupuesto nacional.

A) **Atacar el problema de flujo de caja** que enfrenta el Ministerio de Hacienda, asunto urgente y prioritario que puede ser enfrentado con varias de las medidas que ya son de dominio público: renegociación de plazos e intereses, condonación y/o moratoria selectiva de intereses, dolarización limitada y parcial de la deuda (primera fase "fácil"), modificaciones en el sistema de subasta de los títulos para aminorar los altos pagos en comisiones, medidas que disminuyan las tasas de interés en el mercado financiero.

B) **Disminución sostenible del déficit fiscal para detener el crecimiento de la deuda**, lo que a estas alturas parece requerir de un "pacto fiscal nacional" que conlleve a, entre las más importantes acciones, las siguientes : una reforma constitucional seria de la hacienda pública (no el mal llamado proyecto de Garantías Económicas), que introduzca orden, planificación, equidad, racionalidad y austeridad en el gasto público; una reforma tributaria que extienda los aspectos positivos de la Ley de Justicia Tributaria (principalmente en la lucha contra la evasión), que modernice la vetusta administración tributaria y que transforme la injusta estructura tributaria actual; una seria revisión de las transferencias, exenciones y subsidios que otorga el Estado a empresas y otros sectores privilegiados; una adecuada planificación y coordinación del endeudamiento externo; una revisión del calendario del proceso de desgravación arancelaria para condicionarlo a la sustitución de los ingresos que se dejan de recibir; y finalmente,

una apertura ágil y transparente de las nuevas inversiones en infraestructura que requiere el desarrollo del país (concesión privada de obra pública, alianzas estratégicas, coogeneración).

C) **Disminución del acervo de la deuda**, mediante recursos como los siguientes, también conocidos y expuestos en el reciente debate nacional: dolarización limitada y parcial de la deuda (segunda fase), pago de deuda a instituciones públicas con activos, canje de deuda con inversionistas privados por acciones, venta de empresas no estratégicas, un impuesto solidario a los sectores de poder económico pagadero por una única vez o alguna otra medida con resultados similares.

Esta propuesta -ciertamente esquemática- parte del reconocimiento de que "hacer manejable" el problema de la deuda no debe tener como principal objetivo reducir su saldo, digamos a la mitad tal como lo ha propuesto la "comisión Lizano", sino lograr una reducción significativa, digamos del 50%, en el costo por pago de intereses financiado con recursos del presupuesto.

La metodología sugerida consiste en explorar y cuantificar primeramente, los resultados que sobre el pago de intereses y el déficit fiscal pueden alcanzarse con las medidas comprendidas en los puntos A) y B). Una eventual venta de activos para reducir el saldo de la deuda, sería un medio para lograr tales resultados, una vez valorados los puntos anteriores; aunque como hemos mencionado, este saldo también puede reducirse por otras vías. Lo importante es identificar claramente los objetivos y los medios, hacerlos explícitos y no encubrir fines ocultos.
