

EDUARDO
LIZANO

DEUDA
INTERNA
DOCUMENTOS,
NOTAS Y
COMENTARIOS

ESTUDIOS 12



SALIR

SEGUIR=ESC

EDUARDO LIZANO

DEUDA INTERNA
DOCUMENTOS, NOTAS Y COMENTARIOS

ESTUDIOS 12



336.34

L-726d Lizano Fait, Eduardo

Deuda interna : documentos, notas y comentarios / Eduardo Lizano. -- San José, C. R. : Academia de Centroamérica, 1997.

428 p. ; 24 cm. -- (Estudios / Academia de Centroamérica ; 12).

ISBN 9977-21-029-2

1. DEUDA INTERNA - COSTA RICA. 2. IMPUESTOS - COSTA RICA. 3. REINGENIERIA FINANCIERA. I. Título. II. Serie.

Diagramación: Luis Fernando Quirós Abarca

Diseño de portada: Andrea Agüero, EXECUPRINT

Primera edición:

© Academia de Centroamérica

San José, Costa Rica, 1997

Reservados todos los derechos

Hecho el depósito de Ley

Impreso por Litografía e Imprenta LIL, S.A.

Apartado 75-1100 Tibás

San José, Costa Rica

Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra sin el consentimiento por escrito del autor

*A Ronulfo Jiménez Rodríguez
Oscar Rodríguez Ulloa
Marco Vinicio Tristán Orlich
Federico Vargas Peralta,
miembros de la Comisión para el Análisis
de la Deuda Interna del Ministerio de Hacienda.*

PRESENTACIÓN

El aporte de don Eduardo Lizano al país ha sido amplio y fecundo, tanto en el diseño y la aplicación de las políticas económicas, como en el campo de la reflexión de los problemas nacionales. Con este libro, don Eduardo, contribuye una vez más al debate serio y documentado sobre el problema de la deuda interna.

En la primera parte del libro se reproduce el texto del informe de la Comisión para el Análisis de la Deuda Interna del Ministerio de Hacienda, que ha sido la base de la discusión del tema de la deuda interna. En este documento se cuantificó la magnitud del problema y se presentó una propuesta para hacer manejable la deuda interna. Esta propuesta implica varias medidas dado que la conclusión más importante de la Comisión fue determinar que no hay una solución única y mágica al problema. Don Eduardo Lizano fue el presidente y la persona clave en el trabajo de la Comisión.

El informe de la comisión levantó revuelo cuando fue dado a conocer en noviembre de 1996. La discusión en torno al informe se centró tanto en el diagnóstico como en las recomendaciones y originó una importante polémica, posiblemente la más importante de los últimos años en el campo de la política económica. En esta polémica surgió una variada producción de comentarios escritos, cuyos elementos más representativos fueron seleccionados por don Eduardo para incluirlos en la segunda parte de este libro. Este material escrito es muy heterogéneo, algunos artículos están más sustentados que otros, algunos aportan soluciones, otros fundamentalmente reflejan oposición a los planteamientos de la Comisión.

Finalmente, en diciembre de 1996 el Poder Ejecutivo fijó su posición por medio de un discurso del Presidente Figueres, el cual se reproduce en la segunda parte de este libro, al igual que el manifiesto de los ex Presidentes presentado antes del informe de la Comisión.

En la tercera parte del libro, don Eduardo hace una revisión crítica de algunos de los artículos. Como es usual en don Eduardo, hay una revisión rigurosa de los argumentos presentados y la disección es puntillosa al extremo. En esta sección, los argumentos falaces y las contradicciones salen a flote, con lo cual queda en evidencia que algunos artículos no se sostienen después de pasarlos por el aro de la crítica. Los principales errores están entre los que niegan la existencia del problema y los que en forma simplista suponen que hay soluciones mágicas y que sin ningún esfuerzo el problema desaparece. Finalmente, en la cuarta parte del libro don Eduardo presenta sus conclusiones y observaciones finales.

Después de leer el libro, surge la pregunta de si el país tendrá la capacidad para enfrentar el problema de su deuda interna o si va a preferir vivir con él. Resolver el problema de la deuda interna es una condición necesaria (pero no suficiente) para lograr el desarrollo económico y social del país. Sin embargo, como tantas veces lo ha señalado don Eduardo, los países pueden escoger -consciente o inconscientemente- el camino del empobrecimiento en vez del camino del desarrollo económico. Dado lo poco que se ha avanzado en 1997 para resolver el problema de la deuda interna parece que la decisión en Costa Rica se va inclinando por el camino del empobrecimiento. Sin embargo, aún es tiempo de rectificar, ¿lo haremos?

Ronulfo Jiménez
Moravia, abril de 1997

SIGLAS USADAS

ADM	Alberto Di Mare
AE	Alejandro Esquivel
AID	Agencia para el Desarrollo Internacional (siglas en inglés)
ANEP	Asociación Nacional de Empleados Públicos
ASEPA	Asociación Sindical de Empleados Públicos de las Aduanas
AV	Albino Vargas
AYA	Acueductos y Alcantarillados
BAC	Banco Anglo Costarricense
BANHVI	Banco Hipotecario de la Vivienda
BCAC	Banco Crédito Agrícola de Cartago
BCCR	Banco Central de Costa Rica
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BCR	Banco de Costa Rica
BEM	Bonos de estabilización monetaria
BICSA	Banco Internacional de Costa Rica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BNCR	Banco Nacional de Costa Rica
CADI	Comisión para el Análisis de la Deuda Interna
CAT	Certificado de abono tributario
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social
CDI	Consejo de Defensa de la Institucionalidad
CEFSA	Consejeros Económicos y Financieros
CEMPASA	Cementos del Pacífico S.A.
CENPRO	Centro para la Promoción de las Exportaciones e Inversiones
CI	Comisión interna de la Universidad de Costa Rica
CMC	Carlos Manuel Castillo
CODESA	Corporación Costarricense de Desarrollo
CONARE	Consejo Nacional de Rectores
CSC	Comité de subasta conjunta
CTAMS	Consejo Técnico de Asistencia Médico Social
DESAF	Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
DOLEC	Título expresado en dólares y pagadero en colones
EBAIS	Equipos básicos de atención integral en salud
EDU-2005	Una Propuesta de un Proyecto Educativo Nacional hacia el 2005
EEUU	Estados Unidos de América
FANAL	Fábrica Nacional de Licores
FEES	Fondo especial para el financiamiento de la educación superior

FERTICA	Fertilizantes de Centroamérica
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (siglas en inglés)
HF	Helio Fallas
ICAFE	Instituto del Café de Costa Rica
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
ICT	Instituto Costarricense de Turismo
IDA	Instituto de Desarrollo Agrario
IFAM	Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje
INCOP	Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico
INFOCOOP	Instituto Nacional de Fomento Cooperativo
INS	Instituto Nacional de Seguros
IPC	Índice de precios al consumidor
IVM	Régimen de invalidez, vejez y muerte
JAPDEVA	Junta de Administración Portuaria de la Vertiente Atlántica
JPSSJ	Junta de Protección Social de San José
JZC	Joyce Zürcher de Carrillo
LIBOR	London Inter-Bank Offering Rate
MEIC	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
MOPT	Ministerio de Obras Públicas y Transportes
PIB	Producto interno bruto
PLN	Partido Liberación Nacional
PUSC	Partido Unidad Social Cristiana
RACSA	Radiográfica Costarricense S.A.
RECOPE	Refinadora Costarricense de Petróleo
RMN	Rodrigo Madrigal Nieto
SINDHAC	Sindicato de Trabajadores de Hacienda
TIAB	Título de interés ajustable
TINDEX	Título indexado
TN	Tesorería Nacional
TUDES	Título denominado en unidades de desarrollo
UCR	Universidad de Costa Rica
UD	Unidad de Desarrollo
UNA	Universidad Nacional
UNED	Universidad Estatal a Distancia
WCM	Walter Coto Molina

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	VII
SIGLAS USADAS	IX
PARTE I	
Informe de la Comisión para el Análisis de la Deuda Interna del Ministerio de Hacienda	1
<i>Deuda interna: un problema de todos. Presentación del Ministerio de Hacienda ..</i>	<i>3</i>
<i>Presentación del Informe al Ministro de Hacienda</i>	<i>7</i>
<i>Resumen ejecutivo</i>	<i>9</i>
<i>Introducción</i>	<i>13</i>
1. Evolución de la deuda interna	17
1.1 El comportamiento de la deuda	17
1.2 La evolución del déficit	19
1.3 El origen del déficit	22
1.4 Los principales rubros del gasto	24
1.5 El financiamiento del déficit	24
2. Situación actual de la deuda interna	26
2.1 El monto de la deuda	26
2.2 La tenencia de la deuda	29
2.3 El plazo de la deuda	31
2.4 La estructura financiera de la deuda	31
2.5 El costo de la deuda	33
2.6 Las decisiones de endeudamiento interno	34
3. Consideraciones sobre las diferentes opciones	35
3.1 Las opciones	35
3.2 Los supuestos y los resultados	36
3.3 Las propuestas	46
4. Conclusiones y recomendaciones	51
4.1 El marco de referencia	51
4.2 Los objetivos	52

4.3 Las medidas propuestas	53
4.4 Los aspectos administrativos	53
4.5 La disminución y contención del déficit fiscal	55
4.6 La reducción del saldo de la deuda interna	58
4.7 La estrategia financiera para el manejo de la deuda interna	60
4.8 La cuantificación de las propuestas	60
4.9 Reflexiones finales	64
<i>Anexo 1</i> Déficit consolidado del sector público	69
<i>Anexo 2</i> Deuda pública bonificada	70
<i>Anexo 3</i> Principales títulos de la deuda interna del Gobierno	71
<i>Anexo 4</i> Aspectos administrativos de la deuda interna	74
<i>Anexo 5</i> Características del modelo del Ministerio de Hacienda	79
<i>Anexo 6</i> Colocación de títulos en algunas instituciones públicas	83

PARTE II

Documentos y artículos relacionados con el Informe de la Comisión para el Análisis de la Deuda Interna	85
1. <i>La Prensa Libre</i> , La deuda interna, Editorial	87
2. José León Desanti, Carta	89
3. <i>La Nación</i> , Gigantesca carga de intereses, Editorial	93
4.* Albino Vargas, Deuda interna es asunto de todos los sectores	95
5. Declaración de los ex Presidentes de la República al pueblo de Costa Rica	101
6. Emilio Bruce Jiménez, Las soluciones deben darse ya	107
7. José Rafael Brenes, Al margen	113
8. <i>La Nación</i> , Un camino de soluciones, Editorial	115
9. José Rafael Brenes, La deuda interna no es inmanejable	119
10.* Carlos Manuel Castillo, Vender empresas no soluciona nada	125
11. <i>La Prensa Libre</i> , El embrollo de la deuda interna, Editorial	131
12. Rodrigo Bolaños Zamora, Mitos y realidades sobre la venta de activos para disminuir la deuda interna	133
13. Alvaro Cedeño Gómez, Deuda interna	139
14. <i>La Nación</i> , Acciones impostergables, Editorial	143
15. <i>Eco Católico</i> , Deuda interna, Editorial	147
16.* Helio Fallas, Alianza para la estabilidad económica y el desarrollo humano	151

* Aquellos documentos y artículos precedidos por un asterisco son comentados en la tercera parte. Los documentos y artículos están colocados en orden cronológico.

17.* El Consejo de Defensa de la Institucionalidad (CDI) y el problema de la deuda interna	159
18.* Comisión Interna de la Universidad de Costa Rica, Informe . . .	169
19. José María Figueres, Llegó el momento de solucionar la deuda interna	177
20. <i>La Prensa Libre</i> , Las verdades y su contexto, Editorial	199
21.* Ottón Solís, Separando decisiones	201
22. Félix Delgado, ¿Es necesario solucionar el déficit del Banco Central?	205
23.* Walter Coto Molina, Documento sobre la deuda interna	211
24. Miguel Angel Rodríguez E., Deuda interna y transformación social	231
25. Miguel Angel Rodríguez E., Carta dirigida al Presidente José M. Figueres sobre el problema de la deuda interna	235
26. José Miguel Corrales, Reducción paulatina de la deuda	241
27. Antonio Alvarez Desanti, Hora de patriotismo	247
28. <i>La Nación</i> , La retórica de la evasión, Editorial	249
29.* Joyce Zürcher B. de Carrillo, Deuda interna y desarrollo	251
30.* Rodrigo Madrigal Nieto, Deuda interna, duda eterna	255
31.* Rodrigo Madrigal Nieto, De la estatización a la capitalización	259
32.* Alejandro Esquivel, Inmobiliaria estatal contra la deuda interna	263
33. Eddy Rodríguez Céspedes, ¿Por qué pagar la "deuda" al Banco Central?	267
34. Rodrigo Carazo Odio, Solución a deuda interna	271
35. Ronulfo Jiménez, Aprendamos de los errores	275
36. Rodrigo Carazo, Deuda es de 550.000 millones	279
37. José Rafael Brenes, Al margen	283
38. Alberto Franco Mejía, No perdonar deuda con el Central	285
39. Ronulfo Jiménez, Evasión	287
40.* Alberto Di Mare, Deuda interna: un mal planteo	289
41.* Alberto Di Mare, Deuda interna: problema inexistente	293
42. Henry Ml. Mora Jiménez, Ocho verdades a medias sobre la deuda interna... y una guía para una solución alternativa	299

PARTE III**Comentarios y reflexiones sobre documentos y artículos relacionados con el Informe de la Comisión para el Análisis de la Deuda Interna****309**

1. Exposición de don Alberto Di Mare	311
2. Artículo de don Albino Vargas	315
3. Entrevista a don Carlos Manuel Castillo	319
4. Informe de los profesores de la Universidad de Costa Rica	325
5. Planteamiento de don Helio Fallas	335
6. Posición del Consejo de Defensa de la Institucionalidad (CDI)	341
7. Artículo de don Ottón Solís	351
8. Carta de don Walter Coto Molina	355
9. Artículo de la señora Joyce Zürcher B. de Carrillo	365
10. Artículos de don Rodrigo Madrigal Nieto	367
11. Artículo de don Alejandro Esquivel	375
12. Artículos de don Alberto Di Mare	377

PARTE IV**Observaciones finales** **385**

1. Críticas en el ámbito moral	387
2. Críticas sobre el cometido de la CADI	388
3. Temas de carácter técnico	393
a) El origen del problema	393
b) Las consecuencias del problema	393
c) El monto de la deuda interna	394
4. Propuestas para resolver el problema	396
a) Aumento de la carga tributaria	396
b) Reducción del gasto del gobierno	397
c) Reingeniería financiera	398
d) Venta de activos públicos a entidades estatales	401
e) <i>Holdings</i> estatal	402
f) Venta de activos estatales al sector privado	403
g) Garantías económicas	407
h) Otros	409
5. Observaciones finales	411

ANEXOS*Anexo 1*

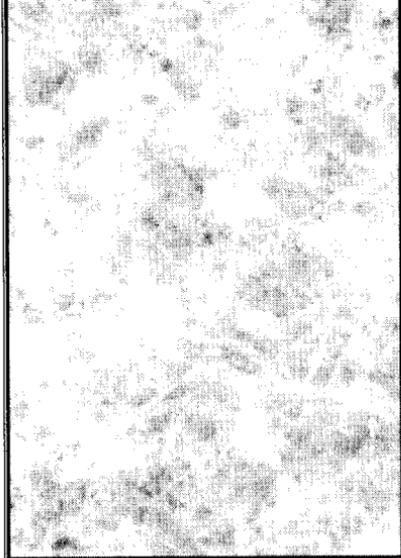
Proyecto de ley de traspaso del Instituto Nacional de Seguros a los bancos del Estado.

Dip. Alberto Cañas	415
------------------------------	-----

Anexo 2

Proyecto de ley de cancelación de la deuda interna
con recursos provenientes de una porción de los intereses
que produzca la administración de los fondos de cesantía.

Dip. Guillermo Arguedas 421



PARTE I

**INFORME DE LA COMISIÓN
PARA EL ANÁLISIS DE LA DEUDA
INTERNA DEL MINISTERIO
DE HACIENDA**

DEUDA INTERNA UN PROBLEMA DE TODOS*

La deuda interna ha venido acumulándose a lo largo de muchos años, afectando la capacidad de crecimiento de la economía y limitando la efectividad del gasto público. El Gobierno del Presidente Figueres, consciente de su responsabilidad con el país, consideró importante enfrentar, en toda su dimensión, el problema de la deuda. Para ello nombró hace cuatro meses a un grupo de alto nivel, conformado por prestigiosos economistas y banqueros de los dos partidos políticos mayoritarios, con el encargo de abocarse a su estudio y proponer acciones tendientes a su solución. Este grupo, coordinado por el Dr. Eduardo Lizano y conformado además por el Dr. Federico Vargas y los licenciados Oscar Rodríguez, Marco Vinicio Tristán y Ronulfo Jiménez, entregó el pasado lunes 18 al Ministro de Hacienda el informe que se adjunta.

La deuda interna es un problema de todos, no sólo de esta administración. Su gestación empezó hace muchos años y su solución llevará también algunos años: No hay fórmulas milagrosas que permitan erradicar la presión de la deuda de manera rápida y sin costos. Si durante mucho tiempo vivimos más allá de nuestras posibilidades y nos endeudamos, ahora debemos enfrentar el problema con decisión, aunque ello signifique hacer algunos sacrificios y modificar la forma como hemos trabajado en el país. Ese es el reto que tenemos por delante a efecto de garantizar un futuro mejor, especialmente a aquellos grupos de la sociedad que menos tienen. El Gobierno de la República es consciente de su responsabilidad por dirigir este esfuerzo, al que esperamos se continúen sumando diferentes grupos de la sociedad.

* Presentación del Ministerio de Hacienda.

¿Por qué llegamos a esta situación?

La deuda se origina en la acumulación de déficit fiscales, los cuales han estado presentes en la economía de Costa Rica a lo largo de los años. En este sentido, la deuda interna no es obra de ninguna administración en particular, sino el resultado del accionar de muchas de ellas. En los últimos años la deuda se ha incrementado principalmente por el pago de los intereses. Eso se aprecia al comparar el resultado primario (que corresponde a la diferencia de ingresos y gastos sin incluir los intereses) y el déficit financiero (que los incluye). En el período 1987-1996, sólo en tres ocasiones se registró un déficit primario, aunque en todos existió un déficit financiero (Cuadro 1.3 del informe). En otras palabras, si en 1986 no hubiera existido deuda y se hubiera manejado el resto de las finanzas públicas en la forma que se hizo durante el período 1987-1996, tampoco habría deuda ahora. ¿Cuánto es la deuda?

En los últimos días se han mencionado muchas cifras sobre el monto de la deuda interna del Gobierno. Estas cifras abarcan diferentes conceptos que deben ser aclarados, pues a menudo, por desconocimiento, se efectúan comparaciones que inducen a error. El saldo de la deuda, según se muestra en el Cuadro 2.1 del informe, está compuesto por varios elementos. En primer lugar está la deuda bonificada, cuyo monto, al mes de agosto de 1996, ascendió a 444.308 millones de colones. Esta es la partida tradicionalmente considerada como la deuda del Gobierno Central y refleja la acumulación de déficit fiscales. Pero los compromisos futuros del Gobierno son mayores, como consecuencia de la aprobación reciente de diferentes leyes, las cuales tratan de dar transparencia a la situación de las finanzas públicas. Tres ejemplos de ello son las pérdidas del Banco Central, las deudas de CODESA y el costo del traslado de los pensionados a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).

En el caso del Banco Central, la institución desde hace quince años ha venido acumulando déficit, como consecuencia principalmente del elevado endeudamiento externo en que incurrió a finales de los años setenta y principios de los ochenta, así como de los pagos de intereses por los bonos colocados en el mercado a lo largo de esos años. La Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica, aprobada

en noviembre de 1995, trasladó el problema al Gobierno Central y le obligó a asumir esas deudas, cuyo monto al mes de agosto de 1996 era 189.457 millones de colones. El Gobierno debe asumir, también, la deuda de CODESA, estimada en 17.000 millones, consecuencia de las pérdidas incurridas por esa corporación desde sus inicios, a mediados de los años setenta.

La deuda gubernamental se afectará como consecuencia de la modificación en los sistemas de pensiones del magisterio y otros regímenes especiales a cargo del erario público y del traslado de muchos trabajadores al sistema de Invalidez, Vejez y Muerte de la CCSS. Esta deuda existía desde hace muchos años, cuando, en forma alegre y sin pensar en el futuro, distintos gobiernos otorgaron beneficios que excedían el esfuerzo de capitalización de cada uno de los pensionados, presentes y futuros. Ahora, después de las reformas impulsadas por esta administración con el propósito de sanear financieramente los sistemas de pensiones, se debe enfrentar el costo de esos beneficios al trasladarse los trabajadores a la Caja.

¿Puede mantenerse esta situación?

La Comisión efectuó una proyección pasiva de la deuda para finales de 1997, la cual se incluye en el Cuadro 2.1 del informe adjunto. Esta proyección no considera acciones correctivas para enfrentar el problema. De acuerdo a ella, la deuda llegaría, en diciembre de 1997, a 1.060.308 millones de colones. El Gobierno de la República no permitirá que eso suceda. Por ello ha llamado a la discusión y al análisis del tema de la deuda y el 9 de diciembre someterá a la consideración del país un planteamiento integral para enfrentarla.

La solución no es simple ni mágica. El informe de la Comisión presenta un conjunto de sugerencias para atacar el problema, que comprenden acciones en diferentes campos y cuyos efectos se sentirán a lo largo de varios años. Esas sugerencias merecen atención y estudio. Por ello ponemos a disposición de la opinión pública el documento de la Comisión y planeamos, durante las próximas semanas, discutir el tema con diferentes sectores del país. No en vano la deuda es un problema de todos.

San José, 18 de noviembre de 1996

Doctor
Francisco de Paula Gutiérrez
Ministro de Hacienda
Su Despacho

Muy respetado señor Ministro:

Con la Presente carta le remitimos nuestro informe sobre el problema de la deuda interna del país, en cumplimiento del encargo que se sirvió usted hacernos hace algunas semanas.

Queremos agradecerle profundamente la confianza que nos deparó al designarnos esta labor, agradecimiento extensivo a su asesor, el Lic. Adrián Vargas en quién recayó la ingente labor de la Secretaría Técnica de la Comisión y a la señorita María José Vargas, quién se desempeñó como secretaria de nuestro grupo. También debemos hacer presente nuestro reconocimiento al resto del personal de su oficina, por habernos facilitado el trabajo de muchas formas.

Quedamos a las órdenes del señor Ministro para suministrarle información adicional, si le fuere necesaria, y aclarar cualquier parte del informe que considere conveniente.

Del señor Ministro, con toda consideración y estima,

Ronulfo Jiménez

Oscar Rodríguez

Eduardo Lizano

Marco V. Tristán

Federico Vargas

RESUMEN EJECUTIVO

1. El tema de la deuda interna del Gobierno ha llegado a constituirse en el principal problema económico del país. El monto de esta deuda y la tasa de interés que debe pagarse, eleva su costo a sumas muy altas. El pago de los intereses de la deuda absorbe más de la tercera parte de los impuestos recaudados. El Gobierno se ve imposibilitado de atender debidamente sus tareas fundamentales: seguridad ciudadana, educación, infraestructura. El Gobierno no puede desempeñar su papel esencial para promover el progreso social y el desarrollo económico del país. Los costarricenses, en especial los de más bajos ingresos, ya están pagando un elevado costo debido a este problema.
2. La causa fundamental de esta situación se encuentra en los déficit fiscales recurrentes. Así, cada año el saldo de la deuda interna crece. Mientras no se ponga coto al desenfreno de los déficit fiscales, mientras se atice la hoguera, el problema aumentará y las consecuencias no podrán sino agravarse, día con día de manera cada vez más acelerada. Tratar de resolver el problema de la deuda interna sin, a la vez, atacar el problema de los déficit fiscales es como echar agua en un barril sin fondo.
3. No solo es de la máxima urgencia detener el crecimiento de la deuda interna; igualmente necesario es reducir el saldo. El costo de atender la deuda interna representa el principal “disparador” del gasto público. Si el monto de la deuda no se logra reducir sustancialmente, entonces el déficit fiscal no podrá disminuirse a niveles compatibles con los requerimientos financieros del Gobierno para cumplir sus tareas adecuadamente. Si no se

reduce el saldo de la deuda y no se detiene la hemorragia de los déficit fiscales, el Gobierno se mantendrá amarrado de manos y pies. En vez de ser un elemento positivo para el progreso nacional se transformará muy pronto en un obstáculo.

4. Las opciones para resolver los dos problemas –el déficit fiscal recurrente y el monto de la deuda interna–son complejas y difíciles. El costo de las soluciones es, desgraciadamente, inevitable para toda la población. Cada costarricense, unos más otros menos, pero todos sin duda, deberán aportar algo a la solución. Ya no es posible quedarse viendo los toros desde la barrera.
5. Ninguna de las diferentes opciones estudiadas por la Comisión es adecuada como única vía para resolver el problema ya sea por consideraciones técnicas, porque son irreales o bien por el plazo necesario para lograr los resultados esperados. Esas opciones son las siguientes:
 - aumentar la carga tributaria
 - incrementar la recaudación de impuestos,
 - disminuir el gasto público,
 - transformar la deuda interna en deuda externa
 - condonar la deuda del Gobierno en manos de instituciones públicas,
 - traspasar algunas instituciones públicas a otros entes estatales,
 - vender ciertos activos públicos.

La solución propuesta por la Comisión incluye varias de estas soluciones.

6. La propuesta de la Comisión tiene dos metas. La primera consiste en contener el déficit fiscal. La segunda busca la reducción del pago por concepto de intereses de la deuda interna del Gobierno. Se trata de devolver al Gobierno su capacidad de maniobra para poder desempeñar su cometido a cabalidad.
7. La Comisión propone las siguientes medidas para alcanzar las metas mencionadas:
 - aumentar la carga tributaria para llegar al 17% del PIB, vender activos públicos por un monto aproximado a \$2.500 millones,

- modificar la estructura financiera del saldo de la deuda interna a fin de disminuir, drásticamente, la tasa de interés promedio que el Gobierno paga por su deuda.
 - tomar disposiciones necesarias para lograr mayor transparencia en los asuntos relativos a la deuda interna.
 - adoptar medidas constitucionales y legales con el propósito de contener el déficit fiscal.
8. Al hacer su planteamiento para resolver el problema de la deuda interna, la Comisión ha tenido en cuenta los cuatro propósitos siguientes:
- reducir en lo posible el costo social del ajuste, en especial el de los grupos de más ingresos;
 - devolver al Gobierno su capacidad para cumplir, al menos, sus funciones esenciales de manera satisfactoria;
 - evitar nuevos obstáculos para el desarrollo económico y la estabilidad macroeconómica del país;
 - proponer un conjunto de medidas que sean viables.

La propuesta de la Comisión cumple estos propósitos en especial cuando se compara con otras sugerencias planteadas recientemente.

9. La ejecución de la propuesta de la Comisión tendría beneficios importantes, entre ellos valga mencionar:
- el mejor cumplimiento por parte del Gobierno de sus tareas fundamentales (seguridad ciudadana, educación, infraestructura), al recuperar, en cierta medida, el margen de maniobra financiero;
 - la disminución de las tasas de interés, lo cual redundaría en mejores condiciones para propiciar el aumento de las inversiones privadas;
 - el mejoramiento de los servicios públicos (calidad, cantidad) al pasar ciertas empresas estatales al sector privado.

Lo anterior mejoraría las perspectivas del crecimiento económico del país, base para mejorar el nivel de vida de toda la población; gracias a mayores oportunidades de empleo, mejores salarios reales y programas de Gobierno orientados al gasto social.

10. Si las circunstancias fueran otras, si el tamaño del problema fuera menor, si las consecuencias sociales no fueran tan severas, entonces, quizás, las propuestas de la Comisión serían otras. Pero este no es el caso, dado el tiempo que hemos desperdiciado los costarricenses. El margen de maniobra es mínimo. Creer alegremente que el país dispone de mucho tiempo para encarar el problema de la deuda interna del Gobierno, simplemente, no es responsable. Dejar estallar la caldera para luego tratar de encontrarle solución no es una actitud acorde con los intereses nacionales.
11. No pareciera existir aún un consenso sobre la gravedad de la situación. Algunas personas no han percibido todavía la urgencia de tomar las medidas del caso cuanto antes. Ya el agua pasó el cuello y el nivel sigue subiendo. Nadie debe ni puede olvidar las calamidades que produjo la crisis económica de 1980-81. Todos—trabajadores, amas de casa, empresarios— pagaron un altísimo costo porque no se actuó a tiempo y se permitió que la situación se fuera de la mano. Hoy bien podría suceder algo parecido. Las dificultades para salir de una crisis semejante ahora serían mucho más complejas. Costa Rica no cuenta, en efecto, con el apoyo financiero y político que tuvo en los años 80. Los costarricenses no podemos dormirmos en los laureles: en algunos casos, no hemos sido capaces de buscarle a tiempo la solución a problemas nacionales, los cuales han desembocado en graves crisis con altísimos costos para toda la población. Debemos, por lo tanto, poner manos a la obra cuanto antes. Mañana será muy tarde.
12. La Comisión considera su propuesta como el camino más adecuado para salir del embrollo, dadas las circunstancias actuales, pero pueden surgir otras ideas que deberían ser estudiadas con detenimiento. La Comisión está confiada de no haber arado en el desierto y en que cada quien asumirá su responsabilidad. Si la Comisión se equivocara sobre este último punto, entonces el futuro de todos los costarricenses sería, sin duda, sombrío. Equivaldría a tomar, de manera deliberada, el camino del subdesarrollo y de la inflación.

INTRODUCCIÓN

La deuda interna en sí misma no debería causar problemas. Tanto las empresas privadas como el sector público recurren al endeudamiento como procedimiento habitual para financiar sus actividades.

El endeudamiento no representa un problema en el tanto los recursos se utilicen de manera tal que generen los fondos necesarios para pagar los intereses y amortizar el principal. En el caso del Gobierno, los recursos adicionales para pagar el endeudamiento provienen de tres fuentes alternativas, a saber:

El aumento directo de los ingresos consecuencia del uso de los recursos obtenidos mediante el aumento de la deuda, por ejemplo, el peaje recaudado en la carretera construida con los fondos obtenidos de dicho aumento.

El aumento indirecto de los ingresos resultado del uso de los recursos del aumento de la deuda, por ejemplo, el mejoramiento del sistema de educación el cual aumenta la productividad de los recursos, acelera el crecimiento económico del país y por ende, el rendimiento de los impuestos. Esto permite pagar los intereses de la nueva deuda y amortizarla.

La disminución de gastos públicos, consecuencia del uso de los recursos obtenidos del aumento de la deuda. Por ejemplo, el incremento en los gastos para mejorar la salubridad pública disminuye

la incidencia de determinadas enfermedades, lo cual permite economizar (reducir) gastos en ciertos programas del sector salud. Se liberarían, así recursos para hacer frente a los gastos de intereses y de amortización de la nueva deuda.

El origen del problema de la deuda interna se encuentra, precisamente, en la utilización inadecuada de los fondos provenientes del endeudamiento. Entonces no se generan los recursos –aumento de ingresos o disminución de gastos– requeridos para hacer frente a la atención de la deuda.

Sin embargo, es necesario ir un paso más allá y considerar una segunda situación. Aun cuando el uso de los recursos de la deuda interna permitiera generar las sumas necesarias para pagar los intereses y hacer las amortizaciones correspondientes, el monto de la deuda interna podría presentar problemas para el desarrollo económico del país. Esto acontece cuando el endeudamiento del Gobierno ocasiona el aumento de las tasas de interés real. Es decir, si el Gobierno, para poder vender sus bonos, fuerza el aumento de la tasa de interés real. En este caso, se produciría el estrujamiento del sector privado por parte del sector público. El primero no podría desarrollarse adecuadamente por falta de los recursos absorbidos por el Gobierno. Por ello, el debido balance entre los requerimientos financieros de cada uno de los sectores es esencial para no entorpecer el desarrollo económico del país. En el primer caso, el crecimiento económico del país sufre debido a los efectos de la deficiencia financiera del sector público (recursos mal utilizados). En la segunda situación, el crecimiento económico del país sufre debido a las consecuencias del financiamiento inadecuado del sector privado.

Cuando se presenta el primer caso (falta de recursos para atender la deuda interna) el Gobierno se ve forzado a:

- i. Recortar el gasto en otras actividades para disponer de los fondos necesarios. Esto impide al Gobierno cumplir cabalmente sus tareas.
- ii. Aumentar los ingresos mediante nuevos impuestos. Esto puede incidir en la distribución del ingreso y en la competitividad de las empresas.

- iii. Incrementar más su deuda para asegurar los fondos necesarios. Esto genera una “bola de nieve”: aumentar la deuda interna para pagar la deuda interna.

Cuando se presenta el segundo caso (“estrujamiento” del sector privado) entonces el problema se refiere al aumento en la tasa de interés real y al consecuente efecto negativo en el crecimiento de la economía.

En la actualidad, Costa Rica se encuentra ante los dos problemas, en forma simultánea. Por ello el tema de la deuda interna del Gobierno ha llegado a representar un grave obstáculo para el desarrollo social y económico del país.

En resumen, el endeudamiento público puede ser un instrumento de financiamiento útil y conveniente. Sin embargo, cuando se abusa de su monto o se hace un uso indebido de él, las consecuencias para el país son inconvenientes. Se pone en evidencia sobre todo en la calidad y cantidad de los servicios públicos básicos (seguridad, justicia), la atención dada a los recursos humanos (educación, salud, seguridad social) y el monto destinado a la infraestructura nacional. Así, el endeudamiento público excesivo y mal utilizado se transforma en un serio obstáculo para el desarrollo económico, la estabilidad macroeconómica y el progreso social del país. Esto por tres motivos:

- No pueden llevarse a cabo los gastos necesarios para mejorar los recursos humanos y la infraestructura;
- El “estrujamiento” del sector público aumenta las tasas de interés real, disminuye las inversiones y por ende, el volumen de empleo y por ello mismo, los salarios reales no pueden crecer satisfactoriamente;
- El menor ritmo de crecimiento económico disminuye el rendimiento de los impuestos y por consiguiente, los recursos disponibles del Gobierno para realizar los gastos públicos necesarios para cumplir su cometido adecuadamente.

Los objetivos del desarrollo económico, de la estabilidad macroeconómica y de la equidad en la distribución del ingreso y la riqueza,

no podrán alcanzarse si el Estado costarricense no cumple a cabalidad sus tareas primordiales. Sin embargo, el problema de la deuda pública ha llegado a constituirse, ya, en el más serio obstáculo, para el cumplimiento de las funciones básicas del Estado. En efecto, la atención de la deuda absorbe una proporción creciente y elevada de los ingresos del fisco. La deuda pública interna ha reducido, significativamente, el margen de maniobra del Gobierno, así como hace 15 años sucedió con la deuda externa. Recursos que deberían dedicarse a la formación de recursos humanos, a la construcción de la infraestructura y al funcionamiento del Estado de derecho son destinados al pago de la deuda interna. Además, la absorción del ahorro financiero por parte del Gobierno genera tasas de interés reales elevadas y el estrujamiento del sector privado. El Estado, paradójicamente, se ha transformado, en la actualidad, en un obstáculo para lograr el crecimiento, la estabilidad y la equidad.

Y si el problema es grave hoy, mañana lo será mucho peor. Cada día el pago por concepto de intereses de la deuda interna requerirá de una proporción mayor de los ingresos del Gobierno y por consiguiente, menores serán los recursos disponibles para acelerar el crecimiento, consolidar la estabilidad y mejorar la equidad. Por ello a esta situación debe ponerse coto de inmediato, por el bien de todos.

Los términos de referencia de la Comisión se limitan a examinar el tema de la deuda interna del Gobierno. Debe insistirse, empero, que ésta representa sólo una parte de la deuda del Gobierno, y que a la vez la deuda del Gobierno es sólo una proporción de la deuda pública total del sector público. Sin embargo, deben hacerse dos consideraciones: Primera, la deuda pública externa no presenta un problema importante dado su monto y su costo. Segunda, al cumplirse la disposición legal de trasladar al Gobierno un porcentaje elevado de la deuda del BCCR, la mayor parte de la deuda interna del país queda en sus manos. Por consiguiente, es acertado considerar que con la solución del problema de la deuda interna del Gobierno se resuelve a la vez el de la deuda del sector público.

Este informe parte por tanto de dos premisas básicas:

Primera, el Estado debe jugar un papel coadyuvante de primordial importancia en el proceso de desarrollo económico (crecimiento, estabilidad, equidad) del país. Sin un Estado moderno y eficiente dicho proceso sencillamente no podrá llevarse a cabo.

Segunda, la situación actual de la deuda interna del Gobierno impide al Gobierno cumplir su cometido a cabalidad y esta situación, ya grave, tenderá a deteriorarse rápidamente en el futuro inmediato.

A la luz de estas premisas, dos temas son recurrentes a lo largo de este documento, a saber:

1. ¿Cómo resolver el problema de la deuda interna del Gobierno?
2. ¿Cómo evitar la repetición de este mismo problema en el futuro previsible?

El presente informe se encuentra organizado de la siguiente manera:

En el capítulo primero se analiza la evolución de la deuda interna del Gobierno. En el segundo, se examina la situación actual y el alcance del problema. En el tercer capítulo se estudian diferentes alternativas y propuestas cuyo propósito es buscar solución al problema de la deuda interna. En el cuarto y último capítulo se plantean las recomendaciones de la Comisión.

1. EVOLUCIÓN DE LA DEUDA INTERNA

1.1 El comportamiento de la deuda interna

Desde 1986 hasta 1996 el saldo de la deuda interna bonificada del Gobierno Central muestra una tendencia creciente como proporción del PIB. En 1986 el saldo de la deuda interna representó un 11,4% y a partir de 1993 se presenta un importante crecimiento del saldo de la deuda (Cuadro 1.1).

Igual ha sucedido en relación con el pago de los intereses sobre la deuda interna del Gobierno. En efecto, absorbe una proporción creciente de los gastos del Gobierno y representa un porcentaje cada

vez mayor del PIB. En 1985 el pago de intereses de la deuda interna representaba menos del 5% del gasto del Gobierno Central, hoy representa una cuarta parte.

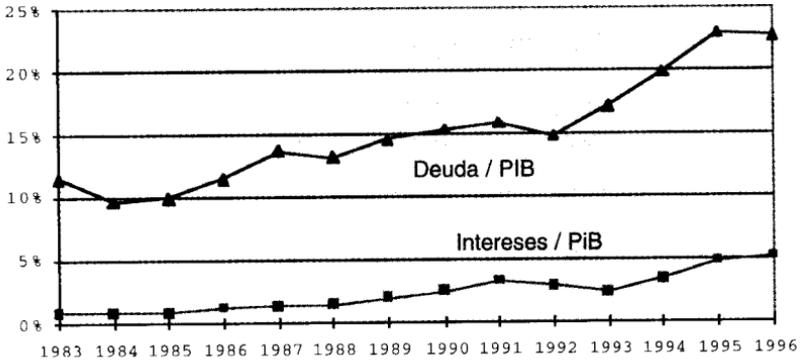


Gráfico 1. RELACIÓN DEUDA E INTERESES / PIB.

CUADRO 1.1
EVOLUCIÓN DE LA DEUDA INTERNA
BONIFICADA DEL GOBIERNO CENTRAL
en millones de colones corrientes

Año	Saldo deuda interna (1)	Intereses pagados (2)	(1) / PIB (3)	(2)/Gasto del Gob. (4)	(2) / PIB (5)
1983	14.798,00	1.041,60	11,4%	4,4%	0,8%
1984	15.760,70	1.173,10	9,7%	4,1%	0,7%
1985	19.545,30	1.633,00	9,9%	4,6%	0,8%
1986	28.149,40	2.948,00	11,4%	6,7%	1,2%
1987	38.827,00	3.849,40	13,6%	7,9%	1,4%
1988	46.158,50	4.899,80	13,2%	8,3%	1,4%
1989	61.867,00	8.200,50	14,5%	10,5%	1,9%
1990	79.924,00	12.649,70	15,3%	13,7%	2,4%
1991	109.588,30	22.302,10	15,9%	18,0%	3,2%
1992	133.992,40	25.494,00	14,8%	16,1%	2,8%
1993	183.460,40	25.297,10	17,2%	13,3%	2,4%
1994	259.988,60	43.841,20	19,9%	15,8%	3,3%
1995	380.937,00	78.425,30	23,0%	23,2%	4,7%
1996 ^{1/}	474.308,00	101.000,00	24,2%	24,6%	5,1% ^{1/}

^{1/} Estimación propia de la Comisión.

FUENTE: Elaboración propia con información brindada por el BCCR y el Ministerio de Hacienda.

1.2 La evolución del déficit

El problema de la deuda interna del Gobierno se ha acumulado a lo largo de los años. Su origen es el déficit que, año tras año, han experimentando las finanzas del Gobierno Central. En el Cuadro 1.3 se encuentra, para los últimos años, la información sobre el déficit primario (sin incluir el pago de intereses) y el déficit financiero (es decir tomando en consideración los intereses efectivamente pagados).

La situación de las finanzas del Gobierno, como puede apreciarse en el Cuadro 1.3, se ha caracterizado por los déficit recurrentes. En efecto, para los diez años cuya información se presenta hubo un déficit primario en tres de ellos y durante todos hubo un déficit financiero. No es de extrañar entonces que el monto de la deuda interna del Gobierno muestre una clara tendencia al aumento tal como se observa en el Cuadro 1.1.

En los últimos años se ha seguido la práctica de reducir el déficit del sector público mediante la generación de superávit en las instituciones autónomas para compensar el déficit del Gobierno Central, práctica que tiene los siguientes problemas:

- a) Es insostenible. Esta estrategia implica un endeudamiento creciente del Gobierno Central, el cual no puede mantenerse indefinidamente.
- b) Impide a las instituciones autónomas cumplir con los objetivos para los que fueron establecidas.
- c) Implica cobrar impuestos mediante las tarifas de los servicios públicos, violando el principio constitucional de reserva de ley en materia impositiva.

En el Cuadro 1,2 y el Gráfico 2, puede apreciarse el comportamiento de los gastos totales, los ingresos y el déficit como porcentaje del PIB.

CUADRO 1.2
GOBIERNO CENTRAL
INGRESOS, GASTOS Y DÉFICIT
(En porcentajes del PIB)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ^{2/}
I. Ingresos corrientes	15,7%	15,5%	15,3%	14,5%	14,8%	15,6%	15,7%	15,1%	15,9%	15,8%
II. Gasto total (1+2)	17,7%	18,0%	19,4%	19,0%	17,9%	17,5%	17,6%	20,1%^{1/}	20,3%	20,9%
1 Gastos predeterminados	7,5%	7,2%	8,0%	8,6%	9,4%	8,6%	8,0%	9,5%	10,9%	11,4%
Pensiones	1,6%	1,7%	1,8%	1,9%	1,9%	1,9%	2,0%	2,4%	2,5%	2,6%
CAT	0,8%	0,5%	1,0%	1,1%	1,1%	0,8%	0,6%	0,8%	0,8%	0,7%
Intereses	2,7%	2,7%	2,9%	3,3%	4,1%	3,6%	3,1%	4,1%	5,5%	5,8%
FEES	1,4%	1,4%	1,4%	1,3%	1,4%	1,3%	1,4%	1,3%	1,2%	1,3%
Poder Judicial	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%	1,0%	0,9%
2 Otros (Sin BAC)	10,2%	10,8%	11,4%	10,4%	8,5%	8,9%	9,6%	10,6%	9,5%	9,5%
3 Pérdidas Banco Anglo				--	--	--	--	1,84%	--	--
III. Déficit financiero (I.-II.)	-2,0%	-2,5%	-4,1%	-4,4%	-3,1%	-1,9%	-1,9%	-5,0%	-4,4%	-5,1%
IV. Disponible para déficit cero (I.- II.1)	8,2%	8,3%	7,3%	6,0%	5,4%	7,0%	7,7%	5,6%	5,1%	4,4%

^{1/} Excluye pérdidas del Banco Anglo Costarricense (BAC).

^{2/} Estimación propia de la Comisión.

FUENTE: Ministerio de Hacienda.

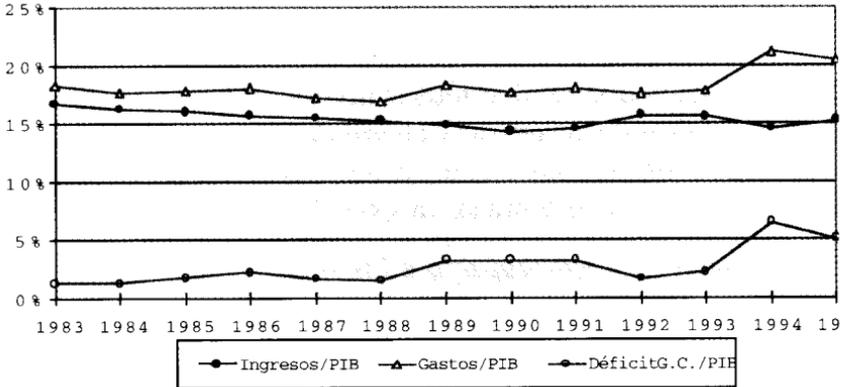


Gráfico 2. INGRESOS, GASTOS Y DÉFICIT COMO PORCENTAJE DEL PIB^{1/}

^{1/} Se advierte que se ha elaborado según cifras del flujo de Tesorería por lo que no coinciden con los datos del cuadro 1.2.

FUENTE: Ministerio de Hacienda.

Tal y como puede observarse las tendencias son bastante claras:

- la disminución moderada de la carga tributaria (ingresos/PIB);
- el aumento de la proporción de los gastos con respecto al PIB;
- el incremento, por consiguiente, del déficit/PIB. (En el anexo 3 se encuentra información acerca del déficit consolidado del sector público).

CUADRO 1.3
DÉFICIT PRIMARIO Y DÉFICIT FINANCIERO DEL GOBIERNO CENTRAL
según flujo de caja de Tesorería Nacional como porcentaje del PIB

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Déficit o superávit										
Primario	0,7%	0,2%	-1,2%	-1,1%	1,1%	1,7%	1,2%	-1,0%	1,1%	0,6%
Déficit financiero	-2,0%	-2,5%	-4,1%	-4,4%	-3,1%	-1,9%	-1,9%	-5,0%	-4,4%	-5,1%

FUENTE: Ministerio de Hacienda y estimación para 1996.

1.3 El origen del déficit

La respuesta podría resultar muy simplista si únicamente se indicara que el déficit financiero del Gobierno Central se debe a una insuficiencia de los ingresos corrientes con respecto a los gastos totales. Es necesario ahondar sobre las razones de tal insuficiencia.

1.3.1 Consideraciones respecto a los ingresos

En relación con los ingresos, la carga tributaria (impuestos/PIB), muestra una leve tendencia decreciente. Esto se explica principalmente por la caída en el impuesto sobre la renta, los derechos de exportación y los impuestos al café. Algunos de estos cambios pueden ser entendidos a la luz de la política de incentivos a las exportaciones. Sin embargo, es importante hacer notar que, a pesar del proceso de desgravación arancelaria experimentado en el pasado reciente, la recaudación por concepto de impuestos de aduana no evidencia una disminución, debido a que la reducción en los aranceles se ha compensado por el aumento en el volumen de las importaciones.

1.3.2 Consideraciones respecto a los gastos

Al considerar el comportamiento del déficit, considerando cifras del año 1983, es notorio como el rubro de intereses sobre la deuda interna es precisamente el elemento con un crecimiento más significativo: como porcentaje del gasto total pasa de representar el 4,4% en 1983 al 23,2% en 1995, es decir su participación en el gasto total aumentó más de 5 veces. Lo indicado es resultado no solo del crecimiento de la deuda sino también se debe al aumento de las tasas de interés. Se constituye así el ciclo pernicioso de la deuda: una mayor deuda interna ocasiona un mayor gasto por intereses el cual incrementa el déficit y, por consiguiente, genera un mayor crecimiento de la deuda (Gráfico 3).

Al tratar de hacer frente a esta situación, el componente más sacrificado ha resultado ser el de los gastos de capital. De esta manera, el crecimiento en el gasto de intereses se ha compensado, en parte, con una reducción importante en el rubro de las inversiones. También se ha sacrificado la adquisición de bienes y servicios, no solo para

efectos del funcionamiento del Gobierno sino también para propósitos de inversión. Lo anterior limita sin duda las posibilidades del Gobierno de tener un buen desempeño y de atender adecuadamente las necesidades que está llamado a satisfacer.

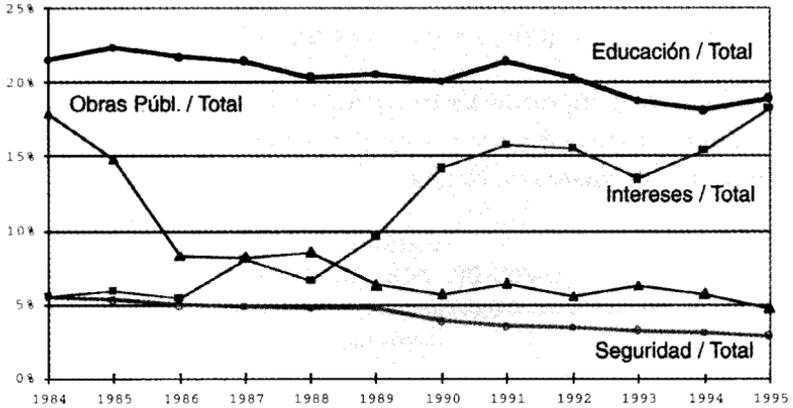


Gráfico 3. ESTRUCTURA DEL GASTO

FUENTE: Elaboración propia, con información de las Memorias de la Contraloría General de la República.

Es más, el crecimiento del servicio de la deuda interna restringe la disponibilidad de recursos para otros fines. La reducción ha sido especialmente significativa en los recursos asignados a los Ministerios de Educación, Gobernación y Seguridad y Obras Públicas y Transportes. En ese sentido debe indicarse que el crecimiento de la deuda y, por consiguiente, el incremento de su servicio reduce la posibilidad del Gobierno de contribuir al desarrollo económico y social del país, en el tanto disminuye los recursos disponibles para mejorar la infraestructura física y la formación de recursos humanos, efecto que se puede visualizar en el Gráfico 4.

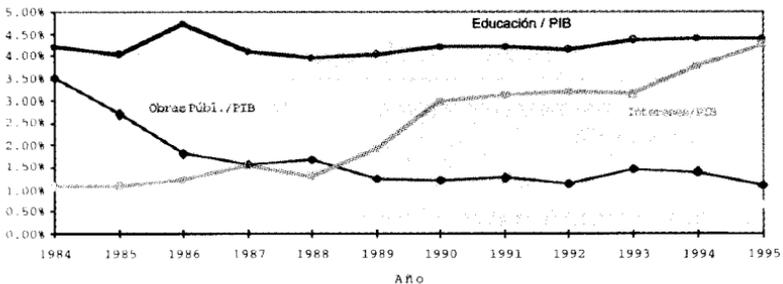


Gráfico 4. GASTO / PIB

FUENTE: Elaboración propia, con información de las Memorias de la Contraloría General de la República.

1.4 Los principales rubros del gasto

Todos los rubros del gasto del Gobierno han crecido a lo largo del tiempo. En el Cuadro 1.4 se presentan los principales a saber: la remuneraciones a los funcionarios públicos, pensiones, transferencias a las instituciones públicas e intereses sobre la deuda interna.

Ahora bien, el comportamiento conjunto de estos cuatro rubros del gasto llama la atención a la luz de la disminución de la tasa de crecimiento de los gastos de capital.

Cuadro 1.4
GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL
según clasificación económica como porcentaje del PIB
1990-1995

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
GASTOS CORRIENTES	16,08%	15,19%	16,32%	17,15%	19,35%	18,29%
Gastos de consumo	6,24%	5,22%	5,02%	5,44%	5,61%	5,77%
Remuneraciones	5,53%	4,75%	4,54%	4,81%	4,95%	5,24%
Compra de bienes	0,71%	0,47%	0,48%	0,64%	0,66%	0,53%
Intereses	4,23%	4,09%	5,08%	4,39%	4,72%	5,16%
Deuda externa	1,25%	0,98%	1,89%	1,24%	0,97%	0,90%
Deuda interna	2,98%	3,11%	3,19%	3,14%	3,75%	4,26%
Transferencias corrientes	5,61%	5,87%	6,21%	7,32%	9,02%	7,36%
Pensiones	1,88%	1,94%	1,87%	1,97%	2,36%	2,49%
FEES	1,32%	1,35%	1,29%	1,41%	1,31%	1,21%
Otros	2,41%	2,58%	3,05%	3,94%	5,35%	3,66%
GASTOS DE CAPITAL	4,99%	4,54%	4,26%	6,22%	5,02%	5,03%
Inversión directa	2,38%	2,13%	2,41%	3,23%	3,23%	3,84%
Transferencias capital	2,61%	2,41%	1,85%	2,99%	1,79%	1,19%
TOTAL	21,06%	19,73%	20,58%	23,37%	24,38%	23,32%

FUENTE: *Memorias de la Contraloría General de la República y Ministerio de Hacienda en lo referente a Pensiones y FEES.*

1.5 El financiamiento del déficit

Dado un déficit de caja del Gobierno, éste dispone de diferentes formas de financiarlo, a saber:

- a) Aumentar el crédito de proveedores,
- b) Disminuir el saldo de caja,
- c) Disponer de donaciones,
- d) Aumentar la deuda externa,
- e) Aumentar la deuda interna.

A continuación se comenta cada una de ellas:

- El crédito de proveedores o deuda flotante no es otra cosa que el atraso en el pago por bienes o servicios ya recibidos, resultante de los trámites burocráticos requeridos para tramitar el pago. Hasta el pasado mes de mayo estos atrasos no generaban ningún recargo por concepto de intereses. No obstante, la nueva ley de Contratación Administrativa contempla el pago de intereses a partir de los 90 días posteriores a la entrega de las facturas.
- La disminución del saldo de caja representa conceptualmente una fuente de financiamiento. Sin embargo, dada la precaria situación de la Tesorería Nacional esta posibilidad es muy reducida.
- Las donaciones externas jugaron un papel importante en la década de los años 80 como fuente para financiar el déficit fiscal. Pero desde hace algunos años la ayuda financiera del Gobierno de Estados Unidos (AID) ha desaparecido, por ello no puede contarse con este tipo de recursos ni en la actualidad, ni en el futuro previsible. La deuda externa también ha sido un elemento importante para el financiamiento del gasto público, sobre todo la proveniente de las instituciones financieras internacionales. Sin embargo, Costa Rica no ha tenido ni la capacidad administrativa ni la financiera para hacer uso oportuno de los créditos externos aprobados. Es más, el Gobierno ha reducido el saldo de su deuda externa, para lo cual ha utilizado recursos de la deuda interna.
- Es notorio que el financiamiento externo ha perdido importancia como fuente de recursos para enfrentar el déficit, aún más, ha dejado de ser una fuente de financiamiento del déficit para

convertirse en una nueva presión sobre la deuda interna. En efecto, en el último año el saldo de la deuda externa del Gobierno ha disminuido en \$150 millones. Esta disminución ha sido financiada con recursos provenientes de la deuda interna. Al inicio de la década de los ochentas los recursos externos predominaron sobre los internos como fuente de financiamiento, siendo considerablemente mayores en los años 1983 y 1984. A partir de 1986 la situación cambió radicalmente e incluso durante los últimos tres años el Gobierno Central ha cancelado deuda externa en términos netos.

- La fuente disponible para financiar los déficit del Gobierno se ha circunscrito más y más a la deuda interna que se ha transformado así, en la fuente principal para financiar ese déficit. Se ha recurrido, persistentemente, al mercado financiero y a algunas instituciones públicas como la Caja Costarricense de Seguro Social, los bancos comerciales estatales y el Instituto Nacional de Seguros para colocar los bonos del Gobierno. Es importante notar que no se ha recurrido mayormente a préstamos del Banco Central.

La principal fuente de financiamiento lo constituye la colocación de bonos en el mercado financiero, la cual da origen a la deuda bonificada, constituida por los bonos de deuda interna. Sin embargo, como se verá en el próximo capítulo, la deuda interna no solo incluye la deuda bonificada, también deben agregarse otras obligaciones aun sin documentar.

2. SITUACIÓN ACTUAL DE LA DEUDA INTERNA

Para tener un panorama general del problema de la deuda pública interna del Gobierno Central se presentan a continuación los aspectos más relevantes.

2.1 El monto de la deuda

Según se muestra en el Cuadro 2.1 la deuda interna bonificada del Gobierno Central alcanzó un monto aproximado de ₡544.734 millones de colones al 31 de agosto del presente año. Sin embargo, dicho

monto incluye ¢100.426 millones que el Ministerio de Hacienda tenía invertidos en el Banco Central como resultado del mecanismo de subasta conjunta.

CUADRO 2.1
DEUDA INTERNA DEL GOBIERNO CENTRAL^{1/}
estimación al 31 agosto, 31 dic. 1996 y 31 dic. de 1997
en millones de colones corrientes

	Ag. 1996	Dic. 1996 ^{2/}	Dic. 1997 ^{3/}
1. Deuda bonificada	544.734	589.308	775.308
2. Menos depósitos BCCR subasta conjunta	100.426	115.000	151.000
3. Deuda Bonificada ajustada	444.308	474.308	634.308
4. Obligaciones no documentadas	281.457	305.772	401.000
4.1 Cuotas CCSS	65.000	66.000	81.000
4.2 Obligaciones BCCR	189.457	211.772	252.000
4.3 Traspaso cotizaciones ^{4/}	10.000	11.000	51.000
4.4 Bonos CODESA	17.000	17.000	17.000
5. Ajuste principal títulos indexados	13.000	15.000	25.000
TOTAL	738.765	795.080	1.060.308

^{1/} En este cuadro se elabora una estimación de la deuda interna incluidas las obligaciones no documentadas que, en virtud de restricciones presupuestarias y leyes aprobadas o por aprobar, se convertirán en deuda del Gobierno Central. Así el rubro 4.1 incluye traslados de cuotas e intereses pendientes de pago a la CCSS, 4.2 incluye la estimación de las obligaciones que en virtud de la Ley Orgánica del Banco Central se trasladarán al Gobierno, 4.3 corresponde a las obligaciones que surgirán del traslado al régimen de IVM de la CCSS de miembros del Magisterio Nacional así como la devolución a los beneficiarios de las cuotas que han pagado en exceso y 4.4 la emisión de bonos para enfrentar pérdidas de CODESA.

^{2/} Se supone una colocación neta de ¢30.000 millones de setiembre a diciembre de 1996.

^{3/} Proyección pasiva que supone una colocación neta de ¢160.000 millones durante 1997.

^{4/} El monto definido dependerá del número de traslados, se supone que en 1997 se traslada el 50% del total posible.

FUENTE: *Elaboración propia con cifras proporcionadas por la Tesorería Nacional, la Contabilidad Nacional y el Banco Central.*

Ahora bien, para conocer el saldo total de la deuda al monto anterior, deben agregarse algunas obligaciones pendientes, a saber:

- las cuotas obrero-patronales adeudadas a la CCSS (¢65.000 millones aproximadamente)
- las obligaciones originadas en el artículo 175 de la Ley Orgánica del Banco Central (traspaso de la deuda interna del Banco Central al Gobierno Central, ¢189.457 millones), las obligaciones

surgidas de la modificación de la ley de pensiones del Magisterio Nacional, Ley No. 7531 del 13 de julio de 1995 (pago a la CCSS y a los beneficiarios de aportes). Estas obligaciones se concretan cuando los miembros del Magisterio cambien su régimen de pensiones; en el tanto no lo hagan la obligación no existiría. Existiría una obligación equivalente al valor presente de la corriente de beneficios futuros para los pensionados potenciales. Se ha hecho una estimación según el ritmo al cual se darían estos traslados, a saber, ¢10.000 millones a agosto y ¢80.000 millones como un pasivo para cuando se completen los traslados según estimaciones del Ministerio de Hacienda y la CCSS);

- la deuda remanente de CODESA con el Banco Central (¢17.000 millones) y
- el ajuste al principal de los títulos indexados (TUDES y Títulos en Dólares, ¢13.000).

En consecuencia, deben añadirse al monto anteriormente señalado ¢294.000 millones¹. Se llega así a un monto de ¢738.308 millones.

Para estimar el monto de la deuda interna del Gobierno al 31 de diciembre de 1996 habría de sumarse el aumento de la deuda en los últimos cuatro meses, de setiembre a diciembre, es decir aproximadamente ¢30.000 millones, así como los incrementos que se darían en los otros componentes, como sería el caso de los intereses sobre las obligaciones no documentadas con el Banco Central. De esta manera, se llegaría al finalizar el año 1996, a ¢795.080 millones.

Como la mayoría de las medidas necesarias para hacer frente al problema de la deuda interna se tomarían en el transcurso de 1997 (crear consensos políticos, aprobaciones legislativas, eventuales recursos de inconstitucionalidad) y no surtirían efecto antes de 1998, entonces es prudente tener una visión de la magnitud al finalizar el año de 1997. Para ello al monto a diciembre de 1996, habría de sumarse el aumento de la deuda interna del Gobierno por un monto

1. No se incluyen sumas que se dejaron de girar en periodos presupuestarios anteriores por dificultades fiscales a instituciones como DESAF, BANHVI y Poder Judicial.

aproximado de ¢160.000 millones (¢120.000 millones del presupuesto ordinario y ¢40.000 millones de probables presupuestos extraordinarios (conservadoramente) y los otros ajustes correspondientes. De esta manera, al finalizar el año de 1997 el monto de la deuda interna del Gobierno Central superaría un billón de colones (un millón de millones de colones).

La deuda interna del Gobierno Central en 1997 sería equivalente al 44% del PIB y el pago anual de intereses llegaría a aproximadamente ¢240.000,0 millones (tasa anual promedio del 23%) correspondiente al 10,5% del PIB y alrededor del 69% de los ingresos tributarios del Gobierno en 1997. Elevaría el déficit pasivo del Gobierno Central, contemplado en el presupuesto ordinario, del 2,7% del PIB al 8,75% del PIB.

En el anexo 2 se encuentra información acerca de la deuda pública bonificada y de la deuda pública total (interna y externa).

2.2 La tenencia de la deuda

El desglose de los tenedores de la deuda interna bonificada se muestra en el Cuadro 2.2. Se observa como una parte elevada de la deuda del Gobierno está formalmente en manos de instituciones públicas y la otra mitad en manos del sector privado.

Las instituciones públicas han adquirido deuda del Gobierno por varias razones:

- Cancelación de obligaciones, por ejemplo, cuotas obrero patronales de la CCSS.
- Inversión de reservas, por ejemplo, del INS, del régimen de IVM de la CCSS y del fondo de pensiones Poder Judicial.
- Inversión del superávit, por ejemplo, INA, Contraloría General de la República.
- Compras forzadas, por ejemplo, INA, CCSS y bancos comerciales estatales.

CUADRO 2.2
TENENCIA DE LA DEUDA BONIFICADA DEL GOBIERNO^{1/}
AL 31 DE AGOSTO DE 1996
en millones de colones corrientes

SECTOR	MONTO	%
SECTOR PRIVADO	258.309	47,42%
SECTOR PÚBLICO	286.425	52,58%
CCSS	65.979	12,11%
Banco Central	31.660	5,81%
Banco Nacional	41.078	7,54%
Banco de Costa Rica	21.267	3,90%
Banco Anglo Costarricense	2.407	0,44%
INS	35.732	6,56%
Banco Popular	16.318	3,00%
Junta Pensiones Poder Judicial	16.098	2,96%
INFOCOOP	2.859	0,52%
IFAM	1.438	0,26%
BANHVI	1.374	0,25%
INA	11.406	2,09%
ICT	4.379	0,80%
JPSSJ	4.045	0,74%
CTAMS	2.475	0,45%
ICE	2.302	0,42%
ICAFE	1.781	0,33%
AYA	2.133	0,39%
INCOP	1.274	0,23%
IDA	1.069	0,20%
Resto del sector público ^{2/}	19.351	3,55%
TOTAL	544.734	100%

^{1/} Incluye títulos de propiedad y bonos de deuda interna en propiedad de terceros, así como los títulos colocados a cuenta del BCCR mediante subasta conjunta.

^{2/} En el anexo 6 se encuentra información con el monto correspondiente a algunas instituciones del sector público.

FUENTE: Banco Central de Costa Rica.

Es preciso notar que tanto en el caso de los bancos estatales como en el de las colocaciones de la CCSS, se trata en realidad de recursos propiedad de los depositantes en el primer caso y de los cotizantes de los regímenes en el segundo, por lo que en sentido estricto no pueden considerarse deuda con el sector público.

Esto ocurre también con una buena parte de las inversiones del INS en títulos de la deuda pública. Ellas constituyen, en efecto, las reservas técnicas para asegurar a los adquirientes de pólizas de seguro la capacidad de la institución para hacerle frente a las indemnizaciones que le corresponda cancelar. Según lo indicado, si la deuda colocada en la CCSS, el INS y los bancos estatales se incluye en el sector privado, entonces el monto en manos del sector público se reduciría al 20%².

Es de resaltar que la participación porcentual del sector privado como acreedor del Gobierno, sin considerar la observación hecha en el párrafo anterior, ha aumentado en los últimos años, al llegar a representar en la actualidad, el 50% del total de la deuda del Gobierno cuando hace cinco años dicha proporción era de 23%.

2.3 El plazo de la deuda

Si se analiza la estructura por plazo de la deuda del Gobierno se aprecia que más de un 60% se encuentra colocada a menos de un año plazo (véase el Cuadro 2.3). A un plazo de cuatro años y más se ha colocado el 30% de la deuda bonificada. Debe tenerse presente que la deuda a corto plazo es más barata pero implica mayores riesgos de liquidez para la Tesorería. La deuda de largo plazo mejora el flujo de caja de Tesorería pero es más cara.

2.4 La estructura financiera de la deuda

En la actualidad la deuda interna está constituida por diversos tipos de instrumentos³. En el Cuadro 2.4 se muestra dicha conformación

2. Además habrían de hacerse ajustes adicionales al considerar algunos fondos de pensiones que formalmente aparecen en el sector público, pero que son propiedad de empleados públicos.
3. En el anexo 3 se incluye una descripción de cada tipo de instrumento.

según modalidad de los títulos. Predominan los títulos Tasa Básica. Merece destacarse que el título TUDES únicamente ha sido utilizado en renegociaciones con instituciones públicas, sin embargo por la magnitud de algunas de éstas, concretamente las realizadas con la CCSS, el monto colocado es bastante significativo (14% de la deuda interna bonificada del Gobierno a agosto del presente año).

Cuadro 2.3
DEUDA BONIFICADA DEL GOBIERNO CENTRAL SEGÚN PLAZO
al 30 de agosto de 1996
en millones de colones corrientes

PLAZO (en días)	MONTO	%
De 8 A 30	18.647	3,42%
De 31 A 60	15.947	2,93%
De 61 A 90	95.175	17,47%
De 91 A 120	--	0,00%
De 121 A 190	167.198	30,69%
De 191 A 240	1.357	0,25%
De 241 A 360	45.005	8,26%
De 361 A 720	16.246	2,98%
De 721 A 1440	24.131	4,43%
De 1440 o más	161.029	29,56%
TOTAL	544.734	100,00%

FUENTE: Tesorería Nacional y Banco Central de Costa Rica.

Mención aparte debe hacerse de los títulos en dólares que, habiéndose introducido en el mercado en el año 1995, han alcanzado un volumen de colocación considerable (9% de la deuda interna bonificada del Gobierno a agosto de 1996).

Al observar el total de la deuda, es interesante notar que un 45% corresponde a títulos de rendimiento ajustable, lo cual limita la posibilidad de reducir el rendimiento en términos reales mediante un proceso inflacionario.

CUADRO 2.4
DEUDA BONIFICADA SEGÚN TIPO DE INSTRUMENTO
al 31 de agosto de 1996
en millones de colones corrientes

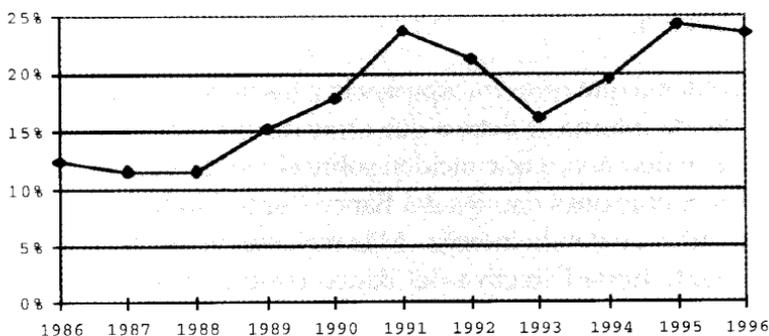
TIPO DE TÍTULO	MONTO	%
Tasa fija	302.789	55,6%
Tasa básica	105.156	19,3%
TUDES	76.354	14,0%
Título en dólares	50.260	9,2%
DOLEC	5.037	0,9%
TIAB	5.139	0,9%
TINDEX	- -	0%
TOTAL	544.734	100%

FUENTE: Ministerio de Hacienda y Banco Central.

2.5 El costo de la deuda

La tasa de interés aparente de la deuda bonificada para el presente año se estima en un 23,5%. Esta resulta de dividir el pago de intereses sobre la deuda bonificada entre el saldo promedio de ésta. Como se muestra en el siguiente gráfico, el costo de la deuda muestra una importante elevación en los últimos años. En 1993 fue de 16% y en 1995 alcanzó un 24,3% y significa, a la par del aumento del saldo de la deuda, el otro motivo del crecimiento en el gasto por concepto de intereses.

Gráfico 5. TASA DE INTERÉS APARENTE



FUENTE: Elaboración propia con información proporcionada por el Ministerio de Hacienda.

2.6 Las decisiones de endeudamiento interno

Las decisiones de endeudamiento interno en Costa Rica se han caracterizado por una marcada falta de transparencia. En el caso del endeudamiento externo la Asamblea Legislativa aprueba los empréstitos con todas sus características y adicionalmente en la nueva ley orgánica del Banco Central se le limitó la posibilidad de endeudamiento sin aprobación legislativa. Por el contrario, en el caso del endeudamiento interno las decisiones son bastante menos transparentes y están menos sujetas al control político y al escrutinio de la ciudadanía.

En primer término, en el Presupuesto Nacional de la República no se reflejan adecuadamente los movimientos de la deuda interna. En realidad se llevan dos sistemas de deuda interna. Uno es el "ficticio", en tanto corresponde a una deuda que no existe. Según éste los bonos que se colocan son de largo plazo y a tasas de interés fijas relativamente bajas con respecto a la realidad del mercado. Estos títulos no circulan en el mercado en virtud de sus condiciones financieras, sino que se depositan en el Banco Central y sobre éstos se emiten los Títulos de Propiedad de Bonos Deuda Interna, que sí circulan en el mercado y corresponden a la verdadera deuda interna. La descripción de la deuda interna bonificada en este informe corresponde a estos últimos.

Sin embargo, el Presupuesto Nacional aprobado por la Asamblea Legislativa incluye la deuda "ficticia", lo cual subestima la amortización de la deuda. En el anexo 4 se explica con mayor detalle esta particularidad.

Otro problema que resta transparencia a las decisiones relacionadas con la deuda interna se debe a que otras instituciones públicas también toman decisiones que inciden sobre el monto de ésta. En el pasado, las operaciones fiscales del Banco Central lo llevaron a emitir instrumentos de deuda interna. Más recientemente, durante el presente año, la Junta Directiva del Banco Hipotecario de la Vivienda decidió emitir títulos de deuda para financiar el gasto público que implica los subsidios a la vivienda. En ambos casos, se realizan ope-

raciones fiscales y se incurre en deuda interna al margen de las decisiones de la Asamblea Legislativa sobre el presupuesto, obviándose el sano control político.

3. CONSIDERACIONES SOBRE LAS DIFERENTES OPCIONES

Para abordar el tema de la deuda interna del Gobierno se presentan varias soluciones posibles y se consideran algunas de las propuestas concretas presentadas recientemente por varias personas. Este capítulo tiene por objeto examinar estos planteamientos para determinar si es viable adoptar algunos de ellos. Primero se examinan las opciones y luego las propuestas principales.

3.1 Las opciones

3.1.1 La posición pasiva

Como su nombre lo indica se trata de proyectar la evolución de la situación actual en caso de no adoptarse ninguna medida específica para resolver el problema.

3.1.2 La reducción de los gastos

Considera el caso de reducir el déficit anual del Gobierno al 1% del PIB a partir del año 1998 mediante la disminución de los gastos públicos.

3.1.3 El aumento de los impuestos

Examina en cuanto habrían de aumentarse los impuestos si se pretendiera reducir el déficit anual del Gobierno al 1% del PIB a partir del año 1998.

3.1.4 La reingeniería financiera

Refleja el efecto de reducir la tasa de interés promedio de la deuda interna que debería alcanzarse a fin de obtener el mismo resultado de las opciones 3.1.2 y 3.1.3.

3.1.5 *La deuda externa*

Se considera la posibilidad de transformar deuda interna en deuda externa y determinar si es posible alcanzar el mismo objetivo de las opciones 3.1.2 y 3.1.3.

3.1.6 *La condonación de la deuda interna en poder de las instituciones públicas*

Considera la posibilidad de reducir la deuda pública mediante la condonación forzosa de la deuda interna en poder de las instituciones públicas.

3.1.7 *La venta de activos públicos*

Se determina el monto de activos públicos que deberían venderse si se tratara de alcanzar, solo por esta vía, el objeto planteado en las alternativas 3.1.2 y 3.1.3.

3.2 Los supuestos y los resultados

Al hacer las estimaciones cuantitativas del escenario pasivo y de las otras posibilidades se utiliza el modelo muy sencillo del Ministerio de Hacienda para calcular el comportamiento de los principales rubros de los ingresos y de los gastos. Cada uno de ellos se hace depender de elementos exógenos y además se toma en consideración un conjunto de elementos endógenos. En el anexo 5 se encuentran los detalles del modelo.

3.2.1 *El escenario pasivo*

Los supuestos principales se detallan en el anexo 5. Los resultados más significativos son los siguientes:

Ingresos

Se presenta un comportamiento levemente decreciente de la carga tributaria, explicada esencialmente por la reducción en los impuestos a las importaciones.

Gastos

El crecimiento de 1997 obedece al pago de las obligaciones no documentadas al Banco Central y a la CCSS por un monto total de 305.000 millones de colones, que representa por sí solo 13,4% del PIB.

Conforme los resultados proyectados (Cuadro 3.1) para el año 2000 los gastos predeterminados (pensiones, CAT, intereses deuda interna, FEES, Poder Judicial) absorberían los recursos disponibles si se pretendiera lograr un déficit del 1%. Es decir, el Gobierno únicamente podría hacer frente a dichos gastos y, consecuentemente, no dispondría de recursos para el pago de otros gastos operativos (salarios funcionarios públicos, por ej.). Esto pone en evidencia la situación inmanejable a la cual llevaría la inacción en relación con el problema de la deuda interna. La situación empeoraría cada día y de manera acelerada. No hay posibilidad, pues, de resolver el problema simplemente dejando transcurrir el tiempo. En efecto, no solucionar el problema de la deuda interna implica:

Estancamiento económico: El peso del servicio de la deuda interna está limitando gravemente la inversión del sector público en infraestructura, lo cual pone al país en desventaja con respecto a sus posibilidades de competir con los otros países de Centroamérica y del resto del mundo. Es prácticamente imposible lograr una reactivación sostenida de la economía si no se enfrenta el problema de la deuda, y sin reactivación de la economía no será posible el aumento real de los ingresos y la expansión de las oportunidades de empleo.

Inestabilidad económica: El déficit del Gobierno Central y el del Banco Central no podrán reducirse en forma sostenible, si no se enfrenta el problema de la deuda interna. Sin una reducción sostenible del déficit del Gobierno Central, es imposible lograr el control de la inflación y la devaluación.

CUADRO 3.1
RESUMEN DE RESULTADOS-SIN MEDIDA
(en porcentajes con respecto al PIB)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
I. Ingresos corrientes	<u>16,25%</u>	<u>15,47%</u>	<u>15,13%</u>	<u>15,03%</u>	<u>14,84%</u>	<u>14,64%</u>	<u>14,37%</u>
Ingresos tributarios	15,98%	15,19%	14,85%	14,76%	14,56%	14,36%	14,10%
II. Gasto total	<u>20,70%</u>	<u>37,47%</u>	<u>28,70%</u>	<u>31,72%</u>	<u>35,68%</u>	<u>40,42%</u>	<u>46,67%</u>
1. Gastos predeterminados	<u>11,22%</u>	<u>27,75%</u>	<u>18,28%</u>	<u>21,33%</u>	<u>25,28%</u>	<u>30,02%</u>	<u>36,12%</u>
Pensiones	2,42%	2,68%	2,94%	3,15%	3,35%	3,55%	3,75%
CAT	0,73%	0,72%	0,70%	0,69%	0,68%	0,33%	0,00%
Intereses	5,83%	8,75%	12,36%	15,20%	18,94%	23,80%	30,02%
FEES	1,24%	1,23%	1,27%	1,29%	1,31%	1,33%	1,35%
Poder Judicial	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%
Pago Deuda no doc.		13,37%					
2. Otros	<u>9,48%</u>	<u>9,72%</u>	<u>10,42%</u>	<u>10,39%</u>	<u>10,40%</u>	<u>10,40%</u>	<u>10,55%</u>
III. Déficit financiero del Gobierno Central	<u>-4,4%</u>	<u>-22,0%</u>	<u>-13,6%</u>	<u>-16,7%</u>	<u>-20,8%</u>	<u>-25,8%</u>	<u>-32,3%</u>
IV. Margen para déficit 1% (I - II.1)	<u>6,03%</u>	<u>-11,28%</u>	<u>-2,15%</u>	<u>-5,30%</u>	<u>-9,44%</u>	<u>-14,38%</u>	<u>-20,75%</u>
OTRAS VARIABLES							
Deuda interna bonificada	24,4%	43,6%	51,8%	61,9%	74,8%	90,9%	111,2%
Inflación promedio	14,70%	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%
Crecimiento del PIB	0,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%
Tasa de interés promedio	24,0%	25,7%	26,8%	27,9%	29,1%	30,3%	31,4%

FUENTE: Elaboración propia, utilizando modelo de simulación del Ministerio de Hacienda.

Inequidad: Si no se resuelve el problema de la deuda interna, en los próximos años será prácticamente imposible realizar las inversiones necesarias en educación y salud. En el pasado esta inversión permitió la movilidad social y la integración de la fuerza laboral de escasos recursos al mercado de trabajo en mejores condiciones de productividad y remuneración. El deterioro de la inversión en educación y en otros programas sociales pondría en peligro la equidad, el desarrollo económico y la paz social.

A quienes plantean que la solución del problema de la deuda tiene “costos políticos” debe advertírseles, en forma clara, que la opción de no solucionar o posponer la solución del problema tendrá costos económicos, sociales y políticos mayores en el futuro inmediato. En otras palabras, la inacción o las acciones incompletas ante el problema de la deuda interna pueden llevar al país a la crisis y finalmente a la pérdida de la paz interna.

3.2.2 *La reducción de los gastos*

En cuanto a los ingresos, el comportamiento es el mismo del escenario pasivo.

El peso del ajuste se pone, en este caso, en los gastos públicos. En primer lugar, debe destacarse que en 1997, sería imposible obtener la meta de déficit planteada aún reduciendo a cero los otros gastos, pues el déficit sería superior al 2,8% del PIB.

En los años subsiguientes (Cuadro 3.2) se requeriría una reducción cercana al 70% de los gastos no predeterminados. En caso de pretenderse el ajuste exclusivamente por la vía de los salarios, se tendría que reducir la planilla en más del 100%. Si el ajuste se pretendiera hacer recaer en los gastos de Educación Superior y de inversión, la reducción necesaria excedería varias veces el monto actual de esos rubros del gasto público. Esto pone en evidencia la imposibilidad de resolver el problema de la deuda interna solamente por la vía de la reducción del gasto del Gobierno.

RESUMEN DE RESULTADOS-REDUCCIÓN DE GASTO (en porcentajes con respecto al PIB)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
I. Ingresos corrientes	16,25%	15,55%	15,13%	14,98%	14,74%	14,48%	14,16%
Ingresos tributarios	15,98%	14,96%	14,56%	14,41%	14,17%	13,92%	13,60%
II. Gasto total (1+2)^{1/}	20,70%	36,46%	24,48%	23,75%	23,17%	22,35%	21,78%
1. Gastos predeterminados	11,22%	26,28%	13,95%	13,33%	12,83%	12,11%	11,48%
Pensiones	2,42%	2,65%	2,89%	3,06%	3,22%	3,38%	3,53%
CAT	0,73%	0,70%	0,69%	0,68%	0,67%	0,33%	0,00%
Intereses	5,83%	7,47%	8,13%	7,34%	6,68%	6,13%	5,67%
FEES	1,24%	1,22%	1,25%	1,26%	1,26%	1,27%	1,27%
Poder Judicial	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%
Pago deuda no doc.		13,24%					
2. Otros	9,48%	10,18%	10,53%	10,42%	10,34%	10,24%	10,30%
3. Reducción del gasto		7,0%	8,4%	7,8%	7,4%	6,9%	6,6%
III. Déficit financiero del Gobierno Central	-4,4%	-13,9%	-0,9%	-1,0%	-1,0%	-1,0%	-1,0%
IV. Margen para déficit 1% (I - II.1+3.)	6,03%	-2,74%	10,58%	10,45%	10,31%	10,28%	10,28%
OTRAS VARIABLES							
Deuda interna bonificada	24,4%	35,8%	32,1%	29,0%	26,4%	24,1%	22,3%
Inflación promedio	14,70%	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%
Crecimiento del PIB	0,0%	0,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%
Tasa de interés promedio	24,0%	24,5%	24,5%	24,5%	24,5%	24,5%	24,5%
Relaciones de la reducción de gasto:							
En términos de salarios	0%	-124%	-140%	-128%	-122%	-114%	-110%
En términos de transf. educ. sup.	0%	-574%	-672%	-621%	-587%	-544%	-518%
En términos de inversión cap.	0%	-734%	-803%	-745%	-707%	-659%	-631%

^{1/} Nivel ANTERIOR a la reducción hipotéticamente planteada, pero incluye la simulación del ahorro en intereses por la reducción.

3.2.3 El aumento de los impuestos

En esta opción todo el ajuste recae sobre los ingresos y los gastos no sufren ajustes importantes (Cuadro 3.3). Si se pretendiera alcanzar la meta deseada del déficit realizando el ajuste por la vía de los ingresos, la carga tributaria tendría que incrementarse aproximadamente un 50%.

Si dicho ajuste se diera exclusivamente por la vía del impuesto sobre las ventas, la tasa promedio de dicho impuesto debería incrementarse a cerca de 40%. Si se optara por el impuesto sobre la renta, la recaudación debería aumentar en 4 veces. Puede constatarse que este camino tampoco es el adecuado para dar un solución razonable a los problemas de la deuda interna.

La posibilidad de mejorar la recaudación de los impuestos ya existentes no debe perderse de vista. La Comisión la ha tomado en consideración al proyectar el comportamiento de los ingresos del Gobierno, tal como puede constatarse en los supuestos explicados en el anexo 5. Sin embargo, no pareciera posible en el plazo disponible (24 meses), aumentar la recaudación de los impuestos existentes en un monto equivalente al 50% de la carga tributaria, que sería necesario para resolver el problema de la deuda interna. No debe perderse de vista, en efecto, las graves deficiencias del sistema tributario. Por ello, pretender resolver el problema de la deuda interna del Gobierno mediante el aumento significativo de la carga tributaria ocasionaría distorsiones aun mayores que las ya existentes en el sistema económico, con consecuencias indeseables para la distribución del ingreso y de serios perjuicios para el crecimiento económico

3.2.4 La reingeniería financiera

Se preparó un escenario en el cual se supone la adopción de medidas cuyo efecto sería reducir en 4,5 puntos la tasa de interés promedio. Esta medidas son: la reducción de 25.000 millones de colones de la deuda en poder de varias instituciones públicas, la conversión a TUDES de ¢30.000 millones y la conversión a deuda externa de ¢40.000 millones.

CUADRO 3.3
RESUMEN DE RESULTADOS CON AJUSTE POR AUMENTO DEL IMPUESTO DE VENTAS
(en porcentajes con respecto al PIB)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
I. Ingresos corrientes	16,25%	23,34%	24,81%	24,55%	24,41%	24,08%	24,02%
Ingresos tributarios	16,25%	23,34%	24,81%	24,55%	24,41%	24,08%	24,02%
Incremento/P.I.B.	0%	7,8%	9,5%	9,2%	9,2%	9,0%	9,1%
Nueva tasa	15,0%	37,0%	36,2%	37,2%	39,2%	41,0%	44,3%
Aumento recaudación ipto. renta		269,08%	329,06%	320,41%	319,24%	311,67%	316,30%
II. GASTO TOTAL	20,30%	37,13%	25,81%	25,54%	25,44%	25,08%	25,02%
1. Gastos predeterminados	10,82%	13,05%	14,21%	13,83%	13,54%	13,01%	12,56%
Pensiones	2,42%	2,71%	3,00%	3,24%	3,49%	3,73%	3,98%
CAT	0,73%	0,72%	0,70%	0,69%	0,68%	0,33%	0,00%
Intereses	5,43%	7,38%	8,21%	7,56%	7,01%	6,54%	6,15%
FEES	1,24%	1,24%	1,30%	1,33%	1,37%	1,40%	1,43%
Poder Judicial	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%
Pago deuda no doc.		13,18%					
2. Otros	9,48%	24,08%	11,60%	11,71%	11,90%	12,07%	12,46%
III. Déficit financiero del Gobierno Central	-4,1%	-13,8%	-1,0%	-1,0%	-1,0%	-1,0%	-1,0%
IV. Margen para déficit 1% (I - II.1)	6,43%	11,29%	11,60%	11,72%	11,87%	12,07%	12,46%
OTRAS VARIABLES							
Deuda interna bonificada	24,0%	35,3%	32,4%	29,8%	27,6%	25,7%	24,0%
Inflación promedio	14,70%	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%
Crecimiento del PIB	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Tasa de interés promedio	22,0%	24,5%	24,5%	24,5%	24,5%	24,5%	24,5%

FUENTE: Elaboración propia, utilizando modelo de simulación del Ministerio de Hacienda .

En este caso, los resultados evidencian el poco efecto de las medidas propuestas. Al comparar esta situación con el escenario pasivo, se nota una mejoría pero muy pequeña. Únicamente se consigue cierto respiro inmediato y postergar la crisis. En efecto, en el año 2002, quedaría tan solo el 1% del PIB para los gastos no predeterminados, situación a todas luces insostenible.

Una segunda opción consiste en tratar de identificar la reducción necesaria en la tasa de interés promedio de la deuda, para que por esa vía se obtenga un déficit del 1% respecto al PIB. Como puede verse en el Cuadro 3.4 esta medida tampoco permite alcanzar el objetivo deseado con respecto al déficit del Gobierno. Hechas las estimaciones aún una tasa de interés de 0 sería insuficiente para resolver el problema.

3.2.5 La deuda externa

En este caso se trataría de transformar la deuda interna en deuda externa. La primera observación que debe hacerse es cuan irreal es el supuesto: es muy poco probable, por no decir imposible, para un país, con el riesgo de Costa Rica, obtener recursos externos adicionales en montos suficientes (el monto de la deuda interna al finalizar 1997 llegará aproximadamente a \$4.000 millones). La Comisión no conoce fuentes de financiamiento adecuadas y razonables para aumentar la deuda externa de Costa Rica de manera significativa, como se requeriría.

Aún en el caso de poderlos obtener, la medida no contribuiría sustancialmente a reducir el déficit porque a pesar de la diferencia entre la tasa de interés de la deuda en colones y la tasa en dólares, debe considerarse el riesgo por la devaluación. De esta forma, aún considerando esas implicaciones el déficit se mantendría en un nivel superior al que se ha considerado deseable para evitar un nuevo crecimiento de la deuda. Por ello no representa una solución real al problema.

CUADRO 3.4
RESUMEN DE RESULTADOS-REINGENIERÍA FINANCIERA
 (en porcentajes con respecto al PIB)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
I. Ingresos corrientes	<u>16,25%</u>	<u>15,36%</u>	<u>14,93%</u>	<u>14,67%</u>	<u>14,34%</u>	<u>13,99%</u>	<u>13,59%</u>
Ingresos tributarios	15,98%	15,09%	14,65%	14,40%	14,06%	13,72%	13,31%
II. Gasto total	<u>20,70%</u>	<u>20,06%</u>	<u>17,33%</u>	<u>16,98%</u>	<u>16,68%</u>	<u>16,04%</u>	<u>15,58%</u>
1. Gastos predeterminados	<u>11,22%</u>	<u>10,47%</u>	<u>7,18%</u>	<u>7,11%</u>	<u>7,06%</u>	<u>6,67%</u>	<u>6,30%</u>
Pensiones	2,42%	2,64%	2,86%	2,97%	3,07%	3,16%	3,24%
CAT	0,73%	0,72%	0,70%	0,69%	0,68%	0,33%	0,00%
Intereses	5,83%	-8,27%	1,38%	1,23%	1,11%	0,99%	0,89%
FEES	1,24%	1,21%	1,24%	1,22%	1,20%	1,18%	1,17%
Poder Judicial	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%
Pago deuda no doc.		13,18%					
2. Otros	<u>9,48%</u>	<u>9,59%</u>	<u>10,15%</u>	<u>9,86%</u>	<u>9,62%</u>	<u>9,37%</u>	<u>9,29%</u>
III. Déficit financiero del Gobierno Central	<u>-4,4%</u>	<u>-4,7%</u>	<u>-2,4%</u>	<u>-2,3%</u>	<u>-2,3%</u>	<u>-2,0%</u>	<u>-2,0%</u>
IV. Margen para déficit 1% (I - II.1)	6,03%	5,89%	8,75%	8,56%	8,28%	8,33%	8,29%
OTRAS VARIABLES							
Deuda interna bonificada	24,4%	26,0%	25,1%	24,0%	23,0%	21,9%	21,0%
Inflación promedio	14,70%	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%
Crecimiento del PIB	0,0%	2,5%	2,5%	4,0%	4,0%	4,0%	4,0%
Tasa de interés promedio	24,0%	-51,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

FUENTE: Elaboración propia, utilizando modelo de simulación del Ministerio de Hacienda.

3.2.6 *La condonación de la deuda interna en poder de las instituciones públicas*

En este caso se argumenta, en vista de que las instituciones públicas poseen aproximadamente el 50% de la deuda interna del Gobierno, que bien podría procederse a condonar una parte de esta deuda. Se indica que la condonación tan solo significa pasar la deuda pública de un bolsillo a otro con pingües ganancias para el Gobierno central.

Sin embargo, este planteamiento está equivocado. No contribuiría a disminuir de manera significativa el monto total de la deuda. Primero, la mayor parte de la deuda interna en poder de las instituciones autónomas es, en última instancia, propiedad del sector privado (fondos de pensiones, reservas para hacer frente al pago de indemnizaciones, depósitos del público). El público ha hecho contribuciones a la seguridad social para recibir su pensión, ha pagado primas de seguros para cubrir las indemnizaciones cuando ocurran siniestros y ha depositado su dinero en los bancos del estado para retirarlo cuando lo necesite. Segundo, las instituciones públicas (CCSS, INS y los bancos comerciales estatales, en especial) necesitan los ingresos provenientes del pago de intereses para completar sus flujos de caja. Si perdieran sus inversiones en títulos de la deuda interna no recibirían esos ingresos y no podrían hacer frente a sus obligaciones, por ejemplo, al pago de pensiones, de indemnizaciones y los bancos tendrían dificultades para reembolsar los depósitos a sus clientes.

Sería posible y conveniente, proceder a condonar la deuda pública en manos de entidades estatales cuando ellas no necesiten para su normal funcionamiento, el ingreso por concepto de intereses de sus bonos. Esto representa un monto aproximado de 25.000,0 millones de colones lo cual representa una proporción relativa reducida de la deuda pública. Por todo lo anterior este tampoco es el camino adecuado para resolver el problema de la deuda interna.

3.2.7 *La venta de activos*

La solución se buscaría en esta opción sólo mediante la venta de activos públicos. En este caso sería necesario vender activos por un monto aproximado a los \$ 4.500 millones. Ahora bien, el Estado cos-

tarricense no dispone de activos cuyo valor alcance esta suma que puedan venderse en un período relativamente corto, por ejemplo, 24 meses. Pero es más, en la medida en que se mantenga la estructura de los gastos y de los ingresos, la tendencia al déficit se mantendría ascendente. Se genera un respiro, pero no se ataca la raíz del mal, por lo cual sus efectos se harán sentir de nuevo en pocos años. Por consiguiente, cifrar las esperanzas en resolver el problema de la deuda interna, exclusivamente, mediante la venta de activos no es la solución adecuada (véase Cuadro 3.5).

3.3 Las propuestas

Recientemente, se han hecho varias propuestas con el propósito de resolver el problema de la deuda interna del Gobierno. A continuación se analizan cinco de ellas, a saber: la posposición del traslado de la deuda del Banco Central al Ministerio de Hacienda, la venta de algunas empresas públicas a otras entidades estatales, la formación de un fondo de capitalización laboral, la posibilidad de dar en concesión ciertos servicios públicos y la transformación del régimen de pensiones de la CCSS de uno de reserva a uno de reparto.

- a) La Comisión no está de acuerdo en posponer la ejecución del mandato legal contemplado en la última reforma de la Ley Orgánica del Banco Central, según el cual el Ministerio de Hacienda deber absorber la deuda interna del Banco Central originada por la emisión de bonos de estabilización monetaria y otras obligaciones en moneda local.

El BCCR no dispone de la posibilidad de establecer impuestos para recaudar los fondos necesarios para atender el servicio de su deuda, excepto el impuesto inflacionario que se desea evitar a toda costa. Esto significa que el BCCR, para pagar su deuda interna, debe emitir dinero. Ante ello se abren dos caminos: permitir las presiones inflacionarias ocasionadas por dichas emisiones o bien tratar de recoger con una mano el dinero puesto en circulación con la otra, es decir, emitir bonos para absorber liquidez. En ambos casos se crea más inflación, directamente (emisión monetaria) o indirectamente (impacto en las tasas de interés). El BCCR ha seguido el segundo camino. Esta es la causa

CUADRO 3.5
RESUMEN DE RESULTADOS-VENTA DE ACTIVOS
 (en porcentajes con respecto al PIB)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<u>I. Ingresos corrientes</u>	<u>16,25%</u>	<u>15,47%</u>	<u>55,15%</u>	<u>14,49%</u>	<u>14,12%</u>	<u>13,74%</u>	<u>13,30%</u>
Ingresos tributarios	15,98%	15,19%	14,49%	14,22%	13,85%	13,46%	13,02%
Ingresos venta de activos	0,00%	0,00%	24,12%	18,58%	0,00%	0,00%	0,00%
<u>II. Gasto total</u>	<u>20,70%</u>	<u>36,71%</u>	<u>22,38%</u>	<u>17,78%</u>	<u>16,00%</u>	<u>15,82%</u>	<u>15,81%</u>
1. Gastos predeterminados	<u>10,42%</u>	<u>11,89%</u>	<u>11,54%</u>	<u>7,26%</u>	<u>5,74%</u>	<u>5,92%</u>	<u>6,06%</u>
Pensiones	2,42%	2,68%	2,79%	2,88%	2,95%	3,01%	3,05%
CAT	0,73%	0,72%	0,70%	0,69%	0,68%	0,33%	0,00%
Intereses	5,83%	7,99%	6,75%	2,42%	0,43%	1,38%	1,83%
FEES	1,24%	1,23%	1,24%	1,22%	1,19%	1,16%	1,13%
Poder Judicial	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%
Pago deuda no doc.		13,40%					
2. Otros	<u>9,48%</u>	<u>23,09%</u>	<u>10,11%</u>	<u>9,84%</u>	<u>9,52%</u>	<u>9,19%</u>	<u>9,04%</u>
<u>III. Déficit financiero del Gobierno Central</u>	<u>-4,4%</u>	<u>-21,2%</u>	<u>16,8%</u>	<u>15,5%</u>	<u>-2,2%</u>	<u>-2,5%</u>	<u>-3,0%</u>
IV. Margen para déficit 1% (I - II.1+3.)	6,83%	3,76%	28,85%	27,24%	9,23%	8,64%	7,99%
OTRAS VARIABLES							
Deuda interna bonificada	24,4%	42,9%	19,8%	1,7%	4,2%	6,6%	9,1%
Inflación promedio	14,70%	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%
Crecimiento del PIB	0,0%	1,0%	3,8%	4,5%	5,0%	5,0%	5,0%
Tasa de interés promedio	24,0%	23,3%	23,3%	23,3%	23,3%	23,3%	23,3%
Monto de venta de activos =	1.300.000 millones de colones						

FUENTE: Elaboración propia, utilizando modelo de simulación del Ministerio de Hacienda.

principal de sus pérdidas, que contribuyen al déficit fiscal consolidado del sector público en aproximadamente 1,5% o 2,0% del PIB según cual sea la evolución de las tasas de interés.

A esta situación debe ponerse coto cuanto antes. Nada se gana si la decisión se pospone. La ventaja consiste en poner orden y ganar transparencia. En efecto, una proporción, nada despreciable, del déficit fiscal se financia mediante un impuesto no aprobado por el Poder Legislativo que atenta contra la estabilidad macroeconómica y afecta sobre todo a los grupos de más bajos ingresos. Ha llegado la hora de poner la casa en orden y financiar dicha parte del déficit fiscal de una manera acorde con los objetivos del crecimiento económico y la estabilidad macroeconómica. Por ello, la Comisión considera necesario el traslado de la deuda interna del BCCR al Ministerio de Hacienda a la máxima brevedad.

- b) La Comisión no está de acuerdo con la venta de algunas instituciones públicas como el INS y RECOPE a otros entes estatales como la CCSS y los bancos estatales. La propuesta financiera es simple: los entes “compradores” pagarían al Ministerio de Hacienda con bonos de la deuda pública en su poder la “compra” de ciertas empresas públicas, de esta manera la deuda interna del Gobierno disminuiría y, por ende, el gasto por concepto de intereses.

La dificultad central reside en que los entes “compradores” necesitan garantía de recibir ingresos anuales, por concepto de dividendos pagados por las instituciones “vendidas”, por un monto igual al recibido, en la actualidad, por concepto de intereses de la deuda interna en su poder. De no ser así, la CCSS, por ejemplo, no podría pagar las pensiones a su cargo. El futuro del ente de seguridad social quedaría sujeto a los vaivenes del precio internacional del petróleo, de las decisiones del ente regulador de precios y de las tarifas de servicios públicos y de las decisiones del sindicato de RECOPE. Esto es inconveniente. Además, el sector público, ya muy complejo institucionalmente se haría aún más: entes bancarios y de seguridad social serían propietarios de compañías de seguros y de refinerías de petróleo.

Las posibilidades de interferencia política y de corrupción en el manejo de las instituciones aumentarían considerablemente.

También se menciona la posibilidad de que las entidades "compradoras" serían propietarias de las instituciones "vendidas" tan solo transitoriamente, porque las pondrían a la venta en el corto plazo. A lo cual habría de observarse: primero, el problema mencionado en el párrafo anterior en cuanto al flujo de caja de las entidades "compradoras" persiste durante el período de transición. Segundo, según cual sea en definitiva el precio de venta, las entidades "compradoras" podrían perder parte de su principal, si resulta inferior al de compra (monto de bonos de deuda interna entregados al Gobierno).

- c) La Comisión no está de acuerdo con la creación de un fondo de capitalización laboral para resolver el problema de la deuda interna. El planteamiento financiero es el siguiente: se transforma la expectativa de derecho de los trabajadores, originado en el régimen de cesantía, en un derecho real y a la vez, se elimina el tope de ocho meses existente en la actualidad. Se establece una cuenta individual para cada trabajador con los aportes patronales. Se crea una nueva entidad, el Fondo de Capitalización Laboral para supervisar el funcionamiento del sistema. La administración concreta de los fondos de cada trabajador estaría a cargo de empresas privadas de administración de fondos, escogida libremente por cada trabajador. De los ingresos generados por cada una de las cuentas una parte se trasladaría al Ministerio de Hacienda con el propósito exclusivo de amortizar la deuda interna. La solución no es conveniente porque consiste en poner todo el peso del ajuste en los empresarios (un nuevo impuesto a las planillas) y en los trabajadores (una parte de los ingresos de sus cuentas individuales es confiscado por el Estado). No debe sorprender entonces la oposición de empresarios y trabajadores a este tipo de soluciones.
- d) La Comisión no está de acuerdo con la sugerencia de conceder la administración de ciertas instituciones públicas y empresas estatales a compañías privadas como medio para resolver el problema de la deuda interna del Gobierno.

Esta propuesta ayudaría a resolver el problema entre manos, si aumentan los ingresos del Gobierno para amortizar el saldo de su deuda. Esto ocurriría en dos situaciones:

- i. si el Gobierno pudiera cobrar determinados montos por otorgar la concesión; y
- ii. si la empresa concesionaria lograra mejorar la eficiencia de tal modo de aumentar la renta gravable y por ende, el monto pagado por concepto del impuesto sobre la renta.

Pero ninguna de las dos situaciones parecieran ajustarse a la realidad. La primera por cuanto no queda claro si el Estado puede cobrar al otorgar este tipo de concesiones. En el caso de la concesión de obras públicas se contempla que la tarifa pagada por el usuario incluya los gastos administrativos de la obra, los fondos para pagar los intereses y la amortización del financiamiento y las ganancias de la empresa concesionaria, pero no contempla ingresos para el Gobierno. La segunda, porque en el tanto la concesión no contemple la posibilidad de adoptar reformas administrativas profundas, es poco probable que la empresa concesionaria pueda aumentar la eficiencia y las utilidades y por consiguiente, el monto del impuesto sobre la renta.

- e) Se ha planteado también la posibilidad de modificar el régimen de pensiones a cargo de la CCSS. El sistema actual a base de reservas se transformaría en uno de reparto. LA CCSS traspasaría sus tenencias de títulos de deuda interna al Gobierno a cambio del compromiso del Ministerio de Hacienda de girarle, anualmente, los requerimientos financieros necesarios para completar el flujo de caja.

El Gobierno derivaría una ventaja financiera solo en el caso en que las necesidades financieras anuales fueran menores al monto de los intereses que el Gobierno debería pagar a la CCSS sobre la deuda interna en sus manos.

Por otra parte, debe recordarse que la CCSS ya aceptó el canje de sus inversiones en títulos de la deuda del Gobierno por títulos TUDES, los cuales pagan en efectivo solamente el premio so-

bre la inflación. Por consiguiente, por este camino tampoco hay muchas posibilidades de avanzar.

En conclusión queda claro que ni el escenario pasivo, ni las alternativas consideradas, ni las propuestas analizadas, representan la solución al problema de la deuda interna del Gobierno.

4. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

4.1 El marco de referencia

Antes de considerar las medidas específicas y las acciones concretas sugeridas es conveniente reiterar el marco de referencia de la situación actual:

- La deuda interna del Gobierno ya ha alcanzado proporciones inmanejables. Sus consecuencias son altamente perjudiciales para el progreso social, el crecimiento económico y la estabilidad macroeconómica del país. Este problema en efecto, impide al Gobierno cumplir sus funciones esenciales. El Gobierno debe volver a desempeñar un papel coadyuvante de primerísima importancia para propiciar el desarrollo nacional.
- La raíz del mal debe atacarse sin contemplaciones, a saber: el déficit fiscal recurrente. Poco se lograría resolviendo el problema de la deuda interna si se continúa atizando, año tras año, la hoguera con nuevos déficit del Gobierno. Si el déficit fiscal persiste, al cabo de pocos años, aun cuando se resolviera el problema actual de la deuda interna, la situación de hoy volvería a presentarse de nuevo. La solución requiere por ello no solo de medidas audaces para resolver el problema presente, sino también establecer y mantener una férrea disciplina fiscal y monetaria para evitar la reaparición del problema.
- La solución no puede ser mágica ni única. La solución exige acciones múltiples. Las medidas son complejas en cuanto a su ejecución y dolorosas en sus efectos. Pero no hay otra salida. Si los costarricenses gastaron alegremente, en años pasados, lo que no tenían, llegó la hora de ajustar cuentas. Sencillamente la fiesta ha concluido. No es posible seguir viviendo de a prestado. Las

consecuencias de la indigestión, después de la comilona, siempre son desagradables pero insoslayables.

- Cuanto más se tarde en pasar del pensamiento y la discusión a la acción, mayores serán los costos y los sacrificios en que incurrirá la población, toda. Dejar transcurrir el tiempo, hasta que la caldera explote, como aconteció a principios de la década de los años 80, es tomar el camino equivocado. Los costos sociales –desempleo, caída del salario real, inflación– son enormes. Es necesario prevenir a todo trance semejante evolución y curar al paciente de la grave dolencia que lo aqueja. La responsabilidad de la clase dirigente del país es explicar al país como los costos de no actuar son mucho mayores que los de actuar.

4.2 Los objetivos

Las sugerencias y las propuesta de la Comisión buscan dos objetivos centrales:

- i. evitar el déficit fiscal recurrente y
- ii. resolver el problema de la deuda interna del Gobierno

La Comisión ha tenido en cuenta al establecer estos objetivos lo siguiente:

- La necesidad de reducir lo más posible el costo social del ajuste en especial el de los grupos de más bajos ingresos. Este no sería el caso de otras alternativas como, por ejemplo, aumentar la recaudación de los impuestos o disminuir el gasto público en las magnitudes requeridas para resolver el problema.
- La necesidad de devolver al Gobierno su capacidad financiera, para cumplir al menos, sus funciones esenciales: mejorar el funcionamiento del Estado de derecho, aumentar los programas de gasto social (educación, salud) y construir obras de infraestructura. El Gobierno debe recuperar su capacidad de acción.
- La necesidad de evitar la adopción de medidas que obstaculicen las posibilidades de desarrollo económico o pongan en peligro la estabilidad macroeconómica. Sobre todo es indispensable evitar la inflación, principal flagelo de los grupos de más bajos ingresos y proseguir con el proceso de la apertura de la economía.

- La necesidad de proponer un conjunto de medidas viables. Nada se ganaría con ocurrencias fuera de la realidad, por ejemplo, gestionar de parte de la comunidad internacional préstamos o donaciones por montos significativos.

4.3 Las medidas propuestas

Dentro de estas circunstancias y dados los objetivos planteados, se presentan a continuación las siguientes recomendaciones para enfrentar el problema de la deuda interna y del déficit del Gobierno. Se dividen en cuatro áreas, a saber: los aspectos administrativos, la disminución y contención del déficit, la reducción del saldo de la deuda interna y la estrategia financiera para el manejo de la deuda interna.

4.4 Los aspectos administrativos

- a) Mejorar los procedimientos administrativos y operativos de la deuda interna. Se considera necesario adoptar las siguientes medidas:
 - Eliminar la duplicidad entre bonos de deuda interna y títulos de propiedad de bonos deuda interna para pasar a operar con un solo título.
 - Reflejar en el presupuesto los vencimientos de los títulos de deuda interna efectivamente en circulación, limitar la validez de la autorización para aumentar la deuda interna al periodo presupuestario correspondiente, es decir, la parte de la autorización legislativa no utilizada caducaría al finalizar cada año.
 - Actualizar cada año el principal de los títulos indexados para que el saldo de la deuda interna refleje adecuadamente el incremento correspondiente.
- b) Mejorar la disponibilidad de información y la transparencia de la deuda pública interna.
 - Establecer y estructurar un órgano oficial encargado de la elaborar y divulgar la información sobre la deuda pública

en el Ministerio de Hacienda o en la Contraloría General de la República.

- Promover las medidas necesarias para que la información sobre la deuda pública, en especial la del Gobierno Central, sea completa, en el sentido de: i.) no reflejar únicamente el monto la deuda bonificada, sino todas las demás obligaciones debidamente constituidas, estén documentadas o no y ii.) incluir los ajustes correspondientes a la emisión de los bonos TUDES y los bonos emitidos en dólares, al monto total de la deuda.
- c) Fortalecer e implementar operativamente el principio de caja única en el Gobierno Central
- Reforzar operativamente el principio constitucional de la caja única en todos los organismos de la Administración Central. Esto con el propósito de evitar el giro de fondos en exceso a las necesidades de los organismos y su inversión en títulos de deuda del Gobierno Central.
- d) Limitar las posibilidades de endeudamiento de instituciones públicas.
- Promover las reformas legales para exigir a las instituciones públicas autorización legislativa previa para el endeudamiento interno. Se exceptúan las operaciones de intermediación financiera propia de los bancos estatales y de los públicos, incluido el Banco Central. Adicionalmente, se recomienda eliminar las operaciones fiscales en entes diferentes al Gobierno Central. En concreto, no debe usarse a instituciones como el Banco Central, el Banco Hipotecario de la Vivienda y cualquier otra institución pública como medio para incurrir en endeudamiento con el fin de financiar el gasto del Gobierno Central, excepción hecha de las letras del Tesoro, de conformidad con la legislación vigente.

De esta forma, se busca primero, mejorar la información acerca de la evolución del endeudamiento del sector público; segundo, ejercer una mayor supervisión sobre la ejecución del presupuesto y tercero, controlar mejor el endeudamiento de las entidades del sector público.

- e) Presentar a la Asamblea Legislativa, con el proyecto del presupuesto anual, los estados financieros del Gobierno Central que reflejen verazmente su situación. El estado de resultados y el balance de situación son indispensables para ejercer el debido control político de la Asamblea Legislativa y mantener debidamente informada a la opinión pública. Debe recordarse que el presupuesto refleja solo los movimientos de dinero en efectivo (caja) y por consiguiente, no incluye el aumento de la deuda interna consecuencia de la emisión de TUDES y de bonos en dólares. Así podrá darse con suficiente antelación el campanazo necesario para evitar una emisión excesiva de este tipo de bonos.

4.5 La disminución y contención del déficit fiscal

Este punto es sumamente importante. Es aquí en donde se encuentra el origen del actual problema de la deuda interna del Gobierno. Mientras no se reduzca el déficit del Gobierno de manera radical y rápida el monto de la deuda interna seguirá aumentando, año tras año. Por eso, atacar la raíz del mal es tan importante o más que resolver el mal actual de la deuda interna.

4.5.1 Las disposiciones generales

- Adoptar las disposiciones constitucionales relativas a la limitación y contención del déficit del sector público para que no supere un 1% PIB. La Comisión considera en todo caso que el monto del déficit debe destinarse a financiar el gasto de capital.
- Eliminar la práctica de los gastos extrapresupuestarios e incluir su monto en el presupuesto anual de la República, tal es el caso de las transferencias para Asignaciones Familiares.

4.5.2 Los ingresos

- Adoptar las modificaciones constitucionales y legales necesarias para eliminar la potestad de iniciativa sobre asuntos tributarios que en la actualidad tienen los diputados de la Asamblea Legislativa, la cual quedaría exclusivamente en manos del Poder Ejecutivo. Ellos retendrían la capacidad de ejercer el debido con-

trol político sobre este asunto, es decir aprobar o improbar las leyes respectivas, pero no la capacidad de modificarlas por iniciativa propia.

- Eliminar ciertos impuestos con destinos específicos. Concretamente se sugiere modificar la Ley del Fondo de Desarrollo y Asignaciones Familiares a efecto de eliminar la asignación de un porcentaje fijo de la recaudación del Impuesto de Ventas. En el presupuesto de cada año, se incluirá el monto asignado a este programa. Además debe analizarse la eliminación de otros casos semejantes.
- Aumentar la carga tributaria para alcanzar 17% del PIB. Para esto se propone:
 - Mantener el impuesto de ventas en 15%.
 - Eliminar las exenciones del impuesto sobre las importaciones y el de ventas de las instituciones del sector público, incluido el Gobierno Central.
 - Aumentar la recaudación tributaria mediante la aplicación estricta de la nueva legislación de Justicia Tributaria.

Aumentar la carga tributaria al 17% del PIB requiere una aclaración. La Comisión considera dicho aumento suficiente para resolver el problema existente en la actualidad siempre y cuando se adopte el resto de las medidas sugeridas. Pero ello no es óbice para reconocer que si se toma la decisión política de expandir las actividades del Gobierno sería necesario, a la vez, incrementar la carga tributaria a fin de mantener el déficit del Gobierno dentro del límite del 1% del PIB. Determinar el gasto público óptimo se relaciona con las funciones y actividades que se encomiende realizar al Gobierno. La determinación de la carga tributaria óptima depende de factores tales como el monto del gasto público, las fuentes de financiamiento (impuestos, tarifas de servicios públicos), la productividad del Gobierno y las instituciones públicas. Todo ello es de mucha importancia, pero evidentemente es un tema fuera del ámbito de referencia de la Comisión.

4.5.3 *Los gastos*

Se propone:

- Concluir el proceso de cierre de las instituciones públicas ya anunciado por el Poder Ejecutivo.
- Proceder al cobro total o parcial del costo de ciertos servicios públicos como es el caso de la enseñanza superior a las familias con capacidad financiera.
- Aprobar las reformas legales necesarias para lograr reducir la presión sobre el gasto por concepto de pensiones, y propiciar un sistema de pensiones que promueva el ahorro privado.
- Acelerar e intensificar la utilización del régimen de concesión de obra pública para la construcción y mantenimiento de ciertas obras de infraestructura y servicios públicos.
- Adoptar las modificaciones legales necesarias para eliminar la potestad de iniciativa de los diputados de la Asamblea Legislativa para modificar y alterar los proyectos del presupuesto presentados por el Poder Ejecutivo que deben estar enmarcados en las decisiones tomadas por los diputados sobre la orientación y prioridades del gasto público. Los diputados retendrían la capacidad de ejercer el control político, es decir, aprobar o improbar los presupuestos pero no la facultad de modificarlos por iniciativa propia. Los diputados deberán legislar cada dos años para establecer las prioridades del gasto público y cada cuatro años para aprobar el plan de inversiones del Gobierno. Los proyectos del presupuesto sometidos por el Poder Ejecutivo a la Asamblea Legislativa deberán atender las disposiciones contenidas en ambas leyes.

En cuanto a los gastos públicos, no se considera realista suponer una disminución suficientemente pronunciada para contribuir de manera significativa a resolver el problema de la deuda interna. A pesar de las numerosas posibilidades que existen para racionalizarlo, la acumulación de necesidades es tal que la economía obtenida en alguno de los rubros del gasto, por ejemplo, la reducción del número de funcionarios, debe ser asignado al gasto destinado a mejorar otros programas como los de recursos humanos y de inversiones públicas

4.6 La reducción del saldo de la deuda interna

Junto al déficit fiscal recurrente, la reducción del saldo de la deuda interna representa el talón de Aquiles de la situación actual. Para hacer frente a este problema se proponen las siguientes medidas:

4.6.1 *Eliminación de ciertos saldos de inversiones en títulos de la deuda pública*

Eliminar el saldo de inversiones en títulos de la deuda pública en manos de ciertas instituciones públicas originado en los superávits presupuestarios de períodos anteriores.

Para tal efecto se sugiere:

- Obligar a las entidades receptoras de transferencias del Gobierno para utilizar sus inversiones en títulos de la deuda pública antes de recibir nuevas transferencias.
- Eliminar la práctica de girar los montos presupuestados y no utilizados salvo en lo necesario para cubrir compromisos demostrados del respectivo período.
- Promover una ley para obligar a las instituciones públicas, con ingresos propios suficientes para cumplir sus fines, a donar al Gobierno el saldo de las inversiones en títulos de la deuda de interna.
- Crear los instrumentos necesarios dentro del Poder Ejecutivo, con el propósito de elaborar una política nacional de endeudamiento, que tomen en cuenta tanto los aspectos de la deuda interna como los de la deuda externa.

Esta medida podría disminuir el saldo de la deuda interna del Gobierno en una suma aproximada de ¢25.000 millones. El monto no es significativo, como ya se indicó anteriormente, por cuanto en el caso de los principales tenedores de los títulos (CCSS, INS y bancos comerciales del Estado) los recursos invertidos en bonos no son en realidad de su propiedad (cuotas de pensiones, depósitos del público, reservas técnicas) y además necesitan recibir, regularmente, los

ingresos por concepto de intereses de parte del Gobierno para cubrir las necesidades de sus flujos de caja.

4.6.2 *Venta de activos del Estado*

La venta de activos del Estado es una de las medidas principales para salir de la seria situación por la que atraviesa el país. Este es el mejor camino para proceder a una reducción significativa del saldo de la deuda interna del Gobierno. Y sin esta disminución no puede resolverse el problema. El Gobierno se encuentra atado de manos y pies sin poder cumplir a cabalidad sus obligaciones esenciales y básicas. La venta de activos debería proceder de inmediato en vista del plazo ineludible que exige un proceso técnicamente complejo (avalúos, licitaciones, nueva legislación, adjudicaciones, etc.) y políticamente difícil. El monto que debe recaudarse por este concepto es de aproximadamente \$2.500 millones, siempre que se actúe con la celeridad necesaria para que el ingreso de la venta de activos se lleve a cabo en 1998 y 1999. Varios son los activos cuya venta debería estudiarse detenidamente para llegar a tomar la decisión definitiva, a saber: el sistema de telecomunicaciones, FANAL, plantas de generación eléctrica del ICE en operación, BICSA, el Banco de Costa Rica y el Banco Crédito Agrícola de Cartago. Dada la urgencia del problema sería necesario proceder cuanto antes a realizar los estudios pertinentes para tomar con base en ellos, las decisiones del caso. Es importante despojar estas decisiones del apasionamiento ideológico que ciega el entendimiento. La solución del problema entre manos debe tomarse a la luz de las realidades existentes, de las circunstancias imperantes y de las opciones disponibles y por supuesto, de las gravísimas consecuencias sociales y económicas de no actuar a tiempo. Es dentro de este marco de referencia que la necesidad de modificar la cartera de activos del Estado debe contemplarse.

La Comisión no ha realizado los avalúos de los diferentes activos propiedad del Estado; tampoco ha estudiado la prioridad y la importancia relativa de estos activos. Ambas tareas están excluidas de los términos de referencia dados a la Comisión y corresponde a otras instancias políticas y técnicas llevarlas a cabo. Sin embargo, se insiste en la necesidad impostergable de proceder con la venta de activos por el monto señalado anteriormente.

4.7 La estrategia financiera para el manejo de la deuda

a) Financiar la amortización de la deuda externa con desembolsos de préstamos externos. Deben precisarse las causas de la escasa capacidad de ejecución de préstamos externos para garantizar desembolsos por una suma al menos similar a la de las amortizaciones. Así, el saldo de la deuda externa del Gobierno no disminuiría como ha sucedido recientemente.

b) Revisar la estrategia en cuanto al plazo de la deuda interna.

Propiciar la adecuada segmentación de los plazos de la deuda, para colocar una porción en el corto plazo, lo cual permite generalmente obtener un costo menor y otra parte a mediano y largo plazo de conformidad con la demanda de los fondos de pensiones y otros inversionistas institucionales.

c) Estudiar la posibilidad de adoptar la cláusula de "call back" en los títulos de deuda del Gobierno. Con el propósito de dar al Gobierno la posibilidad de redimir anticipadamente aquellas inversiones cuyas condiciones resulten onerosas, permitiendo una reducción en su costo.

d) Incrementar el uso de instrumentos indexados, tipo TUDES.

Estos instrumentos se podrían ofrecer en el mercado financiero en condiciones de tasa real que resulten razonables y por montos preestablecidos, a efecto de evitar una colocación excesiva de este tipo de títulos.

e) Revisar el esquema actual de subasta pública de títulos de deuda interna para que la asignación se realice según la cotización ofrecida.

4.8 La cuantificación de las propuestas

Los supuestos principales en que se basa la cuantificación de los resultados son los siguientes:

i. La venta de activos por un monto de \$2.500 millones, de los cuales ¢400.000 millones ingresarían en 1998 y el resto (¢200.000 millones) en 1999.

- ii. El saldo de la deuda, una vez cumplido el punto anterior, es decir €400.000 millones, devengaría las siguientes tasas de interés:
- * el 50% consistiría en bonos tipo TUDES, cuyo premio sería de 6% anual y,
 - * el 50% a tasas de interés de mercado cuyo promedio se estima en 24%.
- Así el pago del interés promedio sobre la deuda interna sería de 15% en efectivo y el resto se capitalizaría. Por ello ha de quedar claro que la emisión de títulos TUDES implica, en buena medida, posponer la solución del problema. En efecto, una proporción significativa de los intereses equivalentes a la inflación de cada año, como se indicó, se capitaliza.
- iii. El aumento de la carga tributaria hasta alcanzar el 17% del PIB (mantener impuestos de ventas en el 15%, reducir exoneraciones tributarias al sector público, mejorar la recaudación mediante la ley de Justicia Tributaria).

En el Cuadro 4.1 se encuentran los resultados de estos supuestos. Los más sobresalientes son los siguientes:

- El déficit del Gobierno Central no sobrepasaría el 1% del PIB.
- Los pagos por concepto de intereses de la deuda interna se mantendría por debajo del 2% del PIB. Debe recordarse que una parte de los intereses de los bonos TUDES se capitaliza y no aparece como intereses pagados.
- El rubro de "otros", es decir la porción el presupuesto sobre la cual el Gobierno tiene cierto margen de maniobra, aumentaría del 9,5% del PIB al 11,3% del PIB.

Como punto adicional con referencia a la venta de activos del sector público debe mencionarse lo siguiente. La venta de una empresa estatal tiene diferentes efectos financieros. En efecto, al vender la empresa, el Estado dejaría de recibir el excedente que ella genera pero comenzará a recibir los impuestos (renta, aduanas) que antes dicha empresa no pagaba. Además, este punto es de gran importancia, el estado recibe ingresos adicionales como resultado del uso de los recursos provenientes de la venta de la empresa. Es necesario enton-

CUADRO 4.1
RESUMEN DE RESULTADOS-VARIAS MEDIDAS
 (en porcentajes con respecto al PIB)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<u>Ingresos corrientes</u>	<u>16,25%</u>	<u>17,28%</u>	<u>31,91%</u>	<u>23,42%</u>	<u>17,30%</u>	<u>17,28%</u>	<u>17,26%</u>
Ingresos tributarios ^{1/}	15,98%	17,00%	17,0%	17,0%	17,0%	17,0%	17,0%
Ingresos venta de activos	0,00%	0,00%	14,66%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
II. <u>Gasto total (1+2)</u>	<u>20,30%</u>	<u>34,66%</u>	<u>21,38%</u>	<u>19,32%</u>	<u>18,26%</u>	<u>18,29%</u>	<u>18,24%</u>
1. <u>Gastos predeterminados</u>	<u>10,82%</u>	<u>25,01%</u>	<u>10,14%</u>	<u>8,28%</u>	<u>7,78%</u>	<u>7,31%</u>	<u>6,92%</u>
Pensiones	2,42%	2,64%	2,86%	2,97%	3,01%	3,04%	3,06%
CAT	0,73%	0,72%	0,70%	0,69%	0,68%	0,33%	0,00%
Intereses	5,43%	6,26%	4,35%	2,41%	1,83%	1,63%	1,46%
FEES	1,24%	1,21%	1,24%	1,22%	1,18%	1,14%	1,10%
Poder Judicial	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%	1,00%
Pago deuda no docum.		13,18%	0,00%				
2. <u>Otros</u>	<u>9,48%</u>	<u>9,66%</u>	<u>11,24%</u>	<u>11,04%</u>	<u>10,47%</u>	<u>10,99%</u>	<u>11,33%</u>
Incremento exógeno en otros		0,00%	1,00%	1,00%	0,75%	1,50%	2,00%
III. <u>Déficit financiero del Gobierno Central</u>	<u>-4,0%</u>	<u>-17,4%</u>	<u>10,5%</u>	<u>4,1%</u>	<u>-1,0%</u>	<u>-1,0%</u>	<u>-1,0%</u>
OTRAS VARIABLES							
Deuda interna bonificada	24,0%	38,9%	23,9%	18,2%	18,4%	18,2%	18,0%
Inflación promedio	14,70%	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%	15,00%
Crecimiento del PIB	0,0%	2,5%	2,5%	4,0%	6,0%	6,0%	6,0%
Tasa de interés promedio ^{2/}	22,0%	19,5%	15,0%	15,0%	15,0%	14,5%	14,0%

^{1/} Considera que la tasa del impuesto sobre las ventas se mantiene en 15%.

^{2/} Debe tenerse presente que en el caso de los títulos TUDES lo correspondiente al ajuste por inflación capitaliza y por tanto no se incluye en la tasa de interés promedio.

ces, calcular las implicaciones de los diferentes efectos, para determinar el resultado financiero final de la venta de la empresa. En el caso de adoptarse las medidas sugeridas por la Comisión, el impacto financiero final, según estimaciones preliminares, sería positivo como puede verse en el Cuadro 4.2. Esto por cuanto el resultado de las propuestas de la Comisión significa disminuir el déficit del BCCR, aumentar el excedente de la CCSS, reducir el excedente generado por de los activos del sector público que se venden y sobre todo disminuir el déficit del Gobierno.

CUADRO 4.2
PROYECCIÓN DÉFICIT CONSOLIDADO DEL SECTOR PÚBLICO
1996 y 2000 como porcentaje del PIB

	1996	2000 ^{1/}
Déficit combinado del sector público	-4,4	-0,5
Pérdidas del Banco Central	-2,0	-0,5
Sector público no financiero	-2,4	0,0
Gobierno Central	-5,1 ^{2/}	-1,0
Resto del sector público	2,7	1,0
PIB colones corrientes	1.963.880	3.903.203

^{1/} Supone que no se contaría con el superávit de algunas instituciones públicas y que el pago al Banco Central se concreta en títulos TUDES a una tasa real del 6%.

^{2/} Elaboración propia de la Comisión.

FUENTE: *Elaboración propia.*

Así, los objetivos esenciales apuntados en la sección 4.2 de este capítulo se alcanzarían con las medidas propuestas. También, deben señalarse beneficios sociales adicionales a saber:

1. El mejor cumplimiento por parte del Gobierno de sus tareas fundamentales (seguridad ciudadana, educación, infraestructura) al recuperar el Gobierno cierto margen de maniobra financiera.
2. El mejoramiento de los servicios (calidad, cantidad) que los usuarios obtienen al pasar ciertos activos públicos al sector privado.
3. El efecto positivo en las tasas de interés, lo cual redundaría en mejores posibilidades de acelerar el crecimiento económico.

Además, es necesario plantearse las nuevas oportunidades para la economía del país, consecuencia de inversiones extranjeras directas por un monto aproximado de \$ 2.500 millones. Estas inversiones equivalen, aproximadamente, al 8% del PIB de los dos años en que se llevarían a cabo (1998 y 1999). Uno de los aspectos más importantes sería considerar los efectos de la posible cancelación de la deuda en poder del BCCR, así como el posibilidad de fortalecer el sistema de pensiones.

4.9 Reflexiones finales

Antes de concluir es necesario hacer algunas reflexiones finales.

Primera. La deuda interna es un problema nacional dada su magnitud, su naturaleza y sus consecuencias. No es un problema de una administración ya que se ha acumulado a lo largo de los años. No es tampoco un problema de algún sector específico de la sociedad, porque atañe a todos. Debe entonces enfocarse como un problema nacional de gran urgencia.

Segunda. El ritmo al cual se resuelva el problema de la deuda interna depende, obviamente, de las circunstancias políticas. Por ello las partes mayormente involucradas deben ponerse de acuerdo en cuanto a la aplicación de un conjunto de medidas para enfrentar este problema. Por consiguiente, si bien corresponde al Gobierno tomar la iniciativa, igualmente indispensable es el apoyo de los partidos políticos de oposición, de las fracciones parlamentarias, de los principales líderes políticos (ex Presidentes y candidatos a la Presidencia), de las organizaciones laborales y de las cámaras empresariales. Sin la participación decidida de cada uno de ellos no es posible resolver el problema de la deuda interna. Se requiere del concurso de todos a la vez, para poder construir un dique sólido y fuerte y evitar así que la irracionalidad campe en la vida nacional.

Tercera. El ritmo al cual se apliquen las medidas depende ciertamente de las circunstancias políticas. Empero, debe quedar claro, sin ambages, que el costo para el país y en especial para los trabajadores, los empresarios y las amas de casa es mucho mayor cuanto más lento se decida avanzar. Una de las tareas más importantes de

la clase dirigente y de los grupos políticos es explicar a la opinión pública que los costos de no actuar son mucho más elevados que los costos de actuar. Posponer la solución del problema tan solo conduce a agravar la situación y a aumentar esos costos y en consecuencia, incrementar también los sacrificios para todos los costarricenses. Son actitudes poco racionales a la luz de los intereses nacionales. El único camino adecuado es tomar el toro por los cuernos y poner manos a la obra cuanto antes.

Cuarta. Las medidas transitorias que deberían tomarse en los años 1997 y 1998, mientras surten efecto las propuestas de la Comisión, no deben confundirse con las medidas permanentes para resolver el problema de la deuda interna. No debe tampoco echarse marcha atrás en el proceso de modernización del sector público y del sector privado. Debe aceptarse en efecto, la necesidad de salvaguardar el proceso de crecimiento económico. Esta es la fuente principal de los ingresos públicos. Sin crecimiento económico el rendimiento de los impuestos será raquítico. Por ello las medidas que se adopten en definitiva –tanto para resolver el problema de la deuda interna del Gobierno, como para hacer frente a los problemas del período de transición– no deben entorpecer el desarrollo económico del país. Hacer lo contrario es echarse la soga al cuello.

Quinta. El sector político del país debe evitar caer en alguna de las trampas siguiente:

- i. Las disquisiciones técnicas como excusa para posponer la acción. El pensamiento y la reflexión son imprescindibles. Pero la acción no puede posponerse, una y otra vez para mañana o pasado mañana, so pretexto de la necesidad de estudios adicionales o análisis complementarios, para precisar las causas, las relaciones causales y los posibles efectos y consecuencias de cada una de las medidas propuestas. La multiplicación innecesaria de escenarios y alternativas como medio de evadir la responsabilidad de la acción es una pésima consejera. La situación del paciente es muy grave y el futuro muy comprometido. Los márgenes de acción son muy restringidos. No es mucho el tiempo disponible, ni las opciones entre las cuales escoger.

- ii. El cálculo oportunista basado en los posible resultados del próximo torneo electoral. Es decir, escudarse en la proximidad de la campaña electoral para posponer la acción. Tomar las decisiones teniendo en cuenta tan solo las elecciones presidenciales no sería responsable. La tesis de la tabla rasa (lo importante es ganar las elecciones aunque para ello sea necesario empeorar la situación del país) es denigrante. La calidad de la clase política costarricense se mide en buena parte, por su capacidad de mirar más allá del primer domingo de febrero de 1998.
- iii. La esclavitud de las encuestas. Es decir, escudarse en los resultados de las encuestas para posponer la acción. Los líderes han de tener la capacidad, precisamente, de cambiar dichos resultados. El líder debe guiar, conducir, no ser guiado o conducido. Si ocurriera esto último el líder dejaría de ser líder. Los dirigentes del país, en la últimas décadas del siglo pasado, asumieron a cabalidad su responsabilidad, con visión, determinación y entereza. Queda por ver si los de este fin de siglo también serán capaces de hacerlo.

La Comisión está unánimemente convencida de la gravedad de la situación y de la urgencia de pasar cuanto antes a la acción. La gravedad del paciente no espera más dilaciones. Requiere atención inmediata. De no ser así los costo y sacrificios en que han de incurrir los trabajadores, los empresarios y las amas de casa aumentarán día con día. En efecto, cada vez el Gobierno dispone de menos recursos para cumplir adecuadamente sus tareas primordiales, por cuanto el pago de intereses de la deuda interna absorbe una proporción creciente de sus recursos. Cada vez el Gobierno desatiende más y más sus funciones básicas para el progreso social y el desarrollo económico del país. Cada vez el Gobierno llega a ser más un obstáculo del mejoramiento del nivel de vida de la población en vez de ser factor coadyuvante. Por ello, posponer la acción atentaría contra los intereses nacionales.

La Comisión considera que los sacrificios ineludibles del período de transición (1997-1998), deben estar políticamente supeditados a un acuerdo nacional para resolver el problema de la deuda interna del Gobierno. Pretender proceder solo a tomar las medidas del período

de transición sin hacer lo segundo, sería ocioso, es echar más y más agua en un barril sin fondo.

La Comisión también cree firmemente en la bondad y la prudencia de sus recomendaciones básicas --vender activos públicos y modificar las características financieras del saldo de la deuda interna aún cuando esta última medida significa posponer parcialmente la solución del problema debido a la capitalización de una parte de los intereses de los títulos TUDES. Otras alternativas como, por ejemplo, el aumento de impuestos o la disminución del gasto, en las magnitudes requeridas, ocasionaría distorsiones cuyos efectos serían altamente perjudiciales para el desarrollo económico, la estabilidad macroeconómica y el progreso social del país. Además, la Comisión está plenamente confiada en que cada quien asumirá su responsabilidad ante la seriedad del problema. Si la Comisión se equivocara sobre este último punto entonces el futuro de los costarricenses sería, sin duda, sombrío. Equivaldría a tomar, de manera deliberada, el camino del subdesarrollo y de la inflación.

ANEXOS

ANEXO 1

DÉFICIT CONSOLIDADO DEL SECTOR PÚBLICO^{1/} en millones de colones corrientes

	1992	1993	1994	1995	1996 ^{2/}
Gobierno Central	-17.817	-22.696	-79.607	-73.750	-101.025
Déficit/PIB	-2,0%	-2,1%	-6,1%	-4,4%	-5,1%
Banco Central	-15.843	-15.868	-18.811	-30.530	-40.000
Déficit/PIB	-1,7%	-1,5%	-1,4%	-1,8%	2,0%
Empresas públicas	11.857	13.212	-12.349	16.709	29.700
Déficit/PIB	1,3%	1,2%	-0,9%	1,0%	1,5%
Resto del sector público no financiero	11.804	13.728	16.161	23.126	23.200
Déficit/ PIB	1,3%	1,3%	1,2%	1,4%	1,2%
Déficit consolidado	-9.999	-11.624	-94.606	-64.445	-88.125
Déficit/PIB	-1,1%	-1,1%	-7,2%	-3,9%	4,4% ^{1/}

^{1/} Valores positivos indican que se trata de un superávit.

^{2/} Estimación.

FUENTE: *Elaboración propia.*

ANEXO 2
DEUDA PÚBLICA BONIFICADA^{1/}
en millones de colones y dólares
al 31 de agosto de 1996

SECTOR	Deuda interna en colones	Deuda interna en dólares	Deuda externa en dólares	Deuda externa ^{2/} en colones	Total deuda en colones	Total deuda en dólares
Gobierno Central	444.308	2.097,5	1.108,3	234.771	679.079	3.205,8
Banco Central	128.004	604,3	1.179,4	249.832	377.836	1.783,7
Resto del sector público	356	1,7	730	154.636	154.992	731,7
TOTAL	572.668	2.703,4	3.017,7	639.239	1.211.907	5.721,1

Relación deuda externa / Export.: 61,6%

Relación deuda interna / PIB: 29,2%

Relación deuda externa / PIB: 32,5%

Relación deuda total / PIB: 61,7%

^{1/} Únicamente se considera deuda bonificada y la deuda interna del resto del sector público, únicamente incluye el ICE.

^{2/} Para la conversión a colones se utilizó el tipo de cambio de compra al 31/8/96.

FUENTE: Banco Central de Costa Rica e Instituto Costarricense de Electricidad.

ANEXO 3

PRINCIPALES TÍTULOS DE LA DEUDA INTERNA DEL GOBIERNO

Los títulos TIAB

De conformidad con el decreto # 19590-H del 16 de abril de 1990, son títulos de interés ajustable, ofrecen un rendimiento variable acorde a las circunstancias del mercado financiero nacional e internacional. Se ofrecen dos modalidades: amortizables semestralmente o a su vencimiento.

En el ajuste del rendimiento de estos títulos se considera un indicador definido como TIAB que considera cuatro aspectos:

- a) el crédito en el mercado internacional, reflejado en la tasa LIBOR,
- b) la inflación externa, para lo que se considera la de EEUU.
- c) el rendimiento del mercado primario, según el promedio de la tasa pasiva a 6 meses, y
- d) la inflación interna, según el IPC.

Los títulos Tasa Básica

El Decreto ejecutivo #20054-H del 13 de noviembre de 1990 respalda formalmente su vigencia y se conceptúan como títulos a largo plazo, cuyos intereses se calculan según la tasa básica calculada por el BCCR. Tienen una periodicidad semestral en cuanto al pago de intereses, y para ello se utiliza la tasa básica vigente al inicio de cada

uno de los trimestres considerados en el respectivo cupón, más el margen que según el plazo del título, establece la Tesorería Nacional.

Los títulos TINDEX

Es un título indexado, según la devaluación ocurrida en el período de la inversión, de tal manera que se reconoce la devaluación sobre el principal invertido y los intereses. La emisión de este título tiene su respaldo en la Ley Reguladora del Mercado de Valores, Ley # 7201 del 10 de octubre de 1990.

Se ofrecen en dos modalidades: intereses pagaderos trimestralmente, o intereses pagaderos al vencimiento.

Es un título denominado y pagadero en colones, con una tasa de rendimiento en cuyo cálculo se considera:

- a) la tasa fija para el respectivo plazo establecida para los títulos en dólares,
- b) el ajuste por devaluación sobre el principal, y
- c) el ajuste por devaluación sobre los intereses.

Mediante el Decreto Ejecutivo #20546-H del 2 de julio de 1991 se regula su operación.

Los títulos DOLEC

De conformidad con el decreto ejecutivo # 22719-H del 23 de setiembre de 1993 son títulos de propiedad expresados en dólares y pagados en colones. El principal de estos títulos, su amortización y los intereses generados se cancelan en colones para lo cual se considera el tipo de cambio del colón respecto al dólar estadounidense de referencia para la compra definido por el BCCR el día de vencimiento. Se ofrecen a plazos superiores a seis meses.

Los intereses de los DOLEC se pagan semestralmente y tienen dos modalidades:

- a) interés fijo o
- b) interés fluctuante

Esta modalidad representa una manera simple de ofrecer al mercado un título que proteja al inversionista de la devaluación.

Los títulos en dólares

Mediante la Ley # 7465 del 6 de diciembre de 1994 se autoriza al Ministerio de Hacienda para emitir títulos en moneda extranjera con lo cual se posibilitó la emisión de un título que de manera directa protegiera del efecto de la devaluación.

Estos títulos son denominados y pagaderos en dólares estadounidenses y se ofrecen en la actualidad a plazos de un año en adelante.

Los intereses se pagan trimestralmente y se permiten dos modalidades: con interés fijo o fluctuante aunque a la fecha únicamente se han colocado los primeros.

El Decreto Ejecutivo #24101-H del 23 de marzo de 1995 establece las disposiciones reglamentarias de este título.

Los títulos TUDES

Son títulos denominados en una unidad de cuenta conocida como Unidad de Desarrollo (UD) creada mediante decreto #22085-H-MEIC del 12 de marzo de 1993 cuyo valor se reajusta cada año de acuerdo con la inflación interna ocurrida, de tal suerte que permiten al inversionista obtener una tasa de interés real positiva sobre sus activos financieros.

Los intereses de los TUDES se pagan semestralmente, y la emisión tiene de dos modalidades: amortizables al vencimiento y amortizables en cuotas semestrales iguales. Únicamente se ha emitido el primer tipo.

El Decreto Ejecutivo #22193-H del 12 de mayo de 1993 regula la colocación y el procedimiento operativo de estos títulos.

ANEXO 4

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS DE LA DEUDA INTERNA

4.1 La emisión de bonos

Los bonos son valores o títulos de deuda emitidos conforme la legislación nacional e implican la obligación del Estado de honrar su servicio, dadas las condiciones especificadas, por lo general, mediante el reglamento de cada emisión.

Son la forma tradicional de financiamiento estatal y usualmente se conciben como instrumentos de largo plazo, con el propósito de distribuir lo más posible los cargos por su amortización. No debe olvidarse que, en última instancia, esta forma de financiamiento permite a la generación presente realizar gastos de consumo o inversión a cargo de futuras generaciones.

4.1.1 *Los bonos deuda interna*

Son los valores emitidos por el Estado por medio de la Tesorería Nacional (TN), con el propósito específico de financiar el déficit presupuestario, previa la autorización por ley de la República (presupuesto nacional ordinario o extraordinario) y normados por un reglamento posteriormente emitido por decreto ejecutivo.

Estos títulos generan intereses según la tasa definida en el reglamento específico de la emisión y en general el esquema para su servicio es de cuota fija, de tal suerte que, conceptualmente, para la

amortización periódica se utilizan sorteos a efecto de identificar los bonos que se cancelarán en cada ocasión. Los resultados de dichos sorteos deben publicarse en el Diario Oficial

4.1.2 Los bonos con destino específico

Son bonos autorizados por una ley especial, cuyo destino es la cancelación de una deuda o el financiamiento de alguna inversión en particular. Son específicos porque tienen un único fin y su uso no puede ser desviado para llenar otros propósitos. Los bonos con destino específico son entregados a terceros según corresponda de conformidad con el propósito de la emisión.

Posterior a la introducción de la figura de los Títulos de Propiedad de Deuda Interna los bonos de deuda interna no son puestos en circulación es decir, no son adquiridos por el público, sino únicamente entregados como respaldo de aquellos al BCCR, según se explicará mas adelante.

4.1.3 Los títulos de propiedad de bonos deuda interna

Por las regulaciones legales existentes, cada emisión de Bonos Deuda Interna debe reglamentarse en cuanto a denominaciones, plazo y tasa de interés, lo que convierte a estos títulos en un instrumento muy rígido, difícil de adaptarse a las cambiantes circunstancias del mercado financiero. Estas limitaciones originaron diferentes esfuerzos por otorgar flexibilidad al Gobierno en cuanto a la posibilidad de modificar las condiciones de los títulos. A partir del año 1981 se utiliza el procedimiento descrito a continuación.

Se trata de títulos valores directamente transados por la Tesorería Nacional en el mercado financiero. El comprador escoge el plazo de su inversión según las alternativas, en primera instancia, definidas por la TN, contrario a los bonos con plazo de vencimiento determinado.

Los bonos de deuda interna son remitidos al BCCR para su custodia (Decreto # 15966-H del 14 de enero de 1985). Así, el monto de Títulos de Propiedad colocados, no puede ser mayor al saldo los Bonos de Deuda Interna, remitidos al BCCR.

Los títulos de propiedad poseen características financieras diferentes. Por ejemplo, tienen plazos cortos y tasas de interés más elevadas, dado que se ajustan a las condiciones del mercado financiero, para ser competitivos. Estos títulos de propiedad son los documentos adquiridos por el público.

4.2 Los procedimientos de colocación

Hasta hace algunos meses la colocación de títulos de deuda interna se concretaba mediante dos maneras distintas: la subasta y la ventanilla. Esta última consistía en la venta de títulos en condiciones previamente establecidas por la Tesorería Nacional, de tal suerte que el inversionista determina si dichas condiciones le son aceptables y en caso de serlo adquiere los títulos, ya sea en las bolsas de valores o en las ventanillas habilitadas para tal efecto en el Banco Central o en el Banco Crédito Agrícola de Cartago. Actualmente este mecanismo se utiliza solo para la colocación de títulos de interés ajustable.

En cuanto al procedimiento de las subastas, inicialmente el Banco Central y el Ministerio de Hacienda las realizaban de manera independiente todos los días. A partir mes del abril del presente año se modificó el esquema según se expone a continuación.

4.2.1 *Subasta conjunta*

Se trata de un esquema mediante el cual el Banco Central y el Ministerio de Hacienda participan, de manera conjunta, en la colocación por subasta de títulos en las dos bolsas de valores del país. De manera resumida el esquema es el siguiente:

La convocatoria

La convocatoria a subasta, en cuanto a monto total y plazos, considera las necesidades de ambas entidades.

Se realizan subastas los días martes y jueves de cada semana, de manera que la convocatoria para la nueva subasta se realiza al terminar la subasta del día.

Los plazos de las colocaciones son múltiplos de 28 días para hacer coincidir los vencimientos con las nuevas subastas (plazos de 28, 56, 84, 168, 252 y 336 días).

Se utiliza el esquema de subasta competitiva. Únicamente se anuncia el monto de la subasta competitiva.

Pueden participar en la subasta los puestos de bolsa debidamente inscritos, así como las entidades sujetas a la supervisión de la Superintendencia de Entidades Financieras, para lo cual deberán solicitar previamente la inscripción ante el Comité de Subasta Conjunta (CSC).

La asignación

La asignación se realiza utilizando el procedimiento de tasa de interés de corte, según el cual todas las ofertas asignadas reciben la misma tasa de interés.

La tasa de corte se calcula de manera que todas las ofertas recibidas a una tasa menor o igual a ella completen el monto convocado en cada plazo.

La adjudicación podrá realizarse parcialmente si los montos ofrecidos superan el monto convocado según el plazo de que se trate. En caso de que hubieran ofertas con igual tasa de interés y se excediere el monto colocado, la adjudicación corresponderá a las ofertas que ingresaron en hora más temprana.

Si las ofertas se concentran en determinados plazos el CSC, respetando los términos solicitados por los oferentes, podrá hacer una redistribución del monto total anunciado, adjudicando sumas mayores a los plazos cotizados.

Se mantiene la subasta no competitiva como opción exclusiva para los entes del sector público no financiero y el monto anunciado solo corresponde a la subasta competitiva.

En el caso de la subasta no competitiva la tasa de interés de adjudicación se determina según los siguientes criterios:

- El promedio simple de las tasas ofrecidas para el respectivo plazo en ofertas competitivas, si el monto ofrecido en subasta no competitiva supera el monto a subastar.
- La tasa de corte del plazo respectivo resultante de la subasta competitiva. De no existir asignación en el plazo ofrecido, a la oferta no competitiva le será aplicada la tasa de corte para el plazo respectivo de la subasta anterior. De no haberse dado asignación en la subasta anterior se tomará el promedio simple de las tasas de corte asignadas para los plazos inmediatos anterior y posterior de la subasta en trámite.

La distribución de fondos entre el BCCR y la Tesorería Nacional

El CSC determina el monto y los plazos en que la TN invierte en BEM. El BCCR paga a la TN, por esas inversiones, la tasa neta respectiva.

La TN determina los montos y plazos señalados en el literal anterior con base en las condiciones de la subasta conjunta aplicando las mismas tasas de interés que pactó con sus clientes. Así, las operaciones le resultan neutras.

La TN comunica al BCCR las condiciones de las inversiones en BEM que efectúa cada día de subasta conjunta.

El día de vencimiento de las inversiones, el principal y los intereses generados son acreditados por el Banco Central en la cuenta del Fondo General del Gobierno sin mediar ningún trámite previo.

ANEXO 5

CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL MODELO DE SIMULACIÓN DEL MINISTERIO DE HACIENDA

1. Aspectos generales del modelo

Considera únicamente los resultados fiscales del Gobierno Central, mediante un modelo estructurado en Excel que permite el ajuste automático ante modificaciones en las diferentes variables exógenas. Se fundamenta en la proyección de los principales componentes de los ingresos y de los gastos atendiendo las particularidades de cada uno, dejando como resultado el déficit financiero, que ante una definición exógena del financiamiento externo determina la colocación neta de títulos de deuda interna. Esta última se agrega al saldo acumulado al inicio de cada período para obtener el saldo de la deuda al final del período.

Se comporta como un modelo de simulación que básicamente determina el valor de las variables del período. (t), según su comportamiento en el período anterior (t-1) y las “influencias” de las variables macro definidas exógenamente.

2. Variables exógenas

- Crecimiento real del producto interno bruto
- Tasa de interés promedio a 6 meses
- Nivel de inflación (la devaluación se define en función de ésta)

- Cambio en la cuota de ventas y su vigencia
- Cambio marginal en los impuestos selectivos de consumo
- Precio promedio del quintal de café en dólares de los Estados Unidos de América.
- Efecto del convenio bilateral con México en recaudación de aduanas
- Piso y techo arancelario
- Programación de EDU 2005 y otros gastos en salud
- Financiamiento externo (se define como porcentaje del PIB)

3. **Variables endógenas**

- Déficit financiero
- Déficit o superávit primario
- Colocación neta y saldo de la deuda interna
- Gasto de intereses

4. **Supuestos en principales componentes del escenario pasivo**

4.1 *Ingresos*

Impuesto de ventas

Se considera el comportamiento de la tasa del impuesto según la legislación actual (reducción al 13% a partir de abril de 1997)

Impuestos a las importaciones

Se proyecta un comportamiento real de las importaciones más el ajuste por devaluación. En cuanto a tarifas se supone una desgravación arancelaria que mantiene el piso al 1% a partir de 1997 y el techo se reduce a 18% en 1997; 17% en 1998; 16% en 1999 y a partir del 2000 se mantiene en 15%.

Ajuste por mejora en la recaudación tributaria

Se supone que como resultado de la ley de justicia tributaria se producirá un incremento de la recaudación según la siguiente tabla:

AÑO	AUMENTO
1997	0,2% PIB
1998	0,3% PIB
1999	0,4% PIB
2000	0,4% PIB
2001	0,5% PIB
2002	0,5% PIB

4.2 Gastos

Salarios

Se utiliza un modelo de crecimiento según la inflación (ajustes por costo de vida) más los ajustes por concepto de anualidades y con el cálculo independiente del aguinaldo según las disposiciones legales aplicables al efecto. Se pueden simular los efectos sobre la movilidad laboral y las plazas nuevas de educación por crecimiento vegetativo y por EDU-2005. Se incluyen los cálculos por el pago del salario escolar.

Intereses

El esquema de cálculo se fundamenta en el pago de intereses del año anterior al que se le agregan los ajustes atribuibles a la colocación neta de ese período más la del período respectivo, así como el ajuste atribuible a la variación en la tasa de interés. Es una aproximación bastante gruesa para estimar el gasto en intereses internos. Para el modelo esta variable se resuelve por iteración pues, cada vez que se modifica alguno de los supuestos se modifica el financiamiento requerido.

Transferencias

Se ajustan para cada año en función de la inflación o bien de los aumentos de salarios anuales en el caso de las transferencias que fundamentalmente se conciben para el pago de salarios. En el caso del

Fondo de Educación Superior se supone que la nueva negociación (año 1998) mantiene los términos del convenio vigente.

Inversión

Se supone que se mantiene en términos reales como porcentaje del PIB.

Intereses deuda externa

Se calculan con base en el saldo del financiamiento externo del período anterior. En el modelo se utiliza el concepto de "devengado" y no se incluyen eventuales modificaciones de la tasa de interés en dólares del año respectivo.

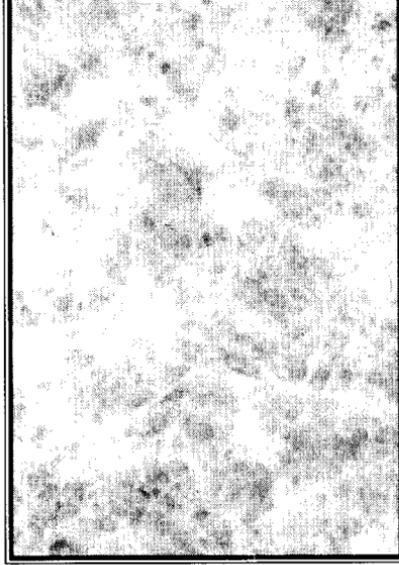
Pensiones

Se supone que durante 1996 y 1997 se saca la "presa" pendiente en el Ministerio de Trabajo y en adelante se simuló el ajuste inflacionario y el crecimiento vegetativo.

ANEXO 6
COLOCACIONES EN TÍTULOS DE DEUDA INTERNA
OTRAS INSTITUCIONES PÚBLICAS
AL 30 DE JULIO DE 1996
(en millones de colones corrientes)

INSTITUCIÓN	MONTO
CODESA	2.351
Contraloría General de la República	1.445
Consejo de Seguridad Vial	1.185
IMAS	891
Dirección General de Comunicación	831
Dirección de Asignaciones Familiares	700
UCR	671
MIDEPLAN	587
Banco Crédito Agrícola	569
JAPDEVA	529
Municipalidad de San José	475
INCOP	464
UNED	382
Consejo Técnico de Aviación Civil	381
Registro Nacional	304
Imprenta Nacional	274
Poder Judicial	231
Servicio Nacional de Electricidad	157
Inst. Geográfico Nacional	155
Defensoría de los Habitantes	130
UNA	100
CENPRO	47
Archivo Nacional	17
TOTAL	12.875

FUENTE: Tesorería Nacional.



PARTE II

**DOCUMENTOS Y ARTÍCULOS
RELACIONADOS CON EL
INFORME DE LA COMISIÓN
PARA EL ANÁLISIS
DE LA DEUDA INTERNA**

LA DEUDA INTERNA*

Aunque no sorpresiva, es dramática la información recopilada por la comisión especial del Ministerio de Hacienda que, bajo la dirección de don Eduardo Lizano, estudia el tema de la deuda interna.

Dramática, porque estipula que, con una cuantía de quinientos mil millones de colones, la deuda interna representa ya más de una cuarta parte de la producción nacional y creció durante el último año a un ritmo del treinta y dos por ciento. Sólo el pago de sus intereses representa un veintiocho por ciento de los gastos del gobierno, alcanzando en junio pasado una proporción del cinco por ciento con respecto al Producto Interno Bruto.

Esto significa, ni más ni menos, que el problema se nos fue de las manos. Y que, salvo que se tomen acciones muy agresivas, la deuda interna continuará creciendo viciosamente, comiéndose porciones cada vez mayores de nuestro presupuesto.

En la práctica, las exigencias presupuestarias de la deuda interna, unidas a una baja en las expectativas de la recaudación tributaria, ha anulado el esfuerzo reductor de gastos en que ha venido empeñado el Gobierno. Pues el gasto total aumenta, por más que haya disminuido el gasto diferente del pago de intereses. Aumento que, aunado a la baja del porcentaje de crecimiento de la recaudación tributa-

* *La Prensa Libre*, Editorial, 6 de agosto de 1996.

ria, motivó que el déficit fiscal del primer semestre de esta año alcance más de cuarenta mil millones de colones y represente el setenta por ciento del déficit cumplido en el mismo período el año pasado.

Evidentemente no habrá sanidad fiscal mientras el Gobierno esté sujeto a un gasto de esta magnitud, por demás creciente e inflexible. Un gasto que ya para junio pasado superaba el gasto total en sueldos y salarios; yéndose entre intereses, sueldos y pensiones, más de dos terceras partes de gasto total gubernamental.

Esto sin considerar –cosa muy importante– otros endeudamientos que, aunque contablemente se disimulan mejor a los ojos del Fondo Monetario Internacional, probablemente resulten aún más dañosos, por afectar directamente conquistas sociales, cual es el caso de la deuda no documentada con la Caja Costarricense de Seguro Social.

Desde esta perspectiva, se imponen soluciones agresivas. Para la deuda contraída con el propio sector público, ya el Gobierno ha venido intentando readecuaciones a largo plazo y bajo interés. Readequaciones que, cuando resultan muy ventajosas para la deuda, serán desventajosas para los acreedores. Cosa muy grave cuando los acreedores son instituciones sociales, como la citada Caja, forzada a conformarse con un rendimiento del cuatro o cinco por ciento anual y una promesa –bien devaluada, por cierto de que al final del plazo, dentro de diez o veinte años, el gobierno entonces de turno le reconocerá la devaluación real de ese capital que, si no, perderán todo los asegurados.

Si los bancos comerciales o las entidades financieras del Estado pueden soportar tales arreglos, las instituciones sociales debieran merecer tratos más justos. Como sería trasladarles inmuebles públicos sin uso, que pudieren utilizar como reservas o para proyectos de desarrollo.

Para la deuda contraída con el sector privado no vemos más camino provisional que dolarizarla a largo plazo, ojalá con algún acreedor internacional. De esta manera, al dejar de presionar sobre la demanda interna de crédito, las tasas de interés tenderán a bajar y será cosa de reanalizar nuevamente la situación dentro de cierto plazo.

CARTA

JOSÉ LEÓN DESANTI*

6 de setiembre de 1996

Señor

Lic. Rodrigo Oreamuno

Primer Vicepresidente de la República

Coordinador Consejo Económico

Su Despacho

Estimado señor Vicepresidente:

Con el ánimo de contribuir al debate nacional sobre un problema que agobia a los costarricenses, como es el de la deuda interna, me permito hacerle llegar un planteamiento general con respecto a una posible solución, para que la misma pueda ser discutida por parte de quienes han asumido la responsabilidad de buscar las alternativas que permitan solucionar este problema.

RECAUDACIÓN DE LA DEUDA INTERNA

El patrimonio de los costarricenses como nación, liderado por los valores de libertad, democracia y respeto por los derechos humanos, se complementa con las riquezas naturales y materiales con que cuenta Costa Rica. Entre éstas últimas, han sido orgullo de este país y sus pobladores por muchos años el ICE, el INS, RECOPE, la CCSS, FANAL, los bancos del Estado. Muchos recursos se han dedicado a estas instituciones a través de los años, sin que, a excepción de los

* Ministro de Economía, Industria y Comercio.

bienes y servicios que se reciben, el país como un todo pudiera ver transformado el incremento en la riqueza nacional en una mejor situación económica permanente.

Paralelamente, el Estado costarricense, durante varios años, ha tenido que incrementar su endeudamiento para cubrir el exceso de gasto. El costo financiero que se genera para el Estado al tener que colocar miles de millones de títulos de deuda, lo pagan todos los habitantes, a través de inflación, impuestos o desempleo.

En el caso de una empresa privada la utilidad que genera para sus accionistas se refleja en dos aspectos: el pago de dividendos y las ganancias de capital (por incremento en el valor de los activos de las empresas). En el caso de las empresas públicas, sólo se percibe el primero de los ingresos, a través de los superávits que generan las mismas y que compensan el déficit del Gobierno Central.

Aún así, estamos ante un superávit artificial, ya que se mantiene con un déficit similar por parte del Gobierno Central, que a su vez es acumulativo y creciente en el tiempo. Si el superávit es producto del ingreso por intereses percibidos por el propio Estado, éste para abonarlos deberá colocar más deuda que generará un costo mayor para el siguiente período. De esta forma, estos excesos artificiales de fondos en algunas empresas del Estado, van creando un círculo vicioso difícil de romper.

Una forma de reducir el efecto de los pagos de intereses de la deuda interna y transformar en beneficios efectivos el incremento en el valor de los activos de las empresas públicas, sería efectuar un canje de deuda por acciones de las empresas públicas hacia aquellas que posean títulos de deuda.

El esquema que se plantea es el siguiente:

1. Valorar el patrimonio de RECOPE, FANAL, ICE, INS, y otras empresas del Estado.
2. Emitir acciones sobre el patrimonio de esas empresas.
3. Canjear la deuda que posean estas instituciones por las acciones emitidas.

Bajo este esquema, el Estado no tendrá que pagar intereses para utilizar el excedente de caja de las instituciones, ya que las mismas tendrán acciones que incrementarán su valor, tanto por las distribuciones de dividendos que harían las empresas, como por las ganancias de capital. De esta forma se transformaría el pago de intereses que efectúa el Gobierno Central en pago de dividendos que efectuarían las empresa públicas. Los superávit de caja de las empresas se transformarían en ganancias de capital.

Bajo este esquema, los niveles de deuda se reducirían, el pago de intereses se reduciría, no habrían excedentes ficticios de fondos en las empresas públicas, éstas se valorizarían (con miras a una posible futura privatización), y el país podría inclusive vivir con un nivel de déficit público sano y aceptable.

Como primer paso, podría establecerse este mecanismo para la deuda en poder de las mismas instituciones públicas, pensando en hacerlo extensivo al sector privado más adelante. De todas formas, el ahorro por pago de intereses, podría destinarse a disminuir el saldo de la deuda pública en manos del sector privado.

Habría que determinar el monto de dividendos a pagar por parte de cada una de las empresas, de forma que la ganancias de capital conjuntamente con el pago de dividendos equiparen el monto de intereses que se cobra hasta el momento.

Los 250.000 millones de colones en títulos de deuda que posee el propio sector público (exceptuando el Banco Central), suponiendo una tasa promedio del 28% anual, generan intereses por un monto de 70.000 millones de colones anuales. Los 250.000 millones de colones en acciones, con un pago de dividendos del 10%, generaría un egreso de 25.000 millones de colones, lo que representaría una reducción del 64% respecto a los 70.000 millones de colones actuales, además de la consiguiente disminución de las presiones sobre las tasas de interés.

Solamente por el efecto en la reducción de los intereses pagados al sector público, el monto total a pagar por concepto de intereses dis-

minuiría en un 30%. Si ese ahorro se destinara a amortizar deuda interna, significaría una reducción del 8% de la misma en el primer año.

El tenedor de los bonos no vería desvalorizada su inversión, ya que tendría como respaldo los activos productivos del Estado costarricense.

El mecanismo propuesto, no es más que una forma de diluir y adelantar en el tiempo los beneficios de futuras privatizaciones, que normalmente generan beneficios en un momento del tiempo y de ahí en adelante.

Deseoso de contribuir así, en algo, a esta difícil solución, le saludo con las muestras de mi especial consideración y estima.

José León Desanti M.
MINISTRO

cc: Ing. José María Figueres Olsen,
Presidente de la República
Dr. Francisco de Paula Gutiérrez,
Ministro de Hacienda.

GIGANTESCA CARGA DE INTERESES*

Hay soluciones a la vista, pero ¿hay voluntad?

En respuesta a una pregunta de nuestro periodista Rónald Maturte, el ministro de Planificación, Leonardo Garnier, afirmó que Costa Rica estuvo acostumbrado, durante 20 ó 30 años, “a vivir de prestado”. Esto es cierto, pero convendría precisar esa afirmación en dos sentidos: por un lado, se refiere básicamente al Gobierno Central y, por otro, tal actitud no es solo cosa del pasado; es verdad hoy, se ha de repetir durante 1997 y, si no hacemos nada al respecto, también durante los años venideros.

A manera de ilustración, el proyecto de presupuesto ordinario de la República para 1997, que la administración Figueres envió a la Asamblea Legislativa, implica una colocación neta de bonos de deuda interna por un monto superior a los 160 mil millones de colones, que equivalen a más del 7 por ciento del valor de la producción nacional (PIB). Esta gran demanda de recursos financieros por parte del Gobierno Central, ciertamente, ha de tener repercusiones altamente desfavorables sobre las tasas de interés, sobre la inversión privada y, por tanto, sobre la producción y el empleo nacional. Y el efecto posiblemente es más grande si tenemos en cuenta que, a lo largo de 1997, un año preelectoral, muy probablemente se agregarán al presupuesto muchos otros gastos, por medio de presupuestos extraordinarios, que han de ser financiados con nuevas ventas de bonos fiscales.

* *La Nación*, Editorial, 10 de setiembre de 1996.

Además de su impacto financiero sobre el sector privado, la carga de intereses sobre la deuda pública interna aleja, con creciente velocidad, al Gobierno de la posibilidad de financiar los demás propósitos que constituyen su razón de ser. El insostenible peso de los intereses solo puede reducirse si hacemos abonos extraordinarios a la deuda interna –con recursos frescos que se pueden obtener de venta de activos públicos que operan en actividades no estratégicas– y si nos cercioramos de que en lo futuro no volveremos a incurrir en un insostenible endeudamiento. La reforma constitucional conocida como “garantías económicas” apunta en este último sentido.

De la explosión de la deuda pública somos responsables todos los ciudadanos, por haber creído que era posible “hacer chocolate sin cacao”, es decir, realizar gasto público (en obras comunales, sueldos, pensiones, transferencias y otras) sin tener que pagarlo con impuestos. Los ciudadanos hemos llevado al poder a políticos que no han tenido inconveniente en dejar hipotecado el futuro de nuestros hijos y nietos, quienes tendrán (con mayores impuestos o menor obra pública) que pagar gastos producidos por esta generación.

Pero, por fortuna, la solución depende de nosotros mismos. Como afirmó el diputado Rodolfo Méndez, “hay que solucionar este problema ya, porque se está comiendo las posibilidades de desarrollo”. La solución ha de tener mucho de lo que señaló el ministro Garnier, es decir, hay que “abrir nuevas inversiones en infraestructura a procesos de alianzas estratégicas, concesiones y cogeneración, para evitar que se dependa solo del gasto público”. Si a esto agregamos la privatización, entonces ya habremos dado en el clavo teórico. Ahora solo resta pasar del dicho al hecho. ¿Cuáles políticos prometen hacerlo?

DEUDA INTERNA ES ASUNTO DE TODOS LOS SECTORES*

ALBINO VARGAS**

El problema de la deuda interna es grave, porque golpea duramente las finanzas públicas y repercute en toda la economía. Todos los costarricenses, querámoslo o no de una forma u otra, nos vemos afectados por el problema de la deuda interna.

Sin embargo, desde el punto de vista del sector laboral, tenemos algunos puntos divergentes con respecto al criterio que se tiene sobre sus orígenes y sobre las vías de solución. En primer lugar, creemos que buscar soluciones a la deuda interna, es una tarea de todos los sectores sociales. La solución a un problema de esa índole no puede ser, como se maneja hasta el momento, ni exclusivamente atribución del Gobierno, ni del principal partido de la oposición, ni de los empresarios.

La definición de soluciones al problema de la deuda interna tiene que ser producto de una concertación amplia, participativa, transparente, donde estén los dos principales partidos, los partidos minoritarios, los empresarios, las organizaciones laborales y la academia universitaria. Deberá ser una mesa nacional, para buscar soluciones desde diversos ángulos.

No compartimos tampoco, y la criticamos severamente, la integración de una comisión que hizo recientemente el Gobierno, donde puso a connotados economistas para que le generen propuestas so-

* *La Prensa Libre*, 7 de noviembre de 1996.

** Secretario General, Asociación Nacional de Empleados Públicos.

bre la deuda interna porque, aunque muy prestigiosos y gozan de una gran credibilidad, representan una determinada corriente económica que está de moda en el mundo: la corriente neoliberal. Esa comisión, de por sí, está sesgada en los resultados que va a dar en sus recomendaciones. A la hora de integrarla, se debió actuar con un criterio mucho más democrático.

Por otra parte, hablar del problema de la deuda interna sin hablar del problema de la administración tributaria, del problema de la evasión fiscal, del problema de la cultura a evadir las responsabilidades fiscales que hay entre los costarricenses, sería un debate incompleto. La deuda interna ha crecido enormemente por las necesidades que tiene el gobierno de recursos para funcionar y por falta de ingresos sanos, acude al expediente de los bonos, con lo cual lo que logra es acrecentar la deuda. El problema político fundamental, el problema de fondo crucial aquí, es que ni este gobierno, ni los anteriores, han tenido una real voluntad política de agarrar el toro por los cuernos.

La administración tributaria se ha debilitado, a la administración tributaria se le han cercenado recursos tecnológicos para que se innove; las leyes contra la evasión fiscal siguen siendo de aplicación tímida y al mismo tiempo, se incentiva, se promueve y se fortalece la tendencia a exonerar de impuestos al empresariado nacional. La última barbaridad que ha surgido es que las industrias turísticas, la hotelería, deje de pagar el 3% por los hospedajes. Entonces, uno siente que la política tributaria, la política fiscal, la misma gestión de la administración de los impuestos no está apuntando en la dirección correcta, para allegar recursos sanos a las finanzas públicas, de manera que el Estado no tenga que estar acudiendo al mercado de capitales a adquirir dineros a través de los bonos y, por ende, a acrecentar la deuda interna.

La misma Contraloría General de la República ha señalado reiteradamente las debilidades que se siguen tolerando en la administración tributaria y más bien, me atrevería a decir, con todo respeto para la Contraloría, y a pesar de todo el prestigio que tiene, a la Contraloría le ha faltado decisión, le ha faltado beligerancia y le ha faltado agresividad, para meter en cintura a los responsables del manejo

de la política fiscal costarricense, en cuanto a administración tributaria, porque las recomendaciones que da se quedan en el olvido.

Igualmente en materia de aduanas. Aunque se han dado cambios, no todo está corregido, ni todo está modificado. Más bien, la reestructuración aduanera que recientemente se efectuó, tiende a posibilitar aún más la evasión fiscal. Hay que buscarle solución al problema de la deuda interna. Busquémosela en forma participativa y transparente, sin distinciones, pero veamos el problema de la deuda interna de una forma integral; veamos por qué el gobierno se endeuda, por qué no tiene ingresos frescos, cuáles son las deficiencias de la administración tributaria, qué está ocurriendo con la evasión fiscal, qué está ocurriendo en el sistema aduanero, por qué hay debilidades, por qué se da la espalda a recomendaciones importantes.

Aquí está, ahorita, una comisión de expertos españoles, revisando la estructura tributaria costarricense, y ellos nos han dicho que seguramente van a dejar recomendaciones muy puntuales en materia de tributación; pero, sin voluntad política, ni con la mejor asesoría del mundo se va a poder salir adelante.

Hay personas con mucha solidez académica y profesional que conocen el sistema, que han dicho que la evasión fiscal anual, el monto que en este país se roban en impuestos, al año, se acerca a las cifras que se manejan de deuda interna. Siendo conservadores, se podría decir que la evasión fiscal está para arriba de los €100 mil millones. Esa es la cifra, conservadora, de lo que el fisco deja de recaudar al año por sus debilidades tributarias, por su falta de decisión política en materia de administración tributaria, por las deficiencias en el sistema aduanero.

Con una cifra de 100 mil millones al año, en un quinquenio usted podría tener un aporte importante en la solución de la deuda interna, sin necesidad de caer en el extremo del extremismo ideológico de los señores neoliberales, que dicen que la única forma de resolver la deuda interna es vendiendo lo mejor del patrimonio que tenemos los costarricenses.

Bueno ¿y qué? ¿Vendemos lo mejor que tenemos, nos dan \$1.500 millones por el ICE, y después qué vamos a vender, si no se corrige el robo de impuestos, si no se fortalece la administración tributaria, si no se corrige la fiesta que hay en las aduanas del país en este momento, si no se pone freno a la subfacturación? Aquí es donde uno cree que el debate sobre la deuda interna desde ahora es un debate sesgado, permeado por una visión ideológica en materia económica. Un debate de las cúpulas políticas tiene un gran nexo con el sector empresarial. Las soluciones que se están girando para la deuda interna son las que convienen al reducido círculo de poder y no las que tienen que ser de conveniencia para los tres millones de costarricenses que componemos este país.

El asunto del gasto público es también un tema sumamente importante, dentro de un enfoque integral al análisis de la deuda interna. Creemos que hay que ponerle límites al derroche del gasto público. Si vamos a buscar una solución al problema de la deuda, definamos en qué áreas se tiene que gastar, porque los grandes despilfarradores de los recursos del erario público no son los empleados de base, sino las cúpulas políticas que se montan cada cuatro años.

Eso es la fiesta que hacen en Aviación Civil y el despilfarro de dinero que está ocurriendo con el Instituto de Desarrollo Agrario (un pequeño Aviación Civil) para citar solo dos ejemplos.

Hagamos una revisión exhaustiva, modernicemos la Contraloría, démole más poder a la Defensoría de los Habitantes de la República, para controlar a las cúpulas políticas que llegan cada cuatro años a saquear las finanzas públicas y definamos qué perfil de país queremos y hasta donde queremos llevar el gasto.

En el Gobierno Central, en los ministerios, trabaja la gente que gana los más bajos salarios de la Administración Pública. Salarios de ₡35 mil, ₡40 mil, que con diez años de anualidades, llega a ₡55 mil, ₡65 mil. En el Gobierno central, el exceso del gasto público no está ni por el número de empleados ni por el salario que ganan. Mala ejecución de proyectos, no hay rendición de cuentas, no hay evaluación de gestión, hay improvisación, no hay continuidad en los programas, llega un gobierno y acaba de un plumazo con lo que inició

el anterior, aunque haya sido bueno o malo, viene e implementa otro programa y otra vez a hacer proyectos, programas, contratar consultorías, gastar millones. En el Gobierno de José María Figueres se han gastado millones en consultorías, dizque para las famosas reestructuraciones que hubo. Y yo me atrevo a decir que muchas de esas constructoras fantasmas, nacen al calor del respaldo gubernamental, para llevarse jugosas erogaciones. ¿Cómo se explica usted, que existiendo la Dirección General del Servicio Civil, que supuestamente es el ente técnico que regula lo relacionado con el empleo en la Administración Pública, y que hace los estudios de reestructuraciones, fuera sustituido por una Fundación de Servicio Civil, con funcionarios del Servicio Civil, que le cobran al Estado consultorías por reestructuraciones. ¿En qué país andamos y quiénes son los responsables de eso? No son los empleados públicos de base. Hay que hacer la distinción entre las jerarquías institucionales y la gente de base, esa que se queda ahí, llevando leño cada cuatro años, viviendo en la crisis emocional, con la incertidumbre sobre su empleo, mientras los de arriba siguen haciendo un fiestón.

La verdad es que estamos en un peligroso proceso de deslegitimación de las instituciones democráticas costarricenses. Creo que estamos en un acelerado deterioro de la credibilidad en el sistema institucional, y eso puede dar pie a cualquier cosa.

Volviendo al tema de la deuda interna, hay un grupo de sindicatos que hemos venido trabajando. Se llama el Frente de Organizaciones Laborales de Hacienda. Ahí están los compañeros del Sindicato del Ministerio de Hacienda (SINDHAC) y de la Asociación Sindical de Empleados Públicos de las Aduanas (ASEPA) junto con la ANEP.

Hemos hecho algunas propuestas: por ejemplo, el Ministerio de Hacienda necesita tener una auditoría interna fuerte y eficiente, (no la tiene, a pesar de que está recomendado); hay que fortalecer al máximo la Policía Fiscal Aduanera; hay que establecer en aduanas una Unidad de Valoración de Mercancía, de la máxima calidad.

Al mismo tiempo, creemos que la Contraloría debe asignar comisiones permanentes, para que estén supervisando la administración tributaria y las aduanas; hay que darle a la administración tributa-

ria autonomía en lo técnico, lo administrativo y lo financiero; hay que poner en práctica, ya, urgentemente, las mismas recomendaciones de la Contraloría y de la Auditoría general interna del Ministerio de Hacienda, y creemos que la Administración Tributaria tiene que ser intervenida por un órgano multisectorial.

Pero, además ¿cómo manejar la deuda interna actual? Hay soluciones: más o menos el 65% de la deuda interna actual, es entre instituciones del Estado, es decir, se deben plata unas a otras. Yo le debo plata de un bolsillo a otro. Otro poco, un poquito menos de la mitad, corresponde a deuda del Estado con particulares. Sin necesidad de vender el ICE, se pueden encontrar fórmulas para la deuda interna: puede condonar una parte, puede reestructurar, en términos de plazos, otra parte; puede poner en fideicomiso, una parte de la deuda, para colocaciones en el exterior. Puede prolongar los plazos, en el tiempo en que el Estado va a honrar esa deuda interna. Hay opciones para resolver el problema, de corto, mediano y largo plazo, por diversos caminos, sin necesidad de vender lo mejor que tenemos, porque si lo vendemos después nos quedamos sin nada para responder.

En el fondo ¿cuál es el problema con que nos encontramos? El problema es que la forma en que se maneja la deuda interna, en estos momentos, tiene un enfoque unilateral. Aquí, en materia de deuda interna lo que cuenta es la opinión de Eduardo Lizano o la de Thelmo Vargas, que son los gurúes en materia de política económica en este país, porque lo que ellos dicen es santa palabra. Son académicos y profesionales de un gran mérito, pero ellos tiene su visión ortodoxa y dogmática de la macroeconomía de estos tiempos. Lo que ellos digan es importante y tiene que ser tomado en cuenta, pero por favor, tomen la opinión de otra gente, tan experta como ellos, aunque no tengan tanto renombre como ellos. Hagamos una concertación multisectorial sobre la deuda interna, sobre el gasto público, sobre el mismo rol del Estado, para que este país no explote.

DECLARACIÓN DE LOS EX PRESIDENTES DE LA REPÚBLICA AL PUEBLO DE COSTA RICA*

Los abajo firmantes, ex Presidentes de la República, profundamente preocupados por la crítica situación del país, hemos decidido reunirnos con el fin de colaborar, en la medida de nuestras posibilidades, en la búsqueda de soluciones para algunos de los más graves problemas de Costa Rica. Lo hacemos exclusivamente con el interés de llamar a todos los ciudadanos a unirse en un esfuerzo nacional de emergencias, única manera de evitar que se pierdan todas las ventajas que nos ha deparado nuestro sistema democrático.

El debate y la toma de decisiones sobre las grandes reformas que, con el fin de asegurar la gobernabilidad de la nación, debe experimentar nuestro sistema político, son insoslayables. Sin embargo, hemos considerado que, al mismo tiempo, deben emplearse los recursos políticos e institucionales que nos ofrecen la Constitución y las leyes vigentes, para enfrentarnos resueltamente a aquellos problemas cuyas soluciones no admiten postergación.

El país enfrenta momentos difíciles. La recesión económica, el aumento de los casos de corrupción, la inseguridad ciudadana, la necesidad de que nuestra justicia sea pronta y cumplida y la crisis de valores son algunos de los problemas que más aquejan a nuestros compatriotas y que demandan su rápida atención.

* Santa Ana, 12 de noviembre de 1996.

Sin embargo, convencidos de que, en este momento, el problema más grave, de mayores repercusiones sociales y más inmediato del país es el del manejo de la deuda interna, hemos acordado, con base en nuestra experiencia y en la información que se nos ha suministrado, hacerle al país varias observaciones sobre la naturaleza y la magnitud del problema y recomendaciones sobre su posible solución.

El déficit, causa fundamental

La causa fundamental del crecimiento de la deuda interna es la acumulación del déficit fiscal. Todo intento de solución del problema de la deuda será nugatorio si no se adoptan las medidas necesarias para evitar que en el futuro se continúe con las malas prácticas presupuestarias. Como primera recomendación, proponemos prohibir, mediante una reforma constitucional, que el déficit del gobierno central sea mayor que el uno por ciento del producto interno bruto, y que dé garantía que el país no volverá a vivir situaciones similares.

Esto no significa que las medidas para reducir el monto de la deuda interna deban retrasarse hasta la aprobación de dicha reforma. La urgencia de tales medidas es proporcional al gigantesco monto alcanzado por la deuda interna. La situación continúa agravándose y se prevé que, a finales de 1997, ese monto ascenderá a **un millón de millones de colones** (¢1.000.000.000.000), aproximadamente **cuatro mil millones de dólares** (\$4.000.000.000).

En 1996, el gasto del gobierno central equivale al 20,7% del PIB, mientras que los ingresos corrientes alcanzan únicamente el 16,3% del PIB. Aún mas grave es el hecho de que poco más de la mitad de ese gasto (11,4% del PIB) se destina al pago de pensiones, certificados de abono tributario, intereses de la deuda, y financiamiento de las universidades y del Poder Judicial, así como que el 5,4% del PIB corresponde al pago de la planilla pública. Esta inflexibilidad presupuestaria hace que cada día el gobierno tenga menos posibilidades de atender sus obligaciones más básicas. El principal factor de inflexibilidad es el pago de intereses de la deuda, que en 1987 representaba el 2,5% del PIB y hoy llega al 5,8%. Su atención hace que ya se estén descuidando gravemente la educación, la salud, la seguridad ciudadana, el sistema carcelario, la vivienda y finalmente la in-

fraestructura pública esencial para el bienestar de los ciudadanos y el crecimiento de la producción nacional. Reducciones adicionales del gasto público de interés social continuarían acentuando un deterioro perjudicial a todos los costarricenses, cuyos efectos recaen de manera más brutal en las clases humildes.

Por otra parte, los tenedores de bonos de la deuda interna pertenecen mayoritariamente a las clases medias y altas. Esto significa que, con un sistema tributario tan regresivo como el que tenemos, los costarricenses más humildes pagan impuestos para que el gobierno cubra los intereses de la deuda.

LAS SOLUCIONES

Debemos evitar la ilusión de que existen soluciones simplistas. En efecto, sabemos que la solución se encuentra en un conjunto de medidas cuyo resultado global sea la posibilidad de reducir casi totalmente la deuda interna. Con frecuencia, ciudadanos de buena fe han objetado públicamente algunas de esas medidas atribuyéndoles a otras la virtud de resolver la totalidad del problema. Consideramos que ha llegado la hora de encarar la realidad con la disposición de aceptar los límites de cada opción y adoptar todas las que sean necesarias.

La condonación y renegociación de la deuda colocada en el sector público

En vista de que aproximadamente la mitad de los bonos de la deuda está en manos de entidades públicas, se ha argumentado que es posible proceder a una condonación parcial de la misma. En realidad, la mayor parte de los recursos respaldados por esos bonos no pertenecen a las instituciones, sino a personas concretas que tienen derechos sobre ellos.

La deuda con la Caja Costarricense del Seguro Social no puede ser condonada porque su monto no pertenece a la Caja, sino a los ahorrantes del régimen de pensiones. Lo mismo puede decirse de la deuda con la Junta de Pensiones del Poder Judicial. Tampoco se

puede condonar la deuda con el Instituto Nacional de Seguros, ya que es parte del fondo para el pago de los daños por siniestros. La deuda con los bancos estatales representa una buena parte de los depósitos del público.

Sin embargo, sí es aceptable la condonación de las deudas con otras instituciones del Estado. De igual manera, recomendamos la renegociación de la deuda interna con las entidades públicas acreedoras, con el ánimo de disminuir el peso de su servicio.

Compra de activos por parte de instituciones estatales

Se ha sugerido que ciertos activos del Estado podrían ser adquiridos por instituciones públicas mediante el pago con bonos de la deuda. Una de esas sugerencias propone que la Caja Costarricense de Seguro Social compre la Refinadora Costarricense de Petróleo y, otra, que los bancos estatales adquieran el Instituto Nacional de Seguros. Esa opción plantea ciertas dudas, sobre todo en relación con la futura rentabilidad de esas empresas. No obstante, es recomendable estudiar ambas propuestas, en el entendido de que su eventual puesta en práctica sería tan solo una solución parcial.

Conversión de la deuda interna en deuda externa

Esta medida debe ser considerada. En este punto, es conveniente resaltar que, en estos momentos, el gobierno está, más bien, disminuyendo la deuda externa mediante el procedimiento de amortizar más de lo que desembolsa. Esto no parece ser conveniente, pues significa que la deuda externa se está reduciendo con más endeudamiento interno. Si bien en el pasado fue posible reducir la deuda externa, esto se pudo hacer gracias al apoyo del exterior para que rescatáramos parte de esa deuda a razón de 16 centavos por dólar, ayuda que recibimos por razones coyunturales que hoy no se dan.

Venta de activos del Estado

Esta opción es la más promisoría en cuanto a la magnitud de sus posibles resultados. Debidamente planificada y ejecutada, debería

permitir el pago de, al menos, la mitad de la deuda interna, vale decir, a diciembre de 1997, no menos de **2.000 millones de dólares**.

El señor ex Presidente de la República, don Rodrigo Carazo Odio, hace la siguiente manifestación: *No estoy de acuerdo con la tesis de que la venta de activos del Estado incluya al ICE ni a otras entidades que prestan servicios públicos. Hacer semejante cosa significaría sacrificar inútilmente al pueblo de Costa Rica y abrir el campo al control indiscriminado sobre la soberanía nacional por parte de grandes empresas monopolísticas internacionales.*

Política de austeridad

Los tiempos difíciles por los que atraviesa la nación nos obligan a ser estrictamente austeros en el gasto. Mayores esfuerzos deben ser realizados para la eliminación de todo gasto superfluo, propaganda del Estado y reducción drástica de las partidas específicas. A este respecto, debe recordarse que la aprobación parlamentaria del Presupuesto de la República es solamente una autorización de gasto que no entraña la obligación de ejecutarlo en su totalidad.

En general toda institución pública debe colaborar a reducir la deuda interna mediante políticas efectivas de reducción del gasto. No debe descartarse el mejoramiento de la recaudación tributaria, mediante la legislación recientemente aprobada que le da al Estado instrumentos penales para mejorar la eficiencia de la recaudación fiscal.

EL COSTO DE OPORTUNIDAD

Hasta hace pocos meses, se hablaba de la posibilidad de vender activos del estado como un medio para reducir la deuda interna y, así, bajar el pago de intereses. Se proponía que, con el ahorro, se creara un fondo especial para la educación básica. Lamentablemente, esa posibilidad queda hoy excluida a causa del elevado monto del total de la deuda.

En la actualidad, el costo de no llegar a un acuerdo para actuar a tiempo es mayor que el costo de actuar. Las medidas que hemos co-

mentado y recomendado en este documento no podrán surtir sus efectos de inmediato. Retrasar su aplicación puede conducir a una catástrofe mayor.

Un llamamiento

Hacemos un llamado al Gobierno de la República para que realice sus mejores esfuerzos en la pronta solución del problema prioritario de la deuda interna y establezca lazos para una mayor colaboración de las distintas representaciones de la sociedad costarricense.

A los partidos políticos, y en especial a los señores precandidatos a la Presidencia de la República, para que se unan a nosotros en este empeño por lograr que se eviten males mayores. Esa será, para ellos, una oportunidad de prepararse a fin de asumir eventualmente las funciones que aspiran a desempeñar. Pero, sobre todo, será una demostración de que están dispuestos a servirle al país, no importa cuál vaya a ser el resultado de la justa electoral de 1998.

A los medios de comunicación, respetuosamente les pedimos su colaboración para iniciar una campaña nacional tendiente a crear una mayor conciencia sobre las obligaciones de los ciudadanos para con su país.

Los problemas que enfrenta nuestra patria son graves y solo mediante el concurso franco y activo de todos, podremos enrumbar el país por el camino del bienestar. Estamos seguros de que cada uno de nuestros compatriotas tiene la oportunidad de colaborar, en alguna medida, en la solución de los principales problemas nacionales. Los instamos a aprovecharlas.

Mario Echandi Jiménez

José Joaquín Trejos Fernández

Luis Alberto Monge Alvarez

Rodrigo Carazo Odio

Oscar Arias Sánchez

Rafael Angel Calderón Fournier

LAS SOLUCIONES DEBEN DARSE YA*

EMILIO BRUCE JIMÉNEZ**

El problema de la deuda estatal –constituida por la deuda interna y la deuda externa– es algo de significación para el país. La proporción de intereses que genera, así como los recursos que demanda del presupuesto nacional, tienen un altísimo costo de oportunidad para el país, porque se está gastando en pagar intereses a las instituciones del Estado, a las empresas y a las personas pudientes, sumas de dinero que de otra manera podrían ser destinadas a atender problemas de educación y salud.

No existe una única medida que debemos tomar, para solucionar el problema. Vamos a tener que recurrir a un abanico de cosas, y uno de los elementos importantes que debemos considerar es evitar que la deuda interna siga creciendo. Esto se logra fundamentalmente ajustando los gastos estatales mediante un presupuesto equilibrado, para eliminar el déficit fiscal e incluso, si es del caso, producir un superávit para que, con los dineros que le sobren al Gobierno, se pueda dar servicio a la deuda y se pueda congelar el monto del principal, de manera que no siga creciendo y más bien comience a reducirse lentamente.

En el momento presente, esta primera solución pareciera que es muy difícil de tomar, porque un presupuesto superavitario es rece-

* *La Prena Libre*, 18 de noviembre de 1996.

** Presidente de farmacias Eos. Ex Presidente de la Cámara de Comercio de Costa Rica.

sivo, y vivimos una recesión. Si hacemos un presupuesto recesivo, vamos a profundizar la recesión del país. Sin embargo, es muy importante pensar en que la deuda no crezca adicionalmente para que, en el momento en que la economía esté creciendo, podamos tener un presupuesto lo más equilibrado posible.

En segundo lugar, es muy importante contemplar la composición de la deuda estatal. Tenemos una deuda externa mucho más pequeña que la deuda interna. La deuda externa podría aumentarse, para aplicar los recursos frescos a redimir bonos de la deuda interna. Así podríamos hacer que bajen las tasas de interés en colones. De llegarse a una solución de este tipo, los tenedores de bonos costarricenses tendrían que utilizar esos recursos en hacer otras obras: otros negocios, otras empresas, con lo que se vendrían a reactivar las cosas. Eso ayudaría a reactivar la economía, e incluso, si se logran las tasas de interés adecuadas, podrían bajar a su vez la carga financiera de la deuda interna, que es importante.

El componente de interés real en nuestro país es más alto que los intereses reales pagados en el exterior. Podríamos, incluso generar una reducción de la carga financiera.

El tercer elemento que se debe asumir, es la creación del marco legal necesario, con la mayor celeridad posible, para vender un grupo importante de activos del Estado que no son muy productivos. Me refiero a activos que están en poder de los bancos del Sistema Bancario Nacional, a los ferrocarriles, la Fábrica Nacional de Licores, terrenos y fincas en poder del Estado, cuya productividad es muy inferior al costo de la deuda interna, es decir, que lo que estamos pagando por intereses es mayor que lo que producen esos activos. Ahí están estaciones de tren sin utilizarse, que podrían ser vendidas, ojalá a extranjeros, para atraer recursos frescos y reducir la deuda interna. Es el momento de pensar en esos y otros activos también muy importantes, que se debieran poner en movimiento para pagar parte del principal de la deuda, y con la disminución, reducir el impacto del gasto en intereses.

En el caso de una empresa como la Fábrica Nacional de Licores hay consenso en el país de que se venda, pero no se termina de vender

porque hace falta la última etapa de acuerdo entre los partidos políticos. Es muy importante analizar la posibilidad de vender la concesión de la distribución de combustibles, a empresas extranjeras e incluso, vender la Refinadora Costarricense de Petróleo y sus instalaciones, así como el Instituto Nacional de Seguros y dos de los tres bancos estatales. El Gobierno debe conservar para sí un banco comercial por un tiempo, con el propósito de lograr el equilibrio en la sociedad y en las entidades otorgantes de crédito.

Con la venta del INS, dos bancos, la concesión de la distribución de combustibles, la Fábrica Nacional de Licores y muchos activos que est n en poder del Estado, que son activos poco productivos, se podrá reducir sustancialmente el principal de la deuda.

A su vez, es muy importante que el Estado pueda entrar en una negociación que le permita al país modernizar sus comunicaciones y aumentar la generación eléctrica y, con esos recursos, pagar una parte sustancial de la deuda interna. En consecuencia, si se venden activos del Estado para pagar el principal, en un extremo de cosas, y si se transforma una parte de la deuda interna en deuda externa, para que el componente real de los intereses sea menor, bajar  la carga financiera. Si además de eso el Estado logra ir equilibrando el presupuesto, para evitar el déficit, y llegamos en épocas de crecimiento a tener superávit que nos ayuden a reducir la deuda, las medidas en conjunto van a tener un impacto importante en el manejo de la deuda estatal.

Es muy importante señalar que deber no es perjudicial para el país, siempre y cuando el dinero conseguido en préstamo sea bien empleado. No se justifica, tampoco, pagar la totalidad de la deuda estatal. Conforme el país crezca y el Estado pueda desarrollar iniciativas de construcción de infraestructura, en la de menos, la deuda va a tender a crecer, no a disminuir. Mientras tanto, lo que tenemos que hacer ahora es reducir el principal de la deuda y el pago de intereses a montos razonablemente manejables, e intereses más bajos, que le permitan al Estado redirigir recursos hacia seguridad ciudadana, salud y educación, y  por qué no?, hacía infraestructura nacional, de una manera más cuantiosa. Deber dinero nunca ha sido malo, lo malo ha sido utilizarlo mal o desperdiciarlo. Generalmen-

te, los dineros que se deben se pagan a sí mismos, si los proyectos son buenos. Lo que sucede en estos últimos tiempos es que hemos estado endeudándonos para financiar gastos corrientes, para pagar sueldos, salarios y gastos variados del Estado. Este es uno de los problemas más serios.

Convertir la deuda actual en algo manejable, puede lograrse mediante una combinación de todos estos factores. No va a ser un asunto de cortísimo plazo; va a ser un proceso de años. La creación del marco legal para poder vender los activos del Estado y someterlos a remate público no va a ser algo muy rápido.

Pero puede haber medidas de corto plazo, como la transformación de una parte de la deuda interna en deuda externa, siquiera 150 ó 200 millones de dólares. Al pasar un principal de un lado a otro y bajar la carga de intereses, la economía crecerá más vigorosamente y, conforme crezca la economía del país, la deuda estatal tenderá a ser más manejable.

El problema más serio de la deuda interna es su crecimiento y el círculo vicioso en que estamos entrando. El año entrante, el Presupuesto de la República va a ser financiado con cerca de un 40% en bonos. Cerca de un 25% del presupuesto se va a gastar en intereses. Estamos llegando al momento en que el Estado está captando para pagar intereses. El crecimiento de la deuda es explosivo. El interés compuesto está convirtiendo esto en una bola de nieve inmanejable. Si las medidas que ahora se está pensando en tomar se hubieran aplicado hace un tiempo, hubiera sido mucho más sencillo. Es importante que se tomen ahora, porque en la medida en que se haga pronto, va a ser más sencillo controlar las cosas, que dentro de un tiempo.

Temo que el país no ha entendido, y los costarricenses tampoco, la gravedad de algunas de estas situaciones y preocupa que continúen pensando en que es mejor conservar activos en poder de JAPDEVA, fincas en poder del INA, instituciones y propiedades en poder del ICE, el AyA, y cuestiones de esta naturaleza, que fueron y siguen siendo importantes para el país, pero por el cambio de prioridades y para poder hacer más manejable la situación, se va a requerir una

transformación de muchos de estos activos y que las propias instituciones descentralizadas del Estado, para que, mediante legislación especial, puedan a su vez llegar a un proceso de condonación, transformación, readecuación de la deuda. Es claro que no puede haber generalidades sobre los aspectos de condonación de la deuda del Estado con sus propias instituciones, porque si se tomaran medidas de corte general, el régimen de pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social podría ser muy lastimado y conducir hacia una tragedia de naturaleza social muy importante. Pero el país, el Gobierno y los líderes económicos –los ministros de Hacienda y Planificación– sí van a tener que analizar la posibilidad de echar mano a estos recursos, que no van a ser suficientes para pagar toda la deuda, pero sí para reducirla en lo sustancial, tratando al menos de que no se produzca un déficit importante que continúe incrementando la deuda por encima del crecimiento de la economía nacional.

AL MARGEN*

JOSÉ RAFAEL BRENES

El pronunciamiento de los ex Presidentes ha servido como detonante de lo que será uno de los temas de campaña más controversiales en las próximas elecciones. Nos referimos a si deben o no privatizarse empresas públicas que proporcionan servicios que hasta el día de hoy se brindan en forma monopólica.

Su importancia deriva de la aparente contradicción en que se encuentran la mayoría de los costarricenses pues, como dice el dicho, quieren tener el pastel y comérselo al mismo tiempo. Esta contradicción no es del todo desatendible. Hasta ahora se ha preguntado a los costarricenses si piensan que se debe privatizar el ICE. Esta pregunta está mal planteada. La pregunta debe ser si prefieren que el ICE sea "de todos" o si más bien prefieren tener acceso a una mejor atención médica, a calles decentes y a una buena educación. Porque de esto se trata. El Estado debe escoger entre ser empresario dedicado a la generación de energía, como el ex ministro Arce, y cumplir a cabalidad con sus obligaciones fundamentales. Hubo un momento en que pudo hacer las dos cosas. La crisis de la deuda nos señala que esos tiempos ya pasaron.

Se desprende de las declaraciones de políticos y economistas que ellos, en su mayoría, lo tiene bastante claro. Incluso algunos de ellos, que en otras oportunidades se opusieron a vender estos activos, ahora se dan cuenta de lo imperioso de poder utilizar estos recursos para disminuir el endeudamiento público como única solu-

* *La República*, 21 de noviembre de 1996.

ción para recuperar la confianza y la estabilidad económica. Desafortunadamente todavía importantes personajes no quieren aceptar esta realidad.

En primer lugar, tenemos a don Rodrigo Carazo quien señala que vender el ICE y las otras instituciones que brindan servicios públicos es como vender la casa. Se equivoca don Rodrigo. Un ejemplo más acertado sería el caso de un sastre que también es pulpero y decide vender la pulpería pues se da cuenta de que por querer hacer las dos cosas al mismo tiempo no hace bien ninguna. Sí tiene razón nuestro ex Presidente en exigir garantías para que mañana no enfrentemos el mismo problema. De aquí la importancia de aprobar las Garantías Económicas recientemente rechazadas por los diputados liberacionistas.

Caso aparte es el de don José Miguel Corrales, virtual candidato del partido en el poder. Don José Miguel pareciera rehusarse a aceptar la gravedad del problema y, peor aún, confunde la cura con la enfermedad. Señala el señor Corrales que el problema de la deuda se soluciona recuperando la confianza, bajando los intereses, la inflación y buscando la austeridad. El único problema con este listado de buenas intenciones es que para alcanzar tan loables fines es requisito indispensable disminuir la deuda interna. Siguiendo esta receta nos pasaría lo del perro que se quiere morder la cola.

Don José Miguel sabe que el 35% del gasto público se dedica a pagar intereses y que la inflación y las tasas de interés se mantienen altas precisamente porque el Gobierno, a pesar de que no gasta un cinco en reparar las calles, sigue encontrando que gasta más de lo que le ingresa. Esto no es lo más serio de sus declaraciones. Continúa este precandidato señalando la inconveniencia de limitar el déficit pues para progresar es necesario endeudarse. Si esta proposición fuera cierta Costa Rica en estos dos años hubiera pasado a ser la primera potencia industrial del mundo. En todo caso, una opinión es una opinión.

A pesar de posiciones como las de los señores Carazo y Corrales, debemos ser optimistas. Este es el inicio del debate nacional que permitirá, si los costarricenses deseamos progresar, cambiar de forma radical nuestra economía para beneficio de todos.

UN CAMINO DE SOLUCIONES*
La comisión sobre deuda interna da la pauta;
hay que seguirla

Ya no hay razones, excusas o coartadas para el silencio, la evasión o la inacción. La comisión de expertos que, por encomienda del Ministro de Hacienda, Francisco de Paula Gutiérrez, analizó el grave mal de la deuda interna, ha emitido un excelente informe. Tras ser divulgado por el gobierno a algunos sectores específicos, y por *La Nación* (resumidamente) a todos los ciudadanos, el país cuenta ya con un plan estratégico de gran solidez, amplio alcance y responsable actitud para echar a andar con miras a la atención de una serie de males macroeconómicos, administrativos y hasta legales que, en conjunto, nos han conducido a las urgencias de hoy. Y si múltiples y diversas han sido las causas de lo que hoy padecemos, igualmente plurales y orgánicas –pero rápidas– deben ser las soluciones.

En esta visión de conjunto está la principal virtud de la propuesta del grupo de expertos que dirigió el economista y ex Presidente del Banco Central Eduardo Lizano, e integraron los también economistas Ronulfo Jiménez y Federico Vargas, el banquero Oscar Rodríguez y el abogado Marco Vinicio Tristán. Pero hay mucho más en la propuesta que merece destacarse y acatarse. Comentamos lo más relevante, sin perjuicio de volver posteriormente sobre aspectos más específicos:

1. La gravedad de la deuda no es un simple asunto de números, balances macroeconómicos o frialdad financiera. Al contrario,

* *La Nación*, Editorial, 22 de noviembre de 1996.

conspira directamente contra el bienestar de los ciudadanos. ¿La razón? Al tener que dedicar un tercio de sus ingresos a honrar los compromisos que ella impone, el Gobierno –en palabras de la comisión– “se ve imposibilitado de atender debidamente sus tareas fundamentales” y deja de ser un factor “esencial para promover el progreso social y el desarrollo económico del país”, por no poder invertir en educación, infraestructura, salud, seguridad ciudadana y otras áreas que muestran gran deterioro y, así, golpean directamente a los grupos de menores recursos. Es decir, la solución al problema de la deuda es un requisito para devolver al Estado su deber esencial con la sociedad y los ciudadanos. También, para emprender un camino de desarrollo con equidad.

2. Como el origen de esta emergencia nacional es el manejo inadecuado de las finanzas públicas y la generación de déficit estatales crónicos, la comisión sustenta su propuesta en dos metas: contener el faltante y reducir el pago de intereses por parte de la deuda. Su firmeza aquí es evidente: “Tratar de resolver el problema de la deuda interna sin, a la vez, atacar el problema de los déficit fiscales, es como echar agua en un barril sin fondo”.
3. Por el lado del ordenamiento de las finanzas públicas, su menú es muy amplio: va desde una reforma constitucional –ahora llamada “garantías económicas”– para que el desequilibrio del sector público no pueda superar el 1 por ciento del producto interno bruto (PIB), hasta el respeto absoluto al concepto de caja única, un proceso más transparente en la presentación y tramitación de los presupuestos, y la eliminación de exoneraciones impositivas al Gobierno y sus instituciones.
4. Entre las medidas de urgencia para reducir el pago de intereses, la que el grupo considera –con realismo– más importante, por su capacidad de aportar ingresos, es la venta de una serie de bienes del Estado: telecomunicaciones, plantas de generación eléctrica, dos bancos y la Fábrica Nacional de Licores. A esto, la comisión añade una serie de medidas para administrar la deuda que, en conjunto, podrán dar excelentes resultados.

Estamos así, ante un documento que se aparta de la facilidad de las medidas simples, que no olvida lo importante para resolver lo urgente, y que establece un marco de referencia ideal para la concertación de esfuerzos en aras de las soluciones rápidas.

¿Qué debe seguir? La comisión alerta contra la ideologización del debate, contra el atraso de las decisiones y la evasión. Al contrario, lo que se impone es que, a partir de definiciones claras del Poder Ejecutivo, de inmediato se propongan los planes concretos que deben ejecutarse, y que todos los sectores, pero especialmente los partidos políticos, se lancen con valentía e inteligencia a aprobar las leyes y acuerdos para ejecutarlos. Confiamos –como dijimos en nuestro editorial de ayer– en que el país elija este camino, que conduce al desarrollo y la estabilidad, no al subdesarrollo y la inflación.

LA DEUDA INTERNA NO ES INMANEJABLE*

JOSÉ RAFAEL BRENES**

El problema de la deuda interna, que ha cobrado conciencia a nivel nacional en los últimos dos años, no es un problema nuevo. Lo venimos arrastrando desde que el país decidió, hace ya casi 20 años, comenzar a endeudarse para desarrollar proyectos que no tenían una rentabilidad ni social ni financiera, sino que permitieran generar recursos para atender el pago y las amortizaciones de los propios créditos. Así, en la mitad de la década de los 70, el país adquirió deudas para financiar los proyectos de CODESA, y todos sabemos lo que es eso.

Después, al final de la década de los 70 y principios de la década de los 80, la deuda fue destinada a mantener una situación de consumo que no era concordante con las posibilidades reales del país. Eso se transformó en lo que eventualmente fue la crisis de la deuda externa y lo que, hoy en día, son los fantasmas de esos años que todavía nos asustan, por haberse convertido en deuda interna.

Las causas son las mismas: el Gobierno central, ante la insuficiencia de recursos para atender sus necesidades de todos los días, busca endeudarse, ya sea a mediano o a corto plazo, sin tomar provisiones para afrontar el pago de los préstamos en el futuro.

La deuda pública no es un problema en sí. El problema es endeudarse para gastos que no van a dar una rentabilidad a futuro. Si nos

* *La Prensa Libre*, 22 de noviembre de 1997.

** Vicepresidente Asociación Nacional de Fomento Económico.

estuviéramos endeudando en carreteras, puertos y aeropuertos, la actividad económica que esos proyectos generarían, y por consiguiente los impuestos que sobre esas actividades se recogerían, permitirían afrontar el pago de la deuda, cosa que no se ha dado. Se ha usado la deuda para atender gastos corrientes, para pagar pensiones y para pagar, en algunos casos, salarios que no están siendo utilizados en sectores donde el Gobierno y el país, en términos generales, los requieren.

Los países en vías de desarrollo lo que requieren es capital, porque, en principio, tienen una serie de recursos, tanto naturales como laborales, que permiten desarrollar proyectos con rentabilidades mayores que los países desarrollados. Si se compara con otros países en vías de desarrollo, el nivel de endeudamiento de Costa Rica no es desproporcionado. Si bien es un país que califica entre los de alto endeudamiento, tampoco es que se encuentra ante una situación que sea inmanejable. Lo que preocupa es el crecimiento que ha tenido en los últimos años. De mantenerse ese comportamiento, sí podemos estar en una situación crítica. Estamos en una situación donde el problema de la deuda puede atenderse antes de que la bola de nieve que se está generando alcance una magnitud que impida detenerla. Parte de este problema viene del cambio en la composición de la deuda.

Costa Rica llegó a tener una deuda superior a los \$5 mil millones, que se redujo significativamente. A partir de ese momento, empezamos a atender el gasto de la deuda externa con deuda interna, y empieza a cambiar la composición. Si antes teníamos 70% de deuda externa y 30% de deuda interna, ya vamos por 50% y 50%, con el agravante de que los intereses que pagamos sobre la deuda interna son mucho más altos, en términos reales, que lo que pagamos por la deuda externa. Entonces, por poner un ejemplo, un país con un nivel de endeudamiento parecido al de Costa Rica, que es Italia, tiene una deuda parecida a la de Costa Rica, como porcentaje del Producto Interno Bruto; pero a Costa Rica le cuesta el triple atender su deuda que lo que le cuesta a los italianos. Ahí hay una razón de composición que es parte de la solución y parte de lo que probablemente se plantee, en los días próximos, cuando se atiendan las recomen-

daciones de la Comisión que se ha creado, para buscar salidas al problema de la deuda.

Es una cuestión administrativa. Se han señalado las posibilidades de modificar los plazos, capitalizar el pago de intereses, cambiar la estructura con las instituciones del sector público y condonar lo que se pueda, y aquí es importante señalar que la parte de la deuda interna que se puede condonar no llega al 4% de lo que el Estado debe. La deuda pública no es más que una deuda que el público tiene consigo mismo; las instituciones no son más que intermediarias que representan los intereses de los costarricenses. Tal es el caso de la Caja: los títulos que tiene son para las pensiones, o el caso del Instituto Nacional de Seguros, que lo que tiene son las reservas actuariales para responder por los seguros que ha contratado, o en los bancos estatales, donde los depósitos son de los costarricenses, y no de los bancos. Si quitamos de nuestros cálculos los títulos que tienen esas instituciones, lo que queda se puede condonar, porque sería una negociación del Estado consigo mismo. Pero lo que queda no pasa de ¢30 mil o ¢40 mil millones. No es que sea insignificante, por ahí se puede empezar, pero esa no es la solución. Si decimos que ciertas medidas de corto plazo se tomen en cuenta: el traspaso de algunos tramos de colones a dólares, para bajar la carga financiera, prolongar los plazos, capitalizar intereses para tener un alivio temporal de lo que es la atención del pago semanal y casi diario que tiene que hacer el Ministerio de Hacienda, de los intereses de los títulos que vencen, con esa condonación, estaríamos simple y sencillamente comprando tiempo para tomar las medidas de fondo.

Las medidas de fondo se canalizan en dos áreas importantes: primero, la gente critica la privatización o la venta de activos para atender la deuda, porque piensa que es como vender la casa y después siempre va a tener que buscar dónde vivir. Quienes razonan así no dejan de tener razón. El problema de la deuda no se soluciona únicamente eliminando la deuda presente. Hay que tomar medidas para que no se vuelva a acumular en el futuro.

Para evitar que la deuda vuelva a crecer, hay dos áreas: en el área de gastos, no se trata necesariamente de reducir el gasto público. Ya hemos visto que hay una serie importante de necesidades, desde ca-

rrerteras hasta salud, que pasan sin ser satisfechas como los costarricenses lo requirieron. Sin embargo, sí hay una serie de gastos que son no solo innecesarios, sino que algunos que son necesarios no se están haciendo bien. Se desperdician, ya sea por los procesos de licitación administrativa, como por las rigideces en lo que es el recurso más importante que tiene el Estado, que son sus funcionarios. Hay que atender eso del gasto, mediante una reforma constitucional que puede llamarse "garantías económicas" o "limitante al gasto público". Ese es un elemento que tiene que incorporarse, para darle credibilidad a las iniciativas que se orienten hacia la solución de la deuda. No podemos esperar que el Estado siga gastando todos los años más de lo que ingresa. Por otra parte, hay que seguir adelante con la reforma tributaria y aquí no se trata de aumentar los impuestos, sino de cambiar los impuestos que estamos cobrando y cobrar bien lo que tenemos que pagar. Algo se ha avanzado en este campo, pero falta todavía camino por recorrer y no es justo pensar que solo reduciendo el gasto se va a solucionar el problema.

En segundo lugar, la otra área para solucionar el problema de la deuda es el que estrictamente tiene que ver con la deuda. Hay que buscar alguna forma de disminuir el costo de atenderla y aquí, de nuevo hay dos vertientes: la primera es la de disminuir el servicio derivado de las altas tasas de intereses reales que estamos pagando. Si logramos solucionar el primer problema que es el de déficit fiscal, ya de por sí vamos a lograr que las tasas de interés bajen, con lo cual también bajará el costo de la deuda. De esta forma entramos en un círculo virtuoso.

La otra vertiente es, en sí, el saldo de la deuda, en donde es necesario considerar diferentes alternativas de venta de activos, y aquí hay que separar lo que es el problema ya sea del ICE, el INS o los bancos, de lo que es el problema de la deuda interna. Es decir, hay que decidir si se vende un activo del Estado, porque se considera que se dedica a actividades que el sector privado puede desarrollar de manera eficiente. No creo que se justifique tener tres bancos estatales. Hay bancos que valen plata, y lo que se deriva de la venta de ellos, puede dedicarse a disminuir deuda interna. Además, la plata que se libere en el servicio de intereses puede dedicarse a necesidades

más perentorias como salud, educación, carreteras, etc. De igual forma debe hacerse con los seguros, si se quiere; telecomunicaciones en alguna medida, y energía.

En los sectores de telecomunicaciones y energía, es importante que el país valore no solo la alternativa de quién es el que le va a dar el servicio, sino que es lo que le está costando, no en términos de lo que paga en luz, sino en términos de lo que sacrifica para que en lugar de que sea una empresa privada la que le dé el servicio de telecomunicaciones sea el ICE. ¿Por qué? Porque estaría pagando el teléfono, y además tiene que pagar intereses más altos, por la vía de los impuestos, la deuda interna que, por querer que el ICE siga siendo “de los costarricenses”, nos está agrandando la deuda. Hay que entrar a analizar la venta de activos estatales, que se justifica por razones independientes del problema de la deuda, pero que si se da en un contexto donde ya hemos atendido el otro gran condicionante, que es el de solucionar el déficit fiscal, ayudarían a que el país recupere la estabilidad de una manera muchísimo más rápida, al haber eliminado la gran amenaza que está planteada en el horizonte, que es el crecimiento desproporcionado de nuestra deuda, tanto interna como externa.

VENDER EMPRESAS NO SOLUCIONA NADA*

CARLOS MANUEL CASTILLO

Considera que el problema de la deuda interna se salió de control en las últimas dos administraciones, y ahí tiene una cuota de responsabilidad, porque a inicios del presente Gobierno, Carlos Manuel Castillo estaba al frente del Banco Central.

Sin embargo, el economista y ahora precandidato del Partido Liberación Nacional (PLN) justificó la postergación de las soluciones porque el debate se concentraba en la reforma tributaria. Pero el endeudamiento se aceleró y se desbordó.

Castillo opina que el debate sobre deuda interna se está distorsionando, al relegar el aspecto medular, el déficit fiscal, y destacar la venta de activos. "Quien dice que para evitar la explosión se deben vender empresas del Estado, o no sabe lo que está diciendo, o no quiere resolver el problema."

El economista propone "soluciones financieras para un problema financiero", que en términos políticos, lo traduce en un programa de ajuste gradual de tres a cinco años, combinando diferentes medidas.

¿Es posible controlar la deuda interna sin vender empresas estatales?

Lo pongo de esta manera. Para el tiempo que tenemos no podemos contar con eso. La deuda interna, según los ex Presidentes y la co-

* *La República*, 24 de noviembre de 1996.

misión, va a explotar, digamos en uno o dos años; el año entrante llegaría al billón de colones.

Hay que ubicarse en la realidad, para vender los activos del Estado es necesario acudir a la Asamblea Legislativa, preparar un proyecto, tramitarlo, aprobarlo. ¿Cuánto lleva eso? Debe recordarse que es un asunto difícil de manejar, que en las encuestas el 80% de la gente se opone a la venta.

Por otra parte, en el supuesto de que se lograra sacar el proceso y tener la ley para vender, tienen que abrise licitaciones públicas, tramitarlas, adjudicarlas, suponer que no habrá apelaciones. El que propone vender activos para controlar la deuda, o no conoce de esto o no quiere que se resuelva.

Sin venta de empresas, ¿cuánto se podría controlar de la deuda, y en qué plazo?

No sé, habría que ver las cifras, pero hay varios componentes financieros que se pueden aplicar, cada uno de ellos ayuda. A final de cuentas, no se trata de eliminar toda la deuda, sino de que sea manejable. Creo que hoy se destina un 36% de las finanzas públicas al pago, pero sería manejable un 15%, un 18%.

Hay una idea que creo vale la pena mencionar. Cuando se dice que el problema más grave del país es la deuda interna, se ignora que en realidad es un reflejo de otra realidad, que es el problema grave: la brecha fiscal que no se cierra.

Si no tuviéramos esa brecha, no tendríamos que endeudarnos. Debemos hacerlo porque no alcanzan los ingresos tributarios, y el faltante lo tenemos que cubrir pidiendo prestado. Porque a pesar de todos los costos políticos de los ajustes del año pasado, lo cierto es que esas medidas fueron del todo insuficientes par cerrar la brecha, falta mucho camino para colocar disparadores del gasto en proporciones manejables.

El problema de este ajuste es que no se puede hacer con base en tratamientos de *shock*, porque eso no es viable políticamente. Entonces se debe hacer un programa de ajuste gradual, que en un pe-

ríoado razonable, de tres a cinco años, nos dé finanzas públicas equilibradas.

¿Qué debería tener este programa de ajuste gradual?

Hay que hacer ajustes para ubicar los disparadores del gasto –salarios, empleo público, transferencias– dentro de nuestras posibilidades.

También se puede reducir la brecha en la medida que aumenten los ingresos. No es subir los impuestos, se puede lograr simplemente con reactivar la economía y hacer más llevadero el ajuste por el lado de los disparadores.

Pero el tema del día no es cómo terminaremos con el déficit, sino qué hacemos con la deuda interna. Es un problema financiero, las medidas deben ser financieras.

No son medidas misteriosas; son las que se toman cuando hay que reestructurar una deuda. Esto quiere decir que si no se puede pagar una deuda, hay que ponerla en términos de que se pueda pagar.

Las medidas se vienen mencionando, yo mencioné hace tres semanas propuestas en las áreas que indicaron los ex Presidentes, con dos más evidentes: bajar la tasa de interés y bajar la capitalización.

El problema de la deuda no es el saldo, sino los intereses. Cada punto de rebaja en la tasa de interés ahorra ¢5 mil millones en el servicio de la deuda. Claro, para bajarla en forma responsable, debe bajar la inflación.

Lo otro es capitalizar intereses, en vez de pagar una parte de los intereses, lo agrega al principal. Eso aliviaría hoy la carga de intereses.

Habla de un proceso gradual. ¿Es compatible con la situación de emergencia que se presenta?

Hay que hacer una doble consideración. Hay un problema importante, que se agrava si no se atiende. Los ex Presidentes y la comisión dieron una campanada, no podemos dejarlo para después de la campaña electoral.

Por un lado hay que manejar el problema fiscal, que es a largo plazo, y por otro debemos manejar mejor la deuda interna. En estas cosas de la economía, un minuto que usted gane le da muchas posibilidades que no tendría si no lo tuviera. Si quiere soluciones en 24 horas, no se puede.

Dice que son medidas que se usan para reestructurar deudas. ¿Por qué no se aplicaron antes y se dejó que el problema se desbordara?

No pusimos suficiente atención. No hemos sido suficientemente previsores.

Un problema “viejo”

El problema de la deuda interna no es nuevo, se viene acumulando a lo largo de los años. Sin embargo, **Carlos Manuel Castillo** comentó que empezó a salirse de control en la última administración y se agravó en la actual.

Esto no es casual, porque antes de eso los dolores de cabeza fiscales provenían de la deuda externa. “Antes no se usaba la deuda interna como mecanismo para enfrentar el déficit fiscal, el problema era la deuda externa, hasta 1989, cuando se le pudo dar solución. Creo que desde esa fecha se empezó a usar la deuda interna.”

Se trata de la otra cara de un problema más añejo. “El problema es el déficit fiscal, es un problema crónico que padecemos desde 1963. Tenemos a ratos un balance precario, y luego se vuelve a ensanchar”, declaró Castillo.

El economista consideró que la última ofensiva para cerrar la brecha, los ajustes tributarios realizados el año pasado, “fueron del todo insuficientes”. También admitió parte de la responsabilidad –Castillo fue Presidente Ejecutivo del Banco Central–, pero adujo que se trató de un asunto de prioridades: los esfuerzos del Gobierno se concentraron en las reformas de los sistemas de pensiones y tributario.

En la nueva faceta del problema, ahora se presenta la venta de empresas como parte de la solución. Castillo criticó ese enfoque como

una distorsión. “La discusión sobre la venta de empresas debe darse, pero no por la deuda interna, sino por la calidad de servicios públicos que requiere el país. Para el tiempo que se tiene, vender activos no es viable. Mucha gente que lo propone, lo que quiere es privatizar.”

EL EMBROLLO DE LA DEUDA INTERNA*

Segunda parte

A la improbabilidad de que la venta de los principales activos del Estado produzca los suficientes recursos para reducir la deuda interna a una dimensión manejable, como apuntábamos en nuestro editorial de ayer, se suman las dificultades legales para vender BICSA, a pesar de que, según los datos disponibles por filtración, parece estarse negociando con el Banco Español de Santander.

BICSA es un banco de nacionalidad panameña, por lo que debe ser vendido, en caso de que se formalice la operación, según las leyes y reglamentos de la Comisión Bancaria de Panamá, lo que de todas maneras no sería un obstáculo insuperable, si no se diera la circunstancia de que no fue creado con recursos del Estado costarricense, que apenas debe tener un diez por ciento del capital, sino con fondos de las cuentas de ahorros, de las cuentas corrientes y de los depósitos a plazo de los clientes de los bancos estatales accionistas de la entidad.

Por otra parte, BICSA representa un instrumento financiero muy importante para el desarrollo de la banca privada nacional y, no obstante su manejo poco ortodoxo, constituye un notable captador de recursos extranjeros difícilmente sustituible.

No se ve, pues, por ninguna parte cómo la venta de los activos principales del Estado podrían resolver al menos confortablemente el

* *La Prensa Libre*, Editorial, 26 de noviembre de 1996.

dramático problema de la deuda interna, sobre todo sin una previa reforma constitucional que, sin reducir a cero el margen de maniobrabilidad del Gobierno de turno en caso de emergencia nacional, garantice que el tejemaneje politiquero no vuelva a inflarla.

Sin embargo, tanto la mayoría de los ex Presidentes de la República como la comisión ad hoc coinciden en que la venta de activos, cuyo producto calculan sin mayores detalles en cerca 2.500 millones de dólares, es la única solución para disminuir la obligación, que alcanzará a finales de 1997, unos 4.000 millones de dólares.

La comisión descarta a priori la posibilidad de convertir la deuda interna en deuda externa, considerando que esta opción es irreal, puesto que no conoce fuentes de financiamiento adecuadas y razonables que hagan viable la operación, y porque estima además que la inflación haría desaparecer rápidamente el beneficio de la diferencia entre las respectivas tasas de interés en colones y en dólares.

Lo que la comisión no tiene encuenta, al montar el escenario correspondiente para el análisis, es que, para evitar esos riesgos, la operación tendría que ser respaldada por una legislación que limitara a sus justos términos el gasto público y por una dolarización de nuestra moneda, medidas que controlarían automáticamente la inflación.

Sería necesario también disminuir los impuestos, ya que es casi un axioma económico que a más impuestos, más gasto, y a menos impuestos, mayor recaudación.

La reducción de impuestos constituiría, por otra parte, un eficaz estímulo a la producción que, en consecuencia, se traduciría correlativamente en un crecimiento del PIB, en una mejor distribución de la riqueza por la vía de la generación de empleo y un sustancial aumento por volumen en los ingresos tributarios del Estado.

Convendría, por lo tanto, estudiar la oferta oficiosa de Nomura Security, la potente empresa japonesa experta en la negociación internacional de títulos valores, y tantear a los países amigos, como Japón, Taiwán, España y Alemania, antes de ponernos a vender agónicamente el patriotismo del Estado.

MITOS Y REALIDADES SOBRE LA VENTA DE ACTIVOS PARA DISMINUIR LA DEUDA INTERNA*

RODRIGO BOLAÑOS ZAMORA**

Sobre la venta o privatización de activos o empresas del Estado para resolver el problema de la deuda pública interna, se plantean mitos que no tiene cabida en una discusión seria, y merecen los siguientes comentarios:

1. La deuda pública interna es lo que el Gobierno le debe al resto del país, por los bonos vendidos en los últimos 20 años, y se debe a que el Gobierno gastó más que sus ingresos, o sea, acumuló déficit fiscales. Dicho de otra manera, vivió más allá de sus medios, a tal punto que tiene que vender más bonos para pagar sus deudas. Igual ocurre con cualquier familia que vive de esa manera por mucho tiempo, la triste realidad obliga a poner orden en la casa, le guste o no le guste.
2. La deuda pública interna llega a la enorme suma de 750.000.000.000 colones. De cada colón de gasto, el Gobierno destina 35 céntimos al pago de intereses sobre esa deuda. Además, como tiene que pagar otras obligaciones ineludibles como pensiones, transferencias al Poder Judicial, a las universidades, los contratos de incentivos a la exportación, es muy poco lo que queda para gastar en las funciones de más alta prioridad nacional, como la salud, educación, vivienda, seguridad ciudadana, infraestructura.

* *La Prensa Libre*, 29 de noviembre de 1996.

** Presidente Ejecutivo, Banco Central de Costa Rica.

3. Cerca de la mitad de la deuda del Gobierno es con otras instituciones públicas. Sin embargo, la mayoría de los bonos del Gobierno poseídos por esas entidades públicas, constituyen indirectamente deuda con las personas y empresas privadas. La Caja Costarricense de Seguro Social tiene invertidos en bonos del Gobierno los fondos de las pensiones de los costarricenses; los bancos del Estado tienen invertida en esos bonos parte de los depósitos o ahorros del público; el Instituto Nacional de Seguros tiene invertidas las reservas que respaldan los seguros de vida, de riesgos del trabajo, de casas, automóviles, etc. Por lo tanto, no se pueden dejar de pagar ni esas deudas ni las otras incurridas directamente con el sector privado, porque la deuda pública constituye parte del ahorro de toda una vida de los costarricenses y no honrar esa obligación haría que la gente no vuelva a ahorrar, menos con el Gobierno.
4. La deuda interna crece muy rápido cuando el déficit fiscal es alto. Por eso, la solución al problema debe incluir la reducción inmediata del déficit del Gobierno, para que éste deje de vivir más allá de sus medios y la deuda no crezca y dé tiempo para llevar adelante los procesos de venta de activos, que son más lentos. Esa reducción del déficit debe lograrse con disminución de gastos y mayores ingresos (mejor cobro con menos evasión y, si es necesario, aumentos en impuestos). Esta es parte ineludible de la solución.
5. Se necesita también meterle un “buen mordisco” al nivel de la deuda, y eso sólo se puede hacer vendiendo activos. Realizarlo solamente por medio de cobrar impuestos o rebajar el gasto público, sería muy lento o casi imposible, porque llevaría a elevar exorbitantemente y por partida doble los impuestos o rebajar aún más el poco gasto que el Gobierno hace, fuera de intereses. No privatizar significaría seguir con tasas de interés altas, inflación, devaluación y sin poder ofrecer los servicios públicos de alta prioridad.
6. La venta de empresas públicas no es una propuesta neoliberal para hacer más pequeño al Estado. Más bien, se trata de fortalecerlo, por medio de usar los recursos obtenidos en las privati-

zaciones, para reducirle el pesado fardo de su deuda interna. Así, el Gobierno podrá bajar su desbalance entre ingresos y gastos, y destinar más recursos a funciones de la más alta prioridad. Con un Estado más fuerte, el país dependerá menos de la ayuda oficial externa, normalmente condicionada a objetivos políticos de quien la otorga. Es decir, seremos más soberanos.

7. Se trata de vender algunos activos al mejor postor. Nadie serio está hablando de regalarlos o malbaratarlos, ni de repetir los mal diseñados procesos utilizados en la venta de algunas subsidiarias de CODESA. Es decir, el Estado recibirá a cambio una buena plata por la venta de las empresas o activos públicos. Para ello, las ventas que se lleguen a aprobar, deberán hacerse utilizando procesos de licitaciones públicas, abiertas y transparentes, apolíticos, con asesoría técnica especializada de primer orden nacional e internacional, y con supervisión de personas de alta honorabilidad.
8. Al vender bien vendida una empresa que rinde buenas ganancias, se cobran por adelantado las utilidades que ésta generará en el futuro, y el Estado puede destinar así ese capital a usos sociales más productivos, como bajar la deuda interna y gastar en las actividades prioritarias.
9. Por ley, el Gobierno no recibe dividendos de casi ninguna de las empresas públicas que vale la pena privatizar, ni les puede cobrar impuestos a muchas de ellas. Por ejemplo, ni los bancos, ni el Instituto de Seguros, ni el ICE, le han repartido ganancias al Gobierno, su dueño, porque se los dejaron para aumentarles su capital. El Gobierno se ha beneficiado financieramente sólo cuando las empresas públicas le “prestan” sus excedentes o superávit a tasas de interés de mercado, por medio de la compra de bonos que tienen que ser repagados y con intereses. En esas condiciones, al usar los recursos provenientes de la venta de empresas estatales para pagar deuda interna del Gobierno, disminuirá el desbalance entre ingresos y gastos del Gobierno, porque gastará menos en intereses y sus ingresos no disminuirán, dado que de todas maneras no recibía dividendos de las empresas que se privaticen. Es más, los ingresos pueden aumentar, por los impuestos que tendrían que pagar las empresas privatizadas.

10. Usar las buenas platas obtenidas en las ventas de empresas rentables para disminuir la deuda pública interna, tendrá una alta rentabilidad para los costarricenses, porque el menor déficit fiscal dará los siguientes beneficios:
 - a) menores aumentos en el costo de la vida y la devaluación del colón;
 - b) bajarán las tasas de interés sobre los préstamos;
 - c) la economía podrá recuperarse y mejorará la inversión, el empleo y los salarios reales;
 - d) además, el Gobierno podrá destinar una parte del ahorro en el gasto en intereses de la deuda pública, a mejorar los servicios de alta prioridad, como salud, educación, vivienda, seguridad, infraestructura, expansión de servicios privatizados a áreas rurales.
11. Con la baja en los intereses sobre los préstamos, la gente de clase baja o media podrá volver a comprar su casa, automóvil, refrigeradora, cocina, sin que la ahoguen las deudas. Se trata de que los costarricenses puedan tener casa y esos otros artículos, no de que el Estado conserve a toda costa sus activos, y el resto de los ciudadanos tengan que sacrificarse y vivir empobrecidos, y pagar los platos rotos (altos intereses, inflación y devaluación) del enorme peso de la alta y creciente deuda interna del Gobierno.
12. En cierta forma la alta deuda interna ha sido como "empeñar" las joyas de la abuela y, para salir del entuerto y aunque duela, ahora no queda más que vender algunas. Sin embargo, quienes comprenden las empresas que venda el Estado lo harán con el propósito de seguir vendiendo bienes y servicios a los costarricenses; es decir, vamos a seguir usando las joyas.
13. Nuestro país podrá aprovechar la enorme experiencia acumulada a nivel mundial en privatizaciones, para efectuarlas de tal manera que los precios y tarifas de esos servicios sean competitivos y se someta a las empresas a una estrecha regulación, supervisión y competencia. Si las cosas se hacen bien, se pueden evitar los errores de nuestras primeras experiencias y las de

otros países y, más bien, mejorar el costo y la calidad de los servicios para el usuario.

14. Las empresas públicas no han podido invertir lo suficiente en ampliar y mejorar los servicios porque las necesidades superaron en mucho las posibilidades del sector público, y el Gobierno les captó, vendiéndoles bonos, los excedentes que ellas generaban, para cubrir su desbalance fiscal. Quienes comprenden las empresas del Estado, traerán nuevas tecnologías y capital fresco para aumentar la inversión en capacidad instalada. Esto es algo que puede establecerse como prerrequisito a quienes quieren participar en los procesos de compra y así lo han hecho varios países. En Chile, la privatización ha llevado a que algunos segmentos de esa economía sean de los más competitivos a nivel mundial, con precios de lo más bajo, alta calidad, y con importantes exportaciones de esos servicios a otros países.
15. Las privatizaciones bien hechas, son procesos complejos que requieren tiempo. En otros países, han tomado por lo menos 4 ó 5 años, períodos que permiten un buen diseño y ejecución, y diluyen el efecto económico de las importantes entradas de recursos del exterior que pueden acompañar a las privatizaciones. De lo contrario, la economía se podría indigestar con mucha plata del exterior si se quiere hacer en menos tiempo. Sin embargo, es fundamental que, una vez se realicen las ventas de empresas, se establezcan los pesos y contrapesos políticos para que el problema fiscal no vuelva a repetirse. Para ello, debe aprobarse una limitación constitucional razonable y gradual al déficit del sector público consolidado.

DEUDA INTERNA*

ALVARO CEDEÑO GÓMEZ

Planteo y solución

El planteo del problema es simple: pagar la deuda consume ahora parte importante del presupuesto nacional. Y en el futuro llegará a consumir su totalidad. La solución lo es también: a menos que quisiéramos que dentro de unos años no haya dinero para pagar maestros ni policías, hay que reducir la deuda. Una comisión seria y estudiosa ya ha señalado los caminos. Falta la resolución. La resolución es la solución que ya rezó sus oraciones. O como la he llamado alguna vez, es la solución con hormonas.

Características insidiosas del problema

1. El Gobierno podría sentir que es injusto el hecho de no ser el único causante del problema y sí tener que ser él quien tiene que asumir casi todo el costo de resolverlo.
2. La omisión es menos visible a corto plazo que la comisión. Es más visible quemar una cosecha que descuidarla y malograrla. De ahí la tentación a no actuar; a apostar que "de camino se arreglan las cargas" o que "el que viene atrás que arree". Parece que hay más riesgo en hacer que en no hacer, lo cual sólo es cierto, ante males que se curan solos. Este de la deuda interna, no es un mal que se cure solo.

* *La Nación*, 1º de diciembre de 1996.

3. Los problemas sin signos visibles permiten tener la sensación cómoda de que nada está ocurriendo. Podemos palpar las calles con huecos, podemos experimentar una epidemia, podemos ver los efectos de una crisis volcánica o telúrica, pero no podemos palpar una presión del servicio de la deuda sobre el presupuesto y menos, las consecuencias desestabilizadoras de esta presión. Cuando veamos sus signos, ya será tarde... Así ocurrió en los ochentas. ¿No recuerdan? Nada chirriaba, nada echaba humo, nada hedía. Y nos empobrecimos.
4. El problema del servicio de la deuda interna es abstracto. No nos llega por los sentidos. Ni tenemos la experiencia directa de haber sufrido sus consecuencias. Estamos ante esto, como niños que temen a un fósforo porque una vez se quemaron, pero no temen a una granada de mano porque ésta es la primera que ven en su vida.
5. Los problemas, especialmente los graves, nos llevan a reaccionar instintivamente, esperando que un efecto mágico nos los resuelva sin que tengamos que pasar por el trance de resolverlo. Es la naturaleza que le pone endorfinas a nuestras crisis... y nos alivia, pero nos pierde.
6. Me parece, que por más que se le adorne, la opción es entre inestabilidad económica y venta del ICE. La venta del ICE es un evento puntual. Por tanto es fácil imaginarla. Además tiene certeza en el sentido de que si se vende, se vende. La inestabilidad económica por ser un evento de amplio impacto permite que la humana tendencia a soslayar lo difícil nos ponga en la tentación de pensar que eso va a afectar sólo a otros, que no será tan seria como la pintan, que tal vez no ocurra.

Oportunidades para el Presidente y para la oposición

1. No se pongan con su omisión, en la necesidad de tener que andar dentro de dos años armando explicaciones sobre por qué no se hizo lo que había de hacer.
2. Este asunto los "coge en curva", en medio de una intensa sensación de desencanto con los políticos. Una buena resolución po-

- dría no sólo solucionar el problema de la deuda interna, sino también apuntalar la confianza en los políticos y mejorar institucionalmente al país mediante una práctica fiscal más ordenada y mediante un ejercicio más maduro de la facultad de gobernar.
3. Aprovechen la cátedra cívica en que están sentados, para cuestionar con sus actos la creencia popular de que la política es puro cálculo y puro cuento. El Presidente ha mostrado que es capaz de tomar decisiones de significado patriótico a pesar de las dificultades políticas que ha tenido que enfrentar (orden en pensiones, monopolio de depósitos, etcétera).
 4. La gran pregunta para el estadista, no es si acometer o no acometer este problema. Eso está moralmente claro. El dilema no es si vender o no vender instituciones. Me parece que eso está técnicamente claro. La gran pregunta es qué hacer con el producto del sacrificio que se hará. Esta resolución dolorosa, debería comprometernos nacionalmente a dar un salto hacia adelante, no sólo en materia de ordenamiento fiscal, sino de ordenamiento mental, ordenamiento moral y principalmente de ordenamiento político. Esta resolución merece ser aprovechada por el país como un ceremonial que inaugure una nueva manera de ser, que nos eduque sobre los peligros de la imprevisión y sobre la necesidad de dejar de ser simplemente espectadores.

Prácticas recomendables

1. Este problema no se resuelve discutiendo, debatiendo, enfrentándose, inculpándose. Este problema se resuelve reflexionando. Reflexionar requiere dejar de apuntar índices acusadores; abandonar la arrogancia de pensar que nosotros tenemos la razón y los demás están equivocados; dejar de pensar que nosotros somos los buenos y aquéllos los malintencionados; dejar de actuar para la gradería; estar dispuestos a construir; arrimar el hombro, en vez de zafar la tabla.
2. La palabra "pacto" quedó cargada negativamente. Los pactos son útiles y pueden ser sanos. Tienen sus vulnerabilidades y peligros, como los tiene la misma democracia. Pero resulta sospechoso que después de años de sentir con amargura que opo-

ción y gobierno echaban por tierra cada uno las ideas del otro, cuando se pusieron de acuerdo se despertaran tantas suspicacias. Es sano criticar. Es sano ser suspicaz. ¿Pero la crítica al pacto no contendría mucho de temor a una nueva forma de hacer las cosas? ¿No implicaba una ruptura del paradigma de la politiquería? Se criticó al pacto de 1995 que no hubiera más participación de los ciudadanos en el debate. La participación es indispensable, pero cualquier “análisis puede ser llevado hasta la parálisis” y cualquier asunto puede ser debatido hasta la esterilidad. De eso vivían los sofistas. Ahora no hay mucho tiempo.

3. La parte que parece se pone más cuesta arriba es la venta de instituciones. Y no la venta de cualquier institución, sino la venta del ICE, que es la que tendría sentido cuantitativo de solución. Lo que el ciudadano debería tener claro es cuál es la opción: inestabilidad económica versus venta del ICE.
4. Los jóvenes serán los grandes afectados por esta decisión. No es posible ni saludable heredarles un país sin deuda, pero es una injusticia heredarles un país sin maniobrabilidad presupuestaria. Jóvenes: ¿están dispuestos a iniciar la carrera con un grillete en sus tobillos?
5. El ICE es por lo menos tres cosas: una institución que genera servicios de electricidad y telecomunicación y una institución que genera utilidades. Estas dos funciones del ICE podrían mantenerse intactas si en su venta se hace una negociación efectiva, patriótica.
6. Pero el ICE también es una campaña nacional, que ya se dio y se ganó: la campaña para demostrar que la tecnología no sólo habla inglés; la campaña para electrificar y comunicar hasta los pueblos más alejados; la campaña para auspiciar a cientos de talentosos jóvenes que hicieron sus armas en el ICE; la campaña para terminar con la dependencia con respecto a compañías extranjeras de la época del “Gran Garrote”. Eso ya el país lo peleó y lo ganó. Es inajenable. Es un logro nacional que ahí estará inmutable. Jorge Manuel Dengo, Alex Murray y Elías Quirós ya están en la historia, como cruzados de esa campaña. El país no puede temer perder esto, porque ya lo ganó y para siempre.

ACCIONES IMPOSTERGABLES*
**El Gobierno debe plantear un plan decidido
frente a la deuda**

Dentro de diez días, el presidente José María Figueres deberá revelar una definición esencial: el plan del Poder Ejecutivo para afrontar el grave e impostergable problema de la deuda interna del sector público.

Preferiríamos que el país no hubiera llegado a un momento tan crítico. Lo mejor –y más responsable– habría sido que, a su debido tiempo, cuando era posible actuar con mayor mesura, gradualidad y holgura, nuestras autoridades hubieran tomado las medidas del caso: en unas ocasiones, evitar el endeudamiento, vía un mejor uso de los ingresos y gastos estatales; en otras, mejorar su administración, con medidas administrativas y financieras adecuadas. Pero, desgraciadamente, se perdió mucho tiempo, se olvidaron las previsiones, se aplazaron irresponsablemente las soluciones, y se dejó acumular un mal que hoy no solo ahoga a las finanzas públicas, sino que también impide al Estado cumplir sus tareas básicas en la sociedad.

Si mencionamos estos antecedentes, no es en aras de las recriminaciones. Nuestro principal objetivo es que reflexionemos hoy sobre las lecciones de ese inmediato ayer: la falta de visión y de acción oportunas para atacar a tiempo el problema de la deuda fueron consecuencia, en gran medida, de que los gobernantes –incluyendo la actual administración– rehuyeran el costo político de las medidas que era necesario tomar. Las opciones técnico-financieras eran bien

* *La Nación*, Editorial, 6 de diciembre de 1996.

claras y, por cierto, más simples que ahora. Pero faltó darles la jerarquía que se merecían para reencauzar el rumbo de las finanzas públicas, faltó disposición para asumir a tiempo las responsabilidades públicas, y se optó por el socorrido expediente de "patear la bola" hacia adelante, sin reparar en que había muy cerca un muro que rápidamente impediría su avance.

Ahora, cuando el mal se ha agravado, la cuota de decisión política, la determinación a asumir los riesgos válidos en una democracia, la colocación de las soluciones por encima de los prejuicios y del bien común por sobre los intereses sectoriales, son mucho más necesarios que antes. Por tanto, se requiere mucho más voluntad. Y todo esto implica una clara noción del liderazgo político.

La responsabilidad fundamental recae sobre el Presidente de la República. El y su gobierno deberán tomar la iniciativa y pagar el mayor precio político. Pero en la medida en que se rehúyan los simples parches para entrar de fondo al problema; en la medida en que los sacrificios que se pidan vengán acompañados de una clara visión de futuro, y en la medida en que se logre comunicar claramente a los ciudadanos la necesidad de las medidas, será mucho más posible tener éxito en la inmensa tarea que hay por delante.

A esto debe añadirse un adecuado manejo de las alianzas políticas y una actitud responsable y patriótica de partidos, precandidatos y virtuales candidatos. En este sentido, los flancos del Gobierno son muchos: una fracción legislativa poco unida, un partido (Liberación Nacional) con graves desgarramientos y un fuerte precandidato (José Miguel Corrales) que no parece dispuesto a comprometerse en aquellas medidas que puedan afectar su popularidad. En el lado de la oposición también prevalece el temor a que si se asumen posiciones claras, se pueden perder popularidad y votos. Convertir esta situación en algo manejable para las definiciones legislativas que deben adoptarse es una tarea de inmensas proporciones.

Confiamos en que, a pesar de los poco halagüeños antecedentes y de las dificultades presentes, por lo menos el punto de partida que es la propuesta presidencial del 16 de diciembre, sea realmente

oportuna, seria, profunda y decidida. Si es así, al menos será posible dar la lucha para avanzar; si no, nos diluiremos nuevamente en la inacción, con el agravante de que ya la “bola” del problema llegó al fin de la cancha.

DEUDA INTERNA*

Leemos y escuchamos a muchas gentes hablar de la deuda interna. Lo dicen nuestro Presidente y sus Ministros. Los ex Presidentes también.

Los políticos, los diputados, los economistas, los comerciantes, los industriales, los banqueros, los agricultores, los trabajadores, los burocratas, los sindicalistas, los sociólogos y hasta los curas, nos pintan el más lúgubre futuro para un país como el nuestro, pequeño y pobre, por culpa de una deuda interna que nos agobia y que resulta ser el chivo expiatorio para todos los males.

Todos a coro señalan que algo debe hacerse, aunque todos piden que lo que se ha de hacer, no vaya contra los grandes intereses del capital y las grandes empresas. Las soluciones que escuchamos son todas exigiendo que sea el país, como un todo, el que pague.

Pero de ese todo que es el país sabemos muy bien que el 80 por ciento lo componen el pueblo pobre y la clase media, a quienes se les quiere recetar igual medida de sacrificio que al otro 20 por ciento, que son los privilegiados ricos de la economía nacional.

¿Por qué asusta la deuda interna? Porque la comisión que analizó el problema nos afirmó que esa deuda asciende a la suma global de 738 mil millones y que si seguimos por ese camino, llegaremos a los mil millones. Esto en parte es cierto, pero no del todo. Porque la

* *Eco Católico*, Editorial, 15 de diciembre de 1996.

parte de la deuda interna que nos agobia realmente es la deuda bonificada que asciende apenas a 433 mil millones de colones.

La deuda del Banco Central cuya ley orgánica fue aprobada en noviembre de 1995, no puede exigirle al Gobierno Central sanear las finanzas de ese banco a costa de los otros activos de la nación, como muchos proponen. Y sin ser mal pensados, creemos que ese agregado a la real deuda interna, de 300 mil millones que ha perdido el Banco Central a través de los años, es un ardid de aquellos que están deseando la privatización de las instituciones que son la fuerza del poder económico del Estado costarricense. Y se utiliza esa deuda para seguir devaluando el colón, haciendo crecer la inflación, y por supuesto empobrecer más al pueblo.

Creemos sinceramente que el señor Presidente de la República, Don José María Figueres Olsen y su Ministro de Hacienda no deben caer en esa trampa, tendida por los economistas y avalada por el personal burocrático de nuestra banca estatal, pues son precisamente estas instituciones bancarias las que debieran tomar una acción más patriótica y ayudar a sanear el poder económico del Banco Central. Cargar ahora y en estos momentos al pueblo el alivio de una deuda acumulada a través de muchos años, es colocar al Gobierno, por culpa de una ley menos prudente, en una situación de casi total indefensión.

El Presidente Figueres es hombre de mucha sinceridad y amor a Costa Rica y valiente. Por salvar al país es capaz de echarse sobre sus espaldas una carga injusta, aunque por ella tenga que pagar los platos rotos que otros quebramos y hasta perder su popularidad. Pero no es justo. El problema del Banco Central puede esperar.

El problema de la deuda interna bonificada cuyo monto está en manos de algunas o todas las instituciones públicas, más o menos en un 50 por ciento y el otro 50 está en manos del gran capital, podría resolverse si tanto la empresa privada como las instituciones públicas quisieran participar en su resolución, con espíritu de nobleza ciudadana.

Veamos por ejemplo: si los grandes capitales tenedores de la deuda bonificada, 200 mil millones quieren a Costa Rica pueden bien aceptar una moratoria de no pago de interés por los próximos cinco años o al menos, devolver al Gobierno bonos, cada uno, por la suma de mil millones de colones como contribución para mantener la paz social de Costa Rica. Así la deuda se reduciría sustancialmente. Otro tanto podrían hacer las instituciones públicas. Con el compromiso, por supuesto del Gobierno, de convertirse en un austero gastador de presupuesto. Y para lo cual el pueblo estaría de acuerdo en que se legislara para que el presupuesto nacional aprobado, no excediera el 2 por ciento sobre la realidad de capacidad presupuestaria.

Porque en verdad, el gran problema económico costarricense es el que están viviendo los hogares de Costa Rica, cuyas mujeres –las amas de casa– conocen mejor que nadie, pues día a día tienen que enfrentar el gasto creciente de la sustentación familiar sin que se vislumbre un mejor poder adquisitivo del colón o una mejora sustancial en los ingresos.

Y señores, la deuda interna no puede ser justificación para vender los activos del Estado, ni para perjudicar tan sustancialmente el ingreso familiar.

Por estas y muchas razones más, es imprescindible una actitud severa y honesta de reducción de los gastos superfluos y no imprescindibles; decirle no a las partidas específicas que tan alegremente se recetan los señores diputados; congelar algunos salarios estratosféricos de algunos burócratas, especialmente en los bancos del Estado y readecuar los plazos y tasas de interés de la deuda interna. Así es posible que se puedan reactivar entonces la producción agrícola nacional y establecer una justa tasa de intereses para préstamos de desarrollo.

ALIANZA PARA LA ESTABILIDAD ECONÓMICA Y EL DESARROLLO HUMANO*

HELIO FALLAS

La necesidad de un cambio en las propuestas de solución a los problemas del país

La opinión de la mayoría de los costarricenses, según distintas encuestas realizadas, refleja una gran insatisfacción por los beneficios recibidos del actual esquema económico, la inseguridad en el empleo, la corrupción gubernamental y en general sobre las condiciones de vida.

Desde hace unos quince años, aproximadamente, se viene ejecutando un conjunto de medidas económicas y sociales con el propósito de ordenar la situación financiera del Estado costarricense y dar un nuevo entorno macroeconómico para el crecimiento de la producción, especialmente la dirigida a terceros mercados. Aunque se argumenta con razones fundamentadas que esos cambios son necesarios porque el país requiere divisas y generar nuevas fuentes de empleo, la verdad es que la población considera que los beneficios del nuevo esquema económico han beneficiado a reducidos grupos sociales.

En ese contexto, cualquier solución que se presente en relación con la crisis económica actual deberá considerar el actual desencanto de la población y evidenciar en forma clara cómo se beneficiaría la mayoría de los habitantes de las medidas que se tomen, a pesar de los sacrificios que éstas puedan significar en el corto plazo. No consi-

* Foro sobre deuda interna, diciembre 1996.

derar esta situación significaría no sólo ignorar las legítimas aspiraciones de la gran mayoría de los costarricenses, sino la posibilidad de generar un mayor descontento con la clase política del país que prometió “estabilidad económica a cambio de nuevos impuestos”.

Los principales problemas de la economía costarricense

El análisis de la situación nacional que viene realizando el Proyecto Estado de la Nación desde el año pasado y que ha fructificado en dos informes correspondientes a los años 1994 y 1995, considera como retos inaplazables, entre otros aspectos, enfrentar el servicio de la deuda interna, principal problema económico de corto plazo, y preparar al país para asumir el reto de la globalización, principal problema de mediano y largo plazo. “El punto es que los retos inaplazables desnudan debilidades que, por encima de las discrepancias políticas e ideológicas, comprometen a la sociedad entera a su capacidad para mejorar su desarrollo”¹.

La deuda interna

Específicamente en lo que atañe a la deuda interna, se observa un crecimiento acelerado desde 1986 aunque su peso relativo empieza a sentirse con mayor vigor desde el año de 1990. Las proyecciones existentes resaltan que el año de 1997 será extremadamente crítico por lo que sin duda representa el problema económico más agobian- te y al que debemos dedicarle más energía para su solución.

Si se observa la información que suministran el Banco Central de Costa Rica y el Ministerio de Hacienda, se puede notar que durante la última década los mayores déficit fiscales han coincidido con la época preelectoral y electoral de escogencia de nuestros presidentes y diputados. A su vez, existe una gran relación entre el crecimiento de ese déficit fiscal, los precios internos y el aumento de la deuda interna. Asimismo, destaca que los déficit fiscales consolidados tienen como su componente fundamental el déficit del gobierno central, situación que contrasta con los países cuyos déficit son causa-

1. Proyecto Estado de la Nación, 1996. *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. Pág. 48.

dos por empresas públicas deficitarias. De ahí que en el caso de Costa Rica, el problema que se enfrenta es **cómo detener el déficit del gobierno central para que no afecte no sólo las finanzas de los demás entes públicos sino también el bienestar general de la población.**

Las soluciones más conocidas a este problema, tanto la de los señores ex Presidentes de la República como la de la Comisión de la Deuda Interna creada por el Gobierno, destacan la necesidad de vender activos para resolver en buena parte el problema de la deuda interna.

En mi criterio, es **necesario separar este problema que requiere una solución inmediata, de la necesidad de realizar una profunda reforma del estado, de la cual una de las opciones sería la privatización de empresas públicas cuyos beneficios al país en el pasado han sido innegables**². El proceso que requiere la privatización de empresas resulta lento y demoraría, en el mejor de los casos, unos dos o tres años, mientras que el servicio de la deuda interna amenaza con ser explosivo mañana.

Por otra parte, la experiencia con la privatización de CEMPASA y FERTICA ha significado no percibir el valor real de los montos de los activos que tenían esas empresas y que los beneficiarios, en última instancia, hayan sido muy pocas empresas, contrario a los objetivos inicialmente establecidos. Por tanto, la privatización de empresas públicas necesariamente debe ser un proceso lento, transparente y de indiscutible beneficio para el país y sus habitantes.

Considero más bien una **mejor alternativa, la combinación de algunas medidas señaladas por la Comisión de la deuda y otras que me permito sugerir**, destacando las siguientes:

1. Trasladar a diez años las "obligaciones no documentadas" del BCCR y los bonos de CODESA. Se sugiere una transferencia de
2. Aunque no se privatizara un ente descentralizado del Estado es necesario introducir profundas reformas en sus *modus operandi*, tales como la eliminación de las Presidencias Ejecutivas y la composición de las Juntas Directivas con el propósito que sus usuarios, directamente nombrados por sus organizaciones, tengan una mayoría de esas Juntas.

la deuda en forma gradual y no en sólo un año. Para esto se requiere una ley.

2. Bajar los gastos del gobierno central a partir de 1997 al 19% del PIB³. Esto generaría un ahorro aproximado de unos 30 mil millones de colones. La disminución de los gastos no deberá afectar los presupuestos de educación, salud, seguridad ciudadana, vivienda e infraestructura básica (camino, puentes y aeropuertos)⁴.
3. Aumentar la carga tributaria a un 17% vía un aumento del impuesto sobre la renta y aplicar rigurosamente la ley de justicia tributaria. Una alternativa menos deseable, desde el punto de vista redistributivo, sería seguir con el 15% del impuesto sobre las ventas. Se requiere una ley. El aumento de la carga tributaria representaría unos 14.000 millones de colones respecto al año de 1996.
4. Reingeniería financiera: adecuar plazos y tasas de interés de varias instituciones públicas (la CCSS, el Banco Central, el Banco Nacional y el INS representan el 61% del total de la deuda bonificada en manos del sector público), condonación de deuda de instituciones públicas cuando no afecte en forma apreciable su flujo de caja⁵ y conversión a TUDES. Se requiere una ley.

Como resultado de las medidas anteriores se disminuiría y controlaría el déficit del gobierno central y por tanto su participación en el sector financiero (ver anexo). Si se redujera la tasa de interés en 5 puntos porcentuales, el pago anual de intereses disminuiría en alrededor de 15.000 millones de colones. Además, como resultado de la reingeniería financiera, la disminución de las tasas y el mayor creci-

3. Cambios a este porcentaje se darían sólo por razones de extrema necesidad y deberían ser acordados por los representantes de una Alianza que más adelante se sugiere.
4. La rebaja del gasto del gobierno central podría ser en la eliminación completa de programas que no resulten prioritarios, la eliminación de una vez por todas de las partidas específicas, la reducción de gastos no imprescindibles como viajes y otros.
5. Esto representa unos 25.000 millones de colones según la Comisión de Deuda Interna que nombró el gobierno.

miento económico el servicio de la deuda interna y su monto dejaría de representar un factor tan desequilibrante en las finanzas públicas.

La preparación del país para asumir el reto de la globalización

La apreciación que tengo sobre lo actuado en política macroeconómica, considerando los últimos diez años, es que el país ha privilegiado sus acciones en el logro de una estabilidad económica de corto plazo: bajar los déficit internos (déficit fiscal e inflación) y déficit externo (saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos); sin embargo, **ha existido poca preocupación por desarrollar políticas para modernizar los procesos productivos**. Esta acotación es importante porque sectores productivos sólidos aseguran un crecimiento económico sostenible, generan fuentes de empleo, divisas e ingresos para el fisco.

Esto no significa que los programas de ajuste estructural no repercuten en la modernización de los procesos productivos, puesto que una mayor apertura obliga al sector productivo a ser más competitivo, sino que la prioridad de las políticas públicas se ha centrado en aplicar programas macroeconómicos olvidando que este sector requiere una acción decidida del estado para desarrollar ventajas competitivas.

Además, se debe recordar que la mayoría de las empresas costarricenses son pequeñas y medianas y no disponen de recursos técnicos y financieros internos suficientes para generar procesos de reconversión productiva sostenible. Sobre este particular, existe abundante literatura en medios académicos, políticos y de algunos organismos internacionales sobre el papel del Estado para promover niveles más altos de competitividad de las empresas y los países.

Por otra parte, el Informe del Proyecto Estado de la Nación destaca, a su vez basado en diversos estudios, que Costa Rica está lejos de estar preparada en forma adecuada para participar en la Alianza para el Libre Comercio de las Américas. Particularmente deberá hacer un esfuerzo notable por mejorar sus indicadores de estabilidad, mo-

dernizar su sistema financiero y la infraestructura, aumentar el ahorro interno, modificar su estructura tributaria, aumentar el gasto público en educación y el ahorro doméstico, y, finalmente, disminuir su vulnerabilidad comercial.

Una solución en este campo, sería luchar por una inserción más inteligente en la economía mundial, mediante el desarrollo de una alianza entre trabajadores, empresarios, la academia y el gobierno para articular conglomerados alrededor de sectores dinámicos de exportación, como sería el que se podría generar a partir de la instalación de INTEL en Costa Rica. Esta articulación implicaría concitar esfuerzos en pos de una misma meta, situación que está lejos de presentarse en la actualidad donde la población percibe que el esquema económico beneficia casi sólo a los que más tienen.

La alianza para la Estabilidad Económica y el Desarrollo Humano

En la presente situación económica, social y política, tengo la impresión que sólo mediante una "Alianza para la Estabilidad Económica y el Desarrollo Humano", donde participen trabajadores, empresarios y gobierno puede representar una solución real a los problemas que aquejan a la población costarricense.

La Alianza tendría, al menos, como propósitos principales:

En lo que respecta a la deuda interna:

1. Controlar el déficit fiscal del gobierno central mediante la ampliación de la carga tributaria a un 17% y limitar el gasto público a un 19% del PIB, entre otras medidas, según antes se expresó.
2. Lograr una equitativa distribución del costo del ajuste entre los principales agentes del desarrollo nacional: trabajadores, empresarios y gobierno. Cada sector debería aportar su cuota de sacrificio. Ver anexo.

Referente a una inserción de alta calidad:

1. Aumentar la tasa de crecimiento económico y buscar mejores niveles de vida para la población.
2. Mantener una supervisión sobre el crecimiento en los precios de bienes y servicios de manera que no sobrepase el 10%, sin que ello signifique volver al sistema anterior de control de precios.
3. Impulsar un conjunto de medidas tendientes a crear condiciones apropiadas para la inversión privada y el desarrollo de ventajas competitivas. Ejemplo de esas medidas serían: menor participación del sector estatal en el mercado financiero interno, menores tasas de interés para los proyectos de inversión, realización de obras de infraestructura que favorezcan las exportaciones y el turismo, alianza entre el gobierno, el sector privado y la academia para favorecer el desarrollo tecnológico del país, etc. Este tipo de inserción aseguraría empleos estables y más justamente remunerados.

La Alianza permitiría atacar el problema de la deuda interna pero sin comprometer la participación del país en el desarrollo de áreas estratégicas en beneficio de la mayoría de sus habitantes y distribuir en forma más equitativa los costos del ajuste económico.

En el conjunto de medidas que finalmente se adopte debe existir el mayor consenso posible. Hay que imprimirle un nuevo espíritu a la lucha por la estabilidad y el desarrollo humano. No cabe el desánimo, la autocompasión y el derrotismo. Con ese propósito debemos ser más imaginativos e incorporar a amplios sectores de la población en la solución de los difíciles retos que afronta el país.

ANEXO

ESTIMACION PRELIMINAR DEL DEFICIT PREVISTO 1997

RUBRO PRESUPUESTO	MONTO (miles de millones de colones)	% PIB
Total déficit Gobierno Central sin medidas	100.000	5,3%
Reducción del gasto público (aplicación del 19% del gasto respecto al PIB)	30.000	
Aumento de carga tributaria (al 17%)	14.000	
Reingeniería financiera	15.000	
Reducción de la tasa de interés por menor colocación de bonos en el mercado	15.000	
Total reducción del déficit luego de medidas	74.000	3,9%
Déficit después medidas sugeridas	26.000	1,4%

Nota: estimación con base en el documento de la Comisión de la Deuda Interna y propuestas propias.

REDUCCIÓN DE LA DEUDA INTERNA DEL GOBIERNO CENTRAL

Medida	Efectos sobre la deuda interna
1. Traslado de obligaciones del BCCR y bonos de CODESA	Disminuye servicio de la deuda y por tanto presión sobre el mercado financiero
2. Reducción de los gastos del gobierno central a un 19% del PIB	Disminuye tasas de interés y por tanto reducción del servicio de la deuda
3. Aumento de la carga tributaria a un 17%	Disminuye tasas de interés y por tanto reducción del servicio de la deuda
4. Reingeniería financiera	Reducción de deuda por adecuación de tasas de interés y condonación de deuda de instituciones públicas
5. Reactivación económica	Aumento de ingresos fiscales y pagos anticipados de deuda interna
6. Venta de activos no estratégicos. Cada uno requiere un tratamiento diferenciado, dado que se requiere normar el mercado donde operaría la(s) nueva(s) empresa(s).	Reducción de la deuda interna.

EL CONSEJO DE DEFENSA DE LA INSTITUCIONALIDAD (CDI) Y EL PROBLEMA DE LA DEUDA INTERNA*

El Consejo de Defensa de la Institucionalidad (CDI), se permite hacer del conocimiento de todas las organizaciones sociales y cívicas del país, de las autoridades del Gobierno, y del pueblo en general, su posición sobre el problema nacional de la Deuda Interna.

El CDI es el lugar de encuentro de todas las expresiones organizativas del pueblo costarricense y de personas interesadas en la construcción de un clima de discusión sobre los problemas del país, que le permita a todos los costarricense enfrentar, con pleno conocimiento de causa, la ofensiva de las posiciones ideológicas y prácticas del neoliberalismo.

El CDI es un lugar abierto a todas las corrientes del pensamiento social costarricense y procura ser un interlocutor permanente y constructivo de todas las fuerzas interesadas, incluido el Gobierno, en buscarle soluciones a los problemas nacionales.

Pero el CDI no es una entidad neutral, tenemos una filosofía, es decir, un pensamiento social que busca hundir sus raíces en la solidaridad, en la justicia social, en el espíritu democrático y civilista del pueblo costarricense. Para nosotros la propiedad pública y los haberes institucionales del pueblo costarricense y sus empresas de servicio público, no pueden ser ni anejadas ni trasladadas ni mucho

* Diciembre, 1996.

menos vendidas, sin la clara y expresa voluntad de un único y legítimo propietario: **el pueblo costarricense.**

Naturaleza del problema de la deuda

La DEUDA INTERNA es uno de los más serios problemas económicos que enfrenta el país, pero no es el único.

Costa Rica le hace frente a las difíciles condiciones de la competencia internacional y a sus graves efectos sobre los productores nacionales urbanos y rurales, a la recesión económica y a sus graves consecuencias en el empleo y el nivel de salarios, al reto de la modernización y a la capacidad del Estado para ser una herramienta eficiente y útil al servicio de los empresarios, los trabajadores y todos los habitantes del país.

Todos estos problemas, junto al de la Deuda Interna, deben ser encarados por el pueblo costarricense con el espíritu más constructivo y en sus difíciles soluciones deben participar todos los sectores sociales involucrados y afectados.

Ninguno de estos problemas tiene una solución fácil, rápida o sencilla, todos ellos requieren el aporte insustituible de las personas y organizaciones dispuestas a reflexionar con hondura y a decidir con valentía.

Lo que no podemos dejar de lado, es que las consecuencias más severas de las dificultades económicas del país las recibe directamente la población laboriosa y de más escasos recursos económicos. De modo, que toda propuesta de solución debe partir de la premisa de no afectar a los grupos mayoritarios, de defenderlos y favorecerlos de los posibles resultados, frecuentemente severos, de la política económica y social de los gobiernos.

Desde este punto de vista junto al problema de la Deuda Interna, es justo hablar de una Deuda Social, pues lejos de mejorarse las condiciones de vida de las familias costarricenses, en muchos casos se han deteriorado.

Hay una Deuda Social que tiene que ver con la manera de garantizarle a la población, el mejoramiento de los servicios públicos junto a la necesaria conciencia de todos los funcionarios de que deben ejercer sus tareas con entrega y espíritu de sacrificio. La Deuda Social es la obligación del Estado de garantizar a plenitud la salud, la educación a todos los niveles, la seguridad social, la vivienda, el nivel de vida, la seguridad ciudadana, la atención a la infancia y la asistencia social, y por supuesto, la total erradicación de los insoportables niveles de corrupción.

Una campaña interesada

En las últimas semanas, se ha orquestado una campaña tendiente a que la opinión pública considere el problema de la Deuda Interna como el único, el mayor y más grave problema de la economía nacional y que de no dársele solución inmediata el país podría caer en el abismo. Esa campaña tiene la particularidad de haberse convertido en un gigantesco chantaje contra toda la población. Una sola voz, un solo criterio, un solo camino y ninguna opción alternativa.

Semejante tesis contraviene el principio fundamental de la democracia que exige la discusión de las posibilidades y opciones sociales, intelectuales y prácticas, provenientes de distintos horizontes. Durante estos días se produjo una auténtica inequidad informativa, que poco a poco se ha roto con la presencia de nuevos y valiosos interlocutores.

Tenemos la impresión de que existe una relación directa entre la preocupación sobredimensionada del problema de la Deuda y la intención de preparar un clima propicio para la venta de los bienes y servicios del Estado más atractivos para los inversionistas privados.

Tenemos derecho a preguntarnos cuáles empresarios nacionales estarían en condiciones de pujar en la subasta de esos bienes y colocar las sumas millonarias exigidas para su venta. Tenemos derecho a preguntarnos si no serán inversionistas de oscura procedencia, los únicos capaces de quedarse con esos bienes. ¿Puede además, la sociedad en su conjunto, estar segura del carácter cristalino de esas transacciones?

Surge finalmente la preocupación de que todo esto no conduzca a abrirle paso, urgente y precipitadamente, al proyecto de Garantías Económicas, en vez de someterlo a un amplio debate nacional.

Un Informe sesgado

Como es bien sabido el Gobierno de la República nombró hace cuatro meses a un grupo de alto nivel conformado por prestigiosos economistas y banqueros de los dos partidos políticos mayoritarios para que se abocaran al estudio de la Deuda Interna y "proponer acciones tendientes a su solución".

Entendemos que el mandato dado a ese grupo denominado "Comisión para el Análisis de la Deuda Interna" era el de estudiar el problema de manera objetiva y buscar alternativas de solución que orientaran las decisiones políticas del gobierno.

No obstante lo anterior, el Informe de la Comisión en lugar de un análisis objetivo y técnico de la situación, establece premisas que son de carácter ideológico y no técnico. Estas premisas tienen sus raíces en juicios de valor promovidos por determinadas escuelas de pensamiento económico, pero que no tienen sello científico comprobado. Es más, esas premisas y supuestos son rebatidos y cuestionados por otras escuelas de pensamiento económico.

Estas escuelas, son defendidas cada una por prestigiosos pensadores, pero como ocurre frecuentemente con la teoría de las ciencias sociales, ésta queda finalmente sujeta a las condiciones concretas en que se aplica.

En el Informe se establecen, en el análisis del problema, premisas ideológicas como la del Presupuesto Balanceado. Lo más grave es que esta premisa conduce inexorablemente a un único resultado y consecuentemente, a un único conjunto de soluciones posibles. Es el resultado de un estudio contaminado por un designio normativo. En ningún momento la Comisión se planteó la tarea de elaborar escenarios alternativos, suponiendo distintas metas para el déficit fiscal o distintos plazos para solucionar el problema. Esto hubiera

conducido a una mayor flexibilidad y versatilidad por parte de las autoridades hacendarias.

Todos sabemos que el problema derivado de una deuda, está dado por la capacidad para atender sus intereses y no por el monto de la misma. Una deuda solo constituye un problema cuando no se puede atender una parte de sus intereses. De esta manera, debió haberse planteado el problema la Comisión, pero no lo hizo. Prefirió aterrorizar a la población mostrando su monto descomunal. Pero esto también lo hizo mal.

La Comisión no solo partió de premisas ideológicas inaceptables, sino que infló artificialmente el monto de la deuda cuando incorporó al principal las deudas del Banco Central. Esto hizo crecer su monto en más de un 33% y no entendemos a que intención podría obedecer el mostrar semejante cifra, como no fuera la de aterrorizar a la población. Como es bien sabido las pérdidas del Banco Central ya han sido absorbidas por la economía y en todo caso la propia ley del Banco señala un plazo de 25 años, con 7 de gracia, para su pago.

El análisis de la Comisión resulto ser eminentemente contable, pues desconoce el papel de las cuentas fiscales, y el papel anticíclico de que la política de ingresos, gastos y endeudamiento puede desempeñar para mitigar los efectos de los ciclos económicos.

En una economía como la costarricense, de escasa capacidad de ahorro interno solamente el endeudamiento puede permitir el financiamiento de proyectos de desarrollo. De modo que la política fiscal no es neutral. Es una herramienta legítima en manos de las autoridades políticas y naturalmente del pueblo soberano.

También la Comisión planteó como una solución la venta de activos por un monto de US\$2.500 millones, pero no se detiene ni por un momento a considerar las dramáticas consecuencias de inyectarle a la economía más de 500.000 millones de colones.

La economía de cualquier país está constituida por las múltiples relaciones que se producen entre las variables macroeconómicas como la producción, el empleo, el mercado monetario, la balanza de pa-

gos o la distribución del ingreso. Un informe sobre el tema de la deuda no puede considerarse completo si al mismo tiempo no se considera el impacto que las medidas propuestas tienen sobre esas variables.

Causas y factores condicionantes de la deuda interna

Aunque en diversas instancias, incluida la Comisión, se señalan algunas de las causas o factores condicionantes de la deuda, lo cierto es que cualquier solución por dramática que sea, resultará incapaz de resolver el problema si en un proceso sostenido no se logra su disminución radical.

De acuerdo con algunos informes la evasión fiscal y principalmente la de los impuestos sobre la renta y ventas asciende a sumas astronómicas. Algunas de las organizaciones que integran el CDI, han planteado la necesidad de crear una Agencia Nacional de Recaudación, como un ente autónomo y altamente especializado, que se encargue del control sistemático de todos los ingresos, aduanales y fiscales, establecidos en el país. Esta Agencia tendría plenas atribuciones como ocurre con Agencias similares en los países desarrollados para llevar sus controles más allá de las fronteras.

La estructura impositiva y tributaria de Costa Rica debe modificarse. De acuerdo con informes suministrados por el Ministerio de Hacienda los impuestos indirectos superan en casi cuatro veces los impuestos directos y juntos no alcanzan el 16% del PIB. Un principio fundamental de la democracia consiste en redistribuir la carga tributaria haciéndola pesar sobre los que más tienen, como ocurre en los países desarrollados. Por eso parece razonable la propuesta de mejorar la recaudación y elevar su porcentaje al 17% del PIB. Aun así, la medida resulta insuficiente si no se plantea urgentemente, una reforma tributaria en el sentido apuntado.

El esfuerzo nacional por darle una solución al problema de la deuda exige decisiones políticas valerosas, como la eliminación de las partidas específicas y los gastos superfluos del presupuesto nacional e impulsar a un alto nivel, los presupuestos por programas y la

planificación operativa de modo que se elimine la duplicación y la discontinuidad de los programas institucionales.

Estas medidas serían observadas por el conjunto de los habitantes como una clara muestra de la voluntad política orientada a resolver el problema en sus causas originales y puesta al servicio de las mayorías nacionales.

Con voluntad y decisión se pueden encontrar diferentes alternativas

Como indicamos antes, el Gobierno de la República y el país fueron sometidos a las conclusiones de un Informe con una visión ideológica particular. Allí no se explica ni sería factible resolver el problema de la deuda interna sin trasladar a grupos privados los servicios básicos del Gobierno.

Es necesario, para no establecer presupuestos dogmáticos, separar el problema de la deuda y el déficit del problema de las privatizaciones.

La inclusión de las obligaciones del Banco Central en un año, sesga la solución. Además, se pueden examinar múltiples modelos de simulación de políticas, manejando con cierta arbitrariedad las magnitudes que se establecen en ciertas variables claves. El CDI desea, a modo de ejemplo presentar un escenario para demostrar que es posible encontrar caminos distintos y que es la obligación de las autoridades hacendarias propiciar esa búsqueda. El crecimiento exponencial de la deuda responde a un recurrente déficit fiscal del Gobierno Central y al traslado de las obligaciones del BCCR (pérdidas cambiarias y CODESA) al Gobierno Central, como hemos expresado magnifican el monto de la deuda y sin ellas el porcentaje de la deuda interna bonificada pasa del 24% al 18%.

Si de acuerdo con los principios establecidos como causantes estructurales de la deuda, las autoridades siguen un menú de medidas para mantener a raya el déficit del Gobierno Central (en este caso de emergencia se puede fijar en alrededor de un 2% del PIB) y se realiza una ingeniería financiera con el saldo y sobre todo con el pago de

los intereses, hay salida a la situación actual **sin necesidad de privatizar instituciones.**

Debemos insistir que el problema de la deuda interna no debe distraer la atención del problema fundamental de la reactivación económica y la preparación para participar con mayor capacidad en los mercados internacionales.

Bajar el pago de intereses

Deben iniciarse medidas para una más justa distribución del costo del ajuste entre los distintos sectores sociales como corresponde a un país democrático. El Gobierno Central con su austeridad y los sectores más pudientes con una mayor rectitud tributaria, deben contribuir más con el servicio de la deuda interna.

Para aliviar su servicio hemos establecido un período tentativo de dos años, mientras se estudian soluciones permanentes de largo plazo. Para eso partimos del siguiente monto de la deuda al finalizar 1996 y según los datos de la Comisión de la Deuda.

Deuda bonificada ajustada	¢474.308
Cuota CCSS	66.000
Obligaciones por traslados CCSS	11.000
Total	551.308

Se mantendría la carga tributaria que propone la Comisión en el 17% y el gasto del gobierno en el 19% con lo que el déficit queda en el 2%.

Se limitaría el pago de los intereses de la deuda interna hasta un 19% del gasto total del Gobierno Central (aproximadamente 76.485 millones en 1997). Esto implicaría pagarle un 13% de interés a las instituciones públicas y un 16% al sector privado.

La meta de la inflación máxima sería del 10% con lo que se reduciría las expectativas de inflación y repercutiría en la baja de las tasas de interés. Sería necesario una política cambiaria prudente.

Debería restringirse al mínimo la venta de bonos al sector privado, para forzar una baja significativa de las tasas de interés.

Hemos elaborado a modo de ejemplo la fórmula que llamamos 2 con el 17-19-19.

A continuación se detallan las medidas propuestas y se adjunta un cuadro con los cálculos respectivos. Debe aclararse que las sugerencias que se proponen tienen como propósito fundamental ilustrar una alternativa distinta a la visión de la Comisión de la Deuda Interna. En todo caso, se considera que estas medidas y otras que puede disponer el Poder Ejecutivo podrían lograr las metas fiscales que se postulan.

Asimismo, debe quedar claro que la eficacia de las medidas que se proponen es factible en la medida que se apliquen en forma inmediata –o cuando las circunstancias lo permitan– y de la confianza que se genere en el país tendiente a crear un mejor clima para la inversión privada. Una Comisión para el seguimiento de las acciones que se adopten es imprescindible.

De esa forma, mayor estabilidad fiscal, mejoramiento en el clima de inversión por menores tasas de interés, decisiones correctas del gobierno en materia de deuda interna, mayores inversiones públicas por parte de los entes descentralizados, mejoramiento en la administración tributaria, supervisión de precios de bienes y servicios, moderación en la variación del tipo de cambio, disposición abierta a la concertación, entre otros factores, sentarán las bases para una reactivación del esquema productivo y un mayor optimismo en el futuro del país.

Las medidas que se sugieren son:

1. Control el déficit del Gobierno Central

Para lograr que los ingresos fiscales alcancen el 17%, se sugieren las siguientes medidas:

- Aranceles 20% (techo)
- Ventas 13%

- Aumento impuestos directos (renta)
- Mejorar la recaudación tributaria, especialmente en los impuestos ventas, aduanas y renta.
- Gastos fiscales: 19% del PIB.

Los gastos del Gobierno Central deben fijarse en un 19% del PIB. Esto significa que el gasto se reduzca del 20,7% del PIB en 1996 al 19% en 1997 y 1998.

2. Medidas para reducir el pago de la deuda interna:

- Conversión deuda externa (40.000 millones)
- Condonación deuda interna (30.000 millones)
- Disminución de tasas de interés sectores público y privado
- Reactivación económica por menores tasas de interés y mejoramiento de las expectativas

Resultado final: **reducción de alrededor del 30% en pago de intereses.**

Reflexiones finales

El escenario anterior, constituye **solamente un ejemplo y de ninguna manera una propuesta del CDI** para resolver el problema de la deuda. Todo este documento es una reflexión realizada con el espíritu más abierto y deseoso de contribuir a que la solución de este problema, no tenga un final que provoque serias, inesperadas e indeseables repercusiones sociales.

El CDI se permite proponerle a las autoridades públicas que se inicie de inmediato un acopio de toda la inteligencia nacional especializada en estos temas y que se les pida a las universidades estatales una inmediata y urgente colaboración.

Ha llegado el momento de que sin distinciones de partidos y clases sociales todas las personas y organizaciones de buena voluntad contribuyamos a levantar de nuevo la Costa Rica solidaria y próspera que necesitamos.

INFORME*

13 de diciembre de 1996

Señor

Ing. José María Figueres O.

Presidente de la República

S.D.

Estimado señor Presidente:

Con un cordial saludo y mis mejores augurios en su delicada labor, me permito informarle que un grupo de profesores de la Universidad de Costa Rica, formaron una Comisión Interna, a instancias de esta Rectoría, con el propósito de examinar el documento de la Comisión Especial nombrada por usted para estudiar y proponer soluciones a la deuda interna.

La citada Comisión gracias a un gran esfuerzo, en un corto período logró entregarnos el resultado de sus reflexiones y recomendaciones. En el documento que gustosamente le adjunto, se examinan distintos aspectos de la deuda, a los cuales consideramos posible encontrarles, con la adecuada discusión y análisis, soluciones alternativas, y, sobre todo, que resulten viables y asequibles para la ciudadanía.

Estas reflexiones y sugerencias no pretenden ser una receta ni una solución, pero sí estimamos que ofrecen la posibilidad de sumarle a

* Comisión Interna de la Universidad de Costa Rica.

los esfuerzos de su Gobierno, la meditación y el análisis de destacados universitarios. En tal sentido, estoy seguro de que los señores Rectores de las Instituciones Públicas de Educación Superior, reunidos en CONARE, daremos el apoyo incondicional de nuestras universidades, en procura de alternativas que permitan la mejor toma de decisiones.

Considero que la discusión en torno a la deuda interna se ha polarizado y existe el riesgo que los argumentos de fondo se pierdan. Esta discusión, por la trascendencia para el futuro de nuestro país, debe darse de una forma profunda y objetiva, y con los mejores criterios técnicos. El medio universitario es un lugar idóneo para desarrollar, en estos términos, la reflexión creadora que el tema exige en las actuales circunstancias.

Ante este reto, proponemos ampliar nuestra Comisión Institucional, con académicos de las otras Universidades Públicas, a fin de que, en el menor tiempo posible, se aboque exhaustivamente al examen de diversas opciones, de modo que, sin presupuestos ni ideas preconcebidas, proponga caminos y medidas para ser examinados y confrontados con otros muy valiosos que, con seguridad, tendrá usted en sus manos.

Nos mueve en esta propuesta una genuina preocupación por los problemas del país y el convencimiento, como Rector de la más antigua casa de la educación superior costarricense, de que, actuando de esta manera, contribuiremos a propiciar un clima social de diálogo y consenso.

Con toda consideración y estima,

Gabriel Macaya Trejos
RECTOR

11 de diciembre de 1996

Doctor

Gabriel Macaya Trejos

Rector

Universidad de Costa Rica

Pte.

Estimado señor Rector:

La Comisión Interna de la Universidad de Costa Rica, nombrada por usted, de acuerdo al oficio R-5746-96 del 22 de noviembre de 1996, para analizar el documento de la Comisión constituida por el Ministerio de Hacienda para el estudio del problema de la deuda interna, en la actual coyuntura, después de un intenso trabajo y una amplia discusión, rinde el informe que a continuación se transcribe, el cual consta de dos partes: una primera parte constituida por una serie de considerandos y una segunda, en la que se formulan las recomendaciones, las cuales procuran interpretar un amplio consenso de la comunidad nacional y universitaria en particular, en torno a este problema.

CONSIDERAMOS

1. De acuerdo con el artículo 3 del Estatuto Orgánico de la Universidad de Costa Rica, "el propósito de la Universidad de Costa Rica es obtener las transformaciones que la sociedad necesita para el logro del bien común, mediante una política dirigida a la consecución de una verdadera justicia social, del desarrollo integral, de la libertad plena y de la total independencia de nuestro pueblo".
2. La Universidad de Costa Rica desea hacer un reconocimiento al Gobierno de la República, por la disposición a provocar un amplio debate y tomar en cuenta las opiniones de diversos sectores

de la comunidad nacional, sin distinción de banderías partidistas, mostrado en la convocatoria al Foro sobre la deuda interna.

3. Sin embargo, la Comisión manifiesta su preocupación por el carácter apresurado e intempestivo de una situación que como la deuda interna, no solo no es reciente, sino aun más trasciende el período de la presente administración gubernamental.
4. La Comisión considera que el objetivo en la actual coyuntura no debería centrarse en fijar como problema el monto del déficit fiscal, sino en abocarse a resolver aquella parte de la deuda que la ha hecho inmanejable. No es aconsejable en una época de transición como la actual establecer reglas demasiado rígidas en cuanto al gasto público, puesto que ello podría eventualmente impedir atender necesidades urgentes de distintos sectores de la población.
5. El déficit fiscal creciente no es sino una resultante de una política fiscal de larga data, la cual prohijó una tendencia creciente del gasto total del Gobierno Central y una situación estacionaria de la carga tributaria. En el año 1994 el déficit fiscal alcanzó el 7,2% del PIB, lo cual ha comprometido las finanzas públicas durante todo el período de la presente administración.
6. Como es sabido, el modelo tributario costarricense es muy regresivo y rígido, en virtud de que en promedio, el 70% de los ingresos tributarios durante el período 1987-1994 son recaudados por medio de impuestos indirectos. Un modelo de tributación basado en el consumo doméstico e importado con frecuencia tiene dificultades para lograr una recaudación fiscal por encima del 20% del PIB. Además, presenta una alta vulnerabilidad impositiva al permitir un alto grado de evasión.
7. Por otra parte, conviene tener presente que los compromisos acordados en la Carta de Intenciones con el Fondo Monetario Internacional (octubre, 1995), obligó a un esfuerzo fiscal y monetario para cumplir las metas establecidas que tuvo un efecto paralizante sobre la economía, el cual se tradujo en la recesión de 1996.

8. El endeudamiento interno es, en buena parte, consecuencia del problema fiscal. Ello implica que la solución del problema de la deuda interna, por sí misma, no resolvería el fiscal. Se estima que la deuda interna del Gobierno Central en 1996 alcanzará un 30% del PIB y su proyección para finales de 1997 es de un 44% del PIB; llegando ésta al finalizar 1997 a más de un billón de colones.
9. La Comisión ve con preocupación el desarrollo de un automatismo en el crecimiento de la deuda pública interna que en el último año ha obligado al Estado a endeudarse para pagar intereses de la deuda. Ello revela que la deuda empezó a convertirse, en su actual estructura y composición, en un instrumento de muy difícil manejo, que compromete las finanzas públicas en gastos no reproductivos, ni económica, ni socialmente.

Por lo anterior, la Comisión recomienda

1. Realizar una verdadera concertación entre distintos sectores de la comunidad nacional para enfrentar el problema de la deuda interna y del déficit fiscal; único camino para tomar decisiones legítimas.
2. Pese a que el gasto público presenta un problema de rigidez en ciertos rubros presupuestarios predeterminados, situación que limita la acción del gobierno para controlar su crecimiento, es necesario abocarse a revisar la estructura del gasto público y definir una verdadera política de austeridad fiscal de manera de poder destinar los mayores recursos a mejorar en los campos de la salud de la población, la educación, la vivienda, la infraestructura, la seguridad ciudadana y el empleo. Interpretamos que estos rubros constituyen los factores de mayor preocupación para los más amplios sectores de la población. La Universidad de Costa Rica apoya los esfuerzos de este gobierno, expresados por el Ministro de Hacienda, en particular los orientados a disminuir el déficit fiscal y evitar el ciclo político del gasto, (v./gr., eliminación de las partidas específicas, disminución de la deuda política y otros).

3. Lo anterior sugiere la necesidad de realizar los mayores esfuerzos para mejorar los mecanismos de recaudación fiscal; así como en aumentar los ingresos por impuestos vía modificación de la estructura tributaria, enfatizando en los impuestos directos, (rentas personales, ganancias de las empresas y propiedad), antes que en los indirectos.
4. En cuanto a la inflexibilidad del modelo tributario para generar ingresos al fisco, la Universidad de Costa Rica se compromete a apoyar estudios orientados a incrementar los ingresos del Estado; así como a modificar la estructura tributaria, pues pareciera plausible aumentar sustancialmente el aporte al fisco sobre la base de un nuevo modelo de gestión tributaria, con una cobertura mayor y que abarque a nuevos grupos que actualmente no pagan impuestos. Este modelo tributario basado en rentas y riqueza es típico de los países desarrollados y tiene capacidad de levantar recursos tributarios elevándolo a un rango mayor.
5. Por el lado de la eficiencia en la recaudación de los ingresos tributarios se recomienda dotar al Ministerio de Hacienda, en especial a la Dirección General de Tributación Directa y a la Dirección General de Aduanas de los recursos humanos y materiales suficientes para mejorar la recaudación.
6. Se considera necesario estudiar fórmulas de condonación o moratoria de parte de la deuda pública interna (v./gr. las obligaciones no documentadas del BCCR y los bonos de CODESA), así como la readecuación de otra parte, de manera de hacerla menos gravosa para el conjunto del sector público. En todo caso, antes de esto, la Universidad de Costa Rica considera que se deben hacer esfuerzos orientados a elaborar un modelo de flujo para valorar opciones de deuda interna, tanto para su cálculo, como para su servicio, de amplia aceptación entre población.
7. Como se planteó anteriormente, la Comisión no impugna el endeudamiento interno como un instrumento complementario para recaudar recursos públicos; siempre que esta deuda sea "manejable". Se propugna por una actitud tolerante y solidaria por parte de los sectores más poderosos económicamente, en esta particular coyuntura y rechaza la venta de activos del Estado co-

mo fórmula para intentar resolver la parte inmanejable del endeudamiento interno; lo cual ha sido, a su vez, impugnado por una inmensa mayoría de la población. Por lo demás, este instrumento ha revelado ser sumamente lento y desproporcionado para responder a la urgente situación del momento. La Universidad de Costa Rica considera fundamental mantener como patrimonio del estado aquellas instituciones públicas excedentarias o estratégicas, en el sentido de constituir soportes fundamentales del desarrollo nacional y la institucionalidad democrática.

8. La Comisión considera conveniente impulsar procesos de descentralización de la gestión pública, con el propósito de buscar una mayor eficiencia en la solución de problemas públicos, estimulando la integración entre el sector público y la comunidad nacional. Ello implica estimular la participación de distintos sectores de la comunidad nacional en la formulación de políticas públicas, así como el desarrollo de las instancias de poder formal local.
9. La Comisión considera inadecuado el planteamiento que concibe las transferencias a las universidades públicas como un mecanismo disparador del gasto público, puesto que ellas representan apenas el 1,34% del PIB; porcentaje que ha tendido a disminuir en los últimos años. La comunidad nacional debe valorar en su justa dimensión lo que aportan las universidades públicas al desarrollo nacional, amén de la necesidad, siempre imperiosa de mejorar cualitativa y cuantitativamente el servicio que brindamos. Consideramos oportuno mencionar, por vía de ejemplo, los recientes esfuerzos por mejorar la política de admisión; así como los servicios que se brindan a la comunidad nacional, no solo en docencia, sino también en investigación y acción social. La Universidad de Costa Rica está dispuesta a entrar en convenios con instituciones públicas para apoyar sus requerimientos e investigación, capacitación de personal y otros servicios. Esto podría implicar al sector público un considerable ahorro en consultorías y otras erogaciones.
10. La Universidad de Costa Rica se compromete en todo caso, amén de esfuerzos similares que estima deben hacer otros sectores, a

entrar en un proceso riguroso de autoevaluación -autorregulación, con miras a hacer un uso más eficiente de los recursos de que dispone, de cara al próximo FEES. Pero igualmente demanda del Gobierno un respeto de la autonomía establecida constitucionalmente desde la fundación de esta casa de estudios.

Atentamente,

Dra. María Antonieta Sáenz
Decana Facultad de Derecho

M.Sc. Roberto Salom
Decano a.i. Fac. Cienc. Sociales

Lic. Moisés Hernández
Director Esc. Adm. Negocios

M.Sc. Víctor Julio Vásquez
Director Esc. Adm. Pública

Dr. Ronald García
Director Esc. Economía

Dr. José Fco. Pastrana
Director, Esc. Estadística

Dr. Justo Aguilar Fong
Decano, Facultad de Ciencias Económicas

M.Sc. Fernando Zeledón
Director, Maestría Ciencias Políticas

LLEGÓ EL MOMENTO DE SOLUCIONAR LA DEUDA INTERNA*

JOSÉ MARÍA FIGUERES

Buenas noches, amigas y amigos:

Con el espíritu propio de esta época navideña, quiero invitarlos a que reflexionemos sobre la importancia de seguir construyendo, hoy, el futuro de nuestra patria.

Todos sabemos que para cosechar, debemos sembrar. Si se trabaja bien y se les trata con cariño, las semillas germinan y producen raíces. Y son las raíces, las que van nutriendo el desarrollo del árbol para que crezca fuerte y vigoroso, y dé buenas cosechas. También sabemos que después de varias cosechas generalmente las ramas se agotan, y entonces viene la poda del árbol para que en él vuelvan a brotar nuevas ramas, que produzcan mejores cosechas. Ese es el ciclo de la vida.

Así también, es el desarrollo de los pueblos. Por eso, quiero invitarlos a que analicemos el nuestro. Hagamos memoria para recordar algunas semillas que sembramos en el pasado, las raíces que nacieron para alimentar el árbol de nuestro desarrollo y las cosechas que hemos recogido.

Hace casi 50 años los costarricenses hicimos un alto en el camino, porque no estábamos satisfechos con nuestro desarrollo. Éramos un país de descalzos, con más del 50% de la población viviendo en la

* Exposición del Señor Presidente de la República, en Cadena Nacional de Televisión, lunes 16 de diciembre de 1996.

pobreza. La gente moría por falta de atención médica, y teníamos solo 5 colegios en todo el país. De 1940 a 1944 se realizaron cambios profundos en nuestra legislación social y educativa, pero éstos no daban aún sus frutos. Nuestra democracia aún no había arraigado, abatida por intereses económicos y personales, o por el irrespeto de la voluntad popular.

Hoy, todos estamos de acuerdo en que, ante esas circunstancias, era necesario un cambio profundo. Sin embargo, en aquel momento, sembrar la idea de un cambio total en nuestro sistema de desarrollo costó mucho esfuerzo y hasta sangre. Inspirados en la herencia espiritual de nuestros antepasados, empezamos a cultivar otra Costa Rica con la Fundación de la Segunda República. Es a partir de esos hechos históricos de los años 1948 y 1949, cuando empiezan a germinar las nuevas ideas que, como semillas, echan raíces profundas para alimentar, durante las últimas décadas, un modelo de desarrollo muy especial que algunos hemos llamado “desarrollo a la tica”.

Una de esas ideas, la más poderosa, fue la abolición del ejército. El mundo venía saliendo de la Segunda Guerra Mundial y todos los países compraban armas. En aquel momento muchos vieron esto como una locura. Hoy lo vemos como la semilla que generó para siempre, las profundas raíces de nuestra democracia, y nos permitió cosechar décadas de paz y estabilidad.

El no tener que gastar en armas nos permitió, desde entonces, invertir en un conjunto de programas que, como raíces que le fueron creciendo a la semilla de la abolición del ejército, alimentaron el nuevo modelo de desarrollo nacional.

Empezamos a fortalecer la CCSS y a extender los beneficios de la legislación social a todo el país para mejorar la salud y la calidad de vida de toda la población. Pasamos de un 20% de la población atendida a finales de los años 50, a un 90% en este año. Sembramos el país de escuelas y colegios para cultivar el conocimiento en las mentes de las nuevas generaciones. Nacionalizamos los depósitos bancarios para que el campesino tuviera acceso al crédito y sembrara su suelo. Creamos instituciones como el ICE, que sembró postes a lo

ancho y largo del territorio para llevar la luz a cada casa sin importar lo lejos que estuviera.

Completamente distinto al proceso de desarrollo de otros países, el nuestro llamó la atención internacional. Países amigos y poderosos, invirtieron sus recursos junto con los nuestros, porque les interesaba mostrar un ejemplo de paz, democracia y desarrollo, a los ojos de una Centro América convulsionada por los conflictos. La gran mayoría de estos recursos, como los que vinieron con el programa llamado "La Alianza para el Progreso", eran donaciones.

Aún sumando los recursos propios con los regalos internacionales, no alcanzaba para financiar el avance de nuestro ambicioso proyecto de bienestar para el mayor número de los costarricenses, y fue necesario endeudarse.

Lo cierto es que con tres fuentes de recursos: los impuestos producto del esfuerzo nacional, las ayudas de otros países, y el pedir prestado cuando hizo falta dinero, fuimos construyendo la Costa Rica de hoy: el segundo país de la América Latina en cuanto al desarrollo humano, de acuerdo con los informes de Naciones Unidas.

Sin embargo, como herencia de todo este proceso, en los últimos años los costarricenses hemos tenido que dedicar demasiado tiempo, esfuerzo y dinero a pagar nuestras deudas y esto ha disminuido la capacidad del estado para financiar sus gastos corrientes. Entre intereses, salarios y pensiones se va alrededor de un 90% de los ingresos del Estado.

El árbol de nuestro ejemplo está por cumplir los 50 años. Le tocó a esta administración el reto histórico de podar las ramas viejas, que ya dieron su cosecha, y remozar el viejo roble. Algunas ramas no se podaron nunca y por lo tanto dejaron de aportar al desarrollo. Era necesario sacrificarlas por completo, como los ferrocarriles, y en nuestro gobierno hemos asumido esa responsabilidad. Otras ramas, como los bancos, no se podaron a tiempo, y el hacerlo hoy ha sido más necesario que nunca para salvarlas, y para volver a formar el árbol.

En este gobierno nos hemos empeñado en cambiar lo necesario para retomar ese papel que los ciudadanos históricamente le han otorgado al Estado, y en liberar recursos que ahora tienen que destinarse a intereses de la deuda para que volvamos a dedicar esfuerzo, tiempo, y dinero, a la construcción de la Costa Rica saludable, mejor educada, con infraestructura adecuada, segura y solidaria por la que hemos luchado.

El país ha tenido que enfrentar la crisis del Banco Anglo Costarricense y las recientes catástrofes naturales, así como la casi desaparición de la ayuda económica del exterior, y esto comprometió aún más nuestro empeño de reformar el Estado costarricense para que sirva a la Costa Rica del futuro. No llegamos al gobierno simplemente para administrar, haciendo más de lo mismo. Siempre tuvimos claro que nuestra responsabilidad es gobernar. Esto es, tomar las decisiones necesarias pensando en el provenir de nuevas generaciones, pensando en un nuevo estilo de desarrollo que se adapte a las nuevas realidades, pero que no se aparte nunca de los principios de solidaridad, justicia y equidad que nos orientaron en los últimos 50 años.

Con decisión hemos impulsado y concretado cambios fundamentales para la vida de los costarricenses. El centro de nuestra preocupación ha sido la sostenibilidad del modelo de desarrollo que Costa Rica lleva adelante, porque solo así el costarricense de hoy y el de mañana disfrutará del bienestar al que todos aspiramos.

Hemos transformado nuestro sistema de salud para volver a brindar servicios de primera calidad. Ya funcionan más de 360 EBAIS que atienden, muy cerca de donde vive, al 32% de la población nacional. Cuando funcionen todos los previstos, habremos descongestionado la consulta externa de clínicas y hospitales y reducido las filas. Podamos la rama de la salud para volver a cosechar buenos servicios médicos.

Hemos iniciado la siembra de una nueva semilla en la educación costarricense. Avanzamos con la enseñanza de un segundo idioma, que queremos llevar a las escuelas de todos los rincones del país y ampliamos el programa de informática educativa para que nuestros

niños y nuestros jóvenes puedan enfrentar un mundo que sus padres difícilmente podían imaginar. Trabajamos en la rama de la educación para cosechar el fruto de un costarricense mejor formado.

Hemos realizado un gran esfuerzo para dotar de un financiamiento estable al sistema nacional de vivienda. El bono tasa real es un mecanismo creativo e inteligente que permite eliminar la presa de demanda que teníamos acumulada desde 1990.

Estos son solamente tres ejemplos de las transformaciones que hemos hecho en el campo social.

En el campo ambiental, hemos tomado medidas para detener grandes males que no se previeron al fomentarse, en el mundo entero, un desarrollo basado solamente en el crecimiento económico. Comenzamos por impulsar medidas para limpiar el aire que respiramos todos los costarricenses, especialmente los que viven en las ciudades, y Recope refina hoy gasolina sin plomo. Hemos reforzado el sistema de parques nacionales con el concepto de áreas de conservación. Y, por primera vez en nuestra historia, satisfechos podemos decir que nuestro país siembra más árboles de los que corta.

En lo económico hemos dado un importante corte en las ramas de nuestro árbol. Con la nueva Ley Orgánica del Banco Central se ha modernizado el sistema financiero costarricense. Hoy se pagan intereses sobre las cuentas corrientes y se pueden cambiar cheques de un banco en otro banco, por citar solo dos aspectos. Con la Ley de Justicia Tributaria se hace más equitativa la recaudación de los impuestos y puede ser castigado severamente el que los evade, que casi siempre es el que más dinero tiene.

Muchas de estas transformaciones que implican mayor desarrollo futuro han requerido de decisiones valientes, alejadas del cálculo politiquero que tanto daño nos ha causado. Algunas de estas reformas han contado con el respaldo patriótico de la oposición. Cuando por gobernar para las encuestas, los políticos atrasan las decisiones necesarias, es como cuando se atrasan las podas en el árbol: esto solo causa una pérdida en la cosecha y luego una poda más pro-

funda para remediar el mal. Por eso también, con valentía y decisión, hemos venido trabajando en el tema de la deuda interna.

Pero para estar más claros de lo que estamos hablando, contestémosnos algunas preguntas.

¿Qué es la deuda de un país?

Son todos los dineros que un país debe, porque los ha pedido prestados para financiar distintas cosas que quiso hacer. Generalmente la deuda de una nación se compone de dos partes: la deuda externa, y la deuda interna. La externa, corresponde a los recursos que le prestan a un país otros gobiernos, organismos internacionales, bancos o incluso ciudadanos extranjeros. Para nosotros esta deuda no constituye mayor problema. El país la renegoció en 1989 y 1990, fecha en que se generó una reducción de aproximadamente \$1.000 MM. Hoy estamos al día en el pago de intereses y de principal.

¿Qué es la deuda interna?

Como he venido explicando en estos meses, es lo que debe el Estado en nuestro país a todas las personas y las instituciones de nuestro país, sean estas públicas o privadas, que le han prestado dinero. Cuando una persona invierte sus ahorros en un bono del estado, en realidad le presta esos recursos al Estado, y sobre ese monto el estado le paga intereses. Lo mismo sucede cuando una empresa privada o una institución pública compra bonos del estado: le están prestando plata. El conjunto de intereses que paga el Estado a todos los que compraron sus bonos, se ha llegado a llamar el servicio de la deuda interna.

¿Por qué tenemos deuda interna?

Porque los gobiernos quisieron hacer más de lo que hubieran podido hacer con sus propios recursos, que son los impuestos que pagamos. Gastaron más de lo que tenían, y la diferencia, que los economistas llaman déficit fiscal, la pidieron prestada año tras año. En esto todos los costarricense tenemos un poquito de responsabilidad, porque todos le pedimos cosas al gobierno: más escuelas, más caminos, más policías, mejores sueldos. Cuando no alcanza el dinero de

los impuestos para todos estos gastos que hace el Estado para satisfacer las solicitudes de sus ciudadanos, pide prestado y aumenta la deuda interna.

¿Tienen deuda interna otros países?

Sí, prácticamente todos, los países ricos y los pobres.

¿Es malo el que un país tenga deuda interna?

El que un Estado se endeude con prudencia está bien si invierte bien los recursos y si en el futuro se va a contar con qué pagar las deudas. Los recursos adicionales que se obtienen prestados ayudan a financiar muchas obras necesarias para el desarrollo. Pero cuando nos endeudamos por encima de nuestra capacidad de pago, las cosas empiezan a complicarse porque el pago de las deudas va dejando menos recursos disponibles para financiar otras necesidades, y el peso de la deuda eleva las tasas de interés para todos los costarricenses. Esto es lo que nos viene sucediendo desde hace muchos años, sin que hasta el momento se le entrara al problema.

¿Desde cuándo se viene acumulando esta deuda interna?

Como cada día somos más los costarricenses, y necesitamos más escuelas, y más colegios, y más viviendas, y más caminos, cada gobierno ha pedido prestado más dinero que el anterior. Pero los ingresos del Estado no han sido suficientes para pagar la deuda, por lo que la deuda termina pareciéndose entonces a una bola de nieve, que mientras más avanza en el tiempo, más grande se hace. Ya para 1987, el Estado dedicaba el 10% del total de sus ingresos al pago de los intereses de la deuda. En 1991, este porcentaje había subido al 25%. Este año, serán 35 céntimos de cada colón, que el Estado debe dedicar al pago de los intereses de la deuda. Queda claro entonces que es un problema que heredamos en esta administración, pero queda claro también que entendemos la conveniencia nacional de asumir una responsabilidad histórica, y no dejar que el problema se siga haciendo más grande.

¿Por qué es conveniente empezar a reducir la deuda desde ahora?

El Estado, al igual que una familia, no puede seguir endeudándose por siempre. Tarde o temprano "la jarana sale a la cara". Si postergamos la solución, el monto de intereses a pagar cada día será mayor, consumirá más recursos del presupuesto nacional, y dejará menos recursos libres para inversión. Si no hacemos nada, el año entrante los intereses por pagar serán superiores a los ₡125.000 millones. Con ese dinero, podríamos haber construido más de 80.000 viviendas, que es la mitad del faltante nacional de casas o construir 16 hospitales, o 9.000 EBAIS, o aumentar en 40% el presupuesto de educación, o construir nueva toda la red vial nacional. Además, al disminuir la deuda interna, las tasas de interés bajan con lo que las familias costarricenses podrán más fácilmente adquirir su casa. También, las empresas pueden invertir más con lo que aumenta la producción, el empleo y los niveles de vida de los costarricenses.

¿De qué tamaño es la deuda y cuánto debemos cancelar?

La deuda total al final de este año sumará ₡750.000 millones. No es necesario ni pretendemos cancelarla toda, pero por lo que ahora pagamos de intereses, pienso que vamos a estar de acuerdo en que sí debemos bajarla a un nivel, en que el pago de intereses ya no sea una carga tan pesada como lo es hoy.

Con este objetivo, el Gobierno desde hace muchos meses empezó a señalar y estudiar el problema. Para comentarlo varias veces me reuní con distintos grupos: entre ellos, líderes políticos, catedráticos universitarios, representantes sindicalistas, escritores, columnistas estudiosos y empresarios.

El Ministro de Hacienda nombró una comisión integrada por economistas de ambos partidos mayoritarios, para que también analizaran esta situación. Los señores ex Presidentes discutieron sobre la deuda interna, asunto conocido por ellos desde que estuvieron en el gobierno e hicieron valiosas e importantes recomendaciones.

Luego el Gobierno convocó a un foro nacional, y durante dos días escuchamos más de 50 intervenciones distintas, con las opiniones de todos los grupos de la sociedad costarricense.

Pocas veces se ha discutido un problema nacional con tanta apertura, con tanta seriedad y con tanta buena voluntad como en esta ocasión. Los costarricenses debemos sentirnos satisfechos de este despliegue de participación cívica alrededor del problema de la deuda interna.

Todos estos aportes han sido muy valiosos para configurar una propuesta de solución al problema. Hoy agradezco nuevamente el esfuerzo que muchos costarricenses dedicaron a pensar cómo encontrábamos una solución nacional y así aumentar las posibilidades de nuestro desarrollo que hoy se ven limitadas por el pago de tantos intereses.

Hemos elaborado un plan que soluciona este problema. *Al implementarlo, debemos cuidarnos de tres peligros. El primero de ellos son los excesos de algunos tecnócratas que suelen estar más preocupados por los números que por las personas de carne y hueso y que quieren que el gobierno pague toda la deuda de forma inmediata, no importa cual sea el costo social de una estrategia tan drástica. El segundo peligro son los políticos populistas, que con posiciones poco responsables buscan evadir o minimizar el problema. Y el tercer peligro es el cálculo electorero, que podría llevar a algunos a oponerse a los cambios que tenemos que hacer ahora, para no correr riesgos de perder apoyo en las próximas elecciones.*

Al hacer el plan, nos hemos guiado por cinco principios. El primero es que el plan debe ser de aplicación gradual. Estamos enfrentando un problema que ha venido creciendo a lo largo de muchos años. No lo vamos a resolver de la noche a la mañana.

El segundo principio es que todas estas medidas deben conducir a fortalecer el Estado Costarricense. El Estado fue útil en el pasado para impulsar el desarrollo nacional y debe seguir siendo útil en el futuro. Un país pequeño y pobre como Costa Rica no puede darse el lujo de no contar con un Estado fuerte, estratégico y eficaz. No se trata de recortar deuda por recortar deuda. Lo que buscamos es mejorar la situación económica del gobierno, para tener un Estado cuyas instituciones sean más capaces de servirle con eficiencia y con agilidad al pueblo costarricense, al cual le pertenecen.

El tercer principio es que debemos enfrentar el problema de la deuda con una *amplia gama* de soluciones. No se trata de buscar una gran solución mágica que nos resuelva todo el problema. De lo que se trata es de tomar muchas medidas distintas de tipos muy diversos para ir reduciendo *sistemáticamente* el tamaño de la deuda.

El cuarto principio es que el plan debe tener una excelente calidad técnica, y debe ser políticamente viable. Podemos tener soluciones que parezcan muy buenas en papel, pero de nada servirían si no contaran con el apoyo necesario de los partidos políticos y de la mayoría de los grupos que forman nuestra sociedad.

Y el quinto principio, es que la solución debe ser compartida entre todos los sectores y grupos sociales. Todos nos vamos a beneficiar cuando hayamos superado el obstáculo de la deuda interna, porque bajarán las tasas de interés, y la inflación que afecta el costo de la vida. Todos, por tanto, debemos ayudar a solucionarlo.

Teniendo presentes estos principios, paso a explicar los elementos principales del plan para reducir la deuda interna. El plan parte de la realidad. Por primera vez, un gobierno habla del verdadero tamaño de la deuda con total transparencia, sin esconder ni disimular algunas de sus partes con la intención de hacerla aparecer más pequeña de lo que es.

Como dije antes, esta deuda alcanza unos 750 mil millones de colones, y consta de tres componentes: 50 mil millones de colones que el gobierno debe a los miembros amparados a los regímenes de pensiones especiales, doscientos mil millones que el gobierno debe al Banco Central de Costa Rica, y quinientos mil millones que se han colocado en bonos del Estado. Cada componente tiene una solución distinta, y a ellas me referiré a continuación.

Primero queremos solucionar la deuda de 50 mil millones de colones que el Estado mantiene con los funcionarios, maestros y profesores que estaban amparados a los regímenes de pensiones especiales. Esta no es una deuda nueva. La arrastramos del pasado, pero estaba oculta. Ahora que se modificaron los regímenes de pensiones especiales, hay un grupo de funcionarios que se están trasladan-

do al sistema de pensiones de la Caja Costarricense de Seguro Social. Para facilitarles el traslado, en los próximos 120 días, a cada uno de ellos le informaremos el monto de sus cotizaciones que se ha trasladado a la Caja, y el monto que cotizaron de más, y que de acuerdo con la ley se le depositará en una cuenta individual para un régimen complementario de pensiones. El depósito en la cuenta individual se hará con la entrega de un documento financiero que devenga intereses de mercado, y *que se hará efectivo en 24 meses o de forma anticipada apenas se tengan recursos provenientes de otras medidas contempladas en este plan de reducción de la deuda interna.*

*El segundo componente de la deuda interna son los 200 mil millones que corresponden a la deuda del gobierno con el Banco Central. Esta suma corresponde a las pérdidas en las que ese banco incurrió por muchos años, cuyo origen fue el descalabro financiero que sufrió el país a principios de los ochentas. Para pagar esta deuda, el gobierno negoció una forma de pago en el proyecto de la nueva ley del Banco Central que se aprobó el año pasado. Proponemos que se aproveche este mecanismo, que le da al gobierno un plazo de 20 años para ir pagando. Los intereses serán *lo más razonables posible.* De esta forma, le daríamos una solución sostenible a la deuda del gobierno con el Banco Central.*

Nos quedan entonces los 500 mil millones *que corresponden a los bonos que el gobierno ha colocado en instituciones públicas y entes privados. Este es el gran problema que tenemos que enfrentar, y para ello es que quiero presentarles un plan compuesto por siete capítulos.*

1. QUE LA DEUDA NO CREZCA

Para que cualquier medida que reduzca esta deuda en el mediano y largo plazo tenga sentido, la primera tarea que tenemos enfrente es la de lograr que, desde ya, esta deuda no crezca más. Para frenar el crecimiento de la deuda, el plan contempla dos tipos de medidas. Unas, para economizar en el gasto público; y otras, para aumentar los ingresos del Estado. En ambas, ya hemos realizado importantes esfuerzos, pero debemos trabajar aun más fuerte.

a) **Reducción del gasto público**

Economizar en el gasto quiere decir que el gobierno debe predicar con el ejemplo y debe, por tanto, socarse la faja más de lo que lo ha hecho hasta ahora. En esto han coincidido todos los sectores del país y yo comparto esta posición. Por eso, hoy he girado una instrucción al Consejo de Gobierno para eliminar gastos superfluos en los rubros de gastos de representación, publicidad, viajes al exterior, y recepciones. En el último año de este gobierno, los gastos en esos rubros deberán ser en términos reales una tercera parte menores que los que se efectuaron en el último año del gobierno anterior. Los gastos en publicidad de las instituciones descentralizadas se reducirán a la mitad, y se restringirán solamente a informaciones que sean de clara y directa utilidad para la ciudadanía.

Además, hoy he girado una orden a los Ministros, Viceministros y Presidentes Ejecutivos, para que se eliminen los vehículos de uso discrecional de todas las instituciones de Gobierno, y para que todos los carros del gobierno que puedan considerarse como de lujo se vendan y se sustituyan por vehículos más modestos. Los recursos obtenidos con esta medida de austeridad se usarán para comprar más radiopatrullas para el Ministerio de Seguridad. En los próximos días se enviará un proyecto de ley al Congreso para extender el contenido de esta medida a los demás poderes de la República.

Hemos recogido un clamor que se expresó con claridad en el Foro sobre Deuda Interna, en relación con los abusos que puedan darse con una de las principales transferencias que aparecen en el Presupuesto Nacional: los Certificados de Abono Tributario, llamados CAT. He instruido al Ministro de Comercio Exterior para que se haga una revisión de las empresas que reciben estos CAT, para aplicar con todo rigor la Ley de Equilibrio Financiero que le permite al gobierno reducir el porcentaje del CAT otorgado por los contratos de exportación, cuando considere que las actividades del beneficiario hacen innecesario el otorgamiento del incentivo. El primer informe deberá estar listo en los próximos sesenta días. Recordemos que los CAT solo se justifican en la ley cuando son un verdadero estímulo a la producción y a la exportación.

Para racionalizar de manera global el gasto público, estoy dando una instrucción al Ministerio de Hacienda y al Ministerio de Planificación para que en el plazo de un mes revisen de nuevo los gastos del Gobierno Central y de las instituciones descentralizadas y determinen los gastos que se eliminarán porque no son prioritarios.

De la misma manera he recogido también manifestaciones en el sentido de que las grandes necesidades que enfrenta el país en términos de infraestructura, tanto para su desarrollo productivo, como para su desarrollo social, requieren un mecanismo ágil y eficaz para financiar y ejecutar esas obras. En efecto, el deterioro que el país muestra hoy en su infraestructura, y la imposibilidad real de que el Estado pueda asumir en los próximos años el financiamiento de obras de gran magnitud, como las carreteras, los puertos, los aeropuertos y otras que la modernización económica y social del país demandan, hace necesario que abramos nuevas opciones para financiar esos proyectos. El mecanismo de la concesión no solo tiene la virtud de facilitarnos esta tarea, sino que tiene la característica adicional de que vencido el plazo de la concesión, las obras construidas retornan a manos del Estado costarricense. Por ello he solicitado a los Ministros de Obras Públicas y Transporte, Planificación y Hacienda, que se integren personalmente en una Comisión de Alto Nivel, y que establezcan una Unidad Técnica para acelerar la aplicación del mecanismo establecido en la Ley de Concesión de Obra Pública.

Para supervisar el cumplimiento del programa de reducción de gasto, el gobierno nombrará una comisión externa, compuesta por ciudadanos notables de solvencia moral y capacidad profesional reconocidas. Esta comisión deberá rendir informes trimestrales sobre los avances logrados.

b) Mantener los ingresos fiscales

Pero además de los esfuerzos que hagamos por reducir el gasto público, los costarricenses debemos saber que para tener el tipo de Estado que queremos, los ingresos del gobierno deben alcanzar un 17% del Producto Nacional. Así lo han advertido y recomendado

tanto la Comisión de Expertos nombrada por el Ministerio de Hacienda, como el Consejo de Defensa de la Institucionalidad. Es por ello que debemos complementar las medidas de recorte de gastos con otras que aumenten los ingresos fiscales. Necesitamos hacerlo para que el país mantenga las condiciones económicas indispensables para que las tasas de interés sigan bajando, para que la inflación esté controlada, para acelerar la reactivación de la economía y para que así podamos mejorar los niveles de empleo y de salarios.

Entre las medidas relacionadas con ingresos, se encuentra la instrucción al Ministro de Hacienda para que en los próximos 15 días hábiles presente un plan detallado para duplicar el número de empresas que están en el programa de grandes contribuyentes y que hoy son 250. A esas empresas, los funcionarios de Hacienda les dan un control y seguimiento muy detallado en cuanto al pago de impuestos. La importancia de esta medida es que esas 500 empresas representan el 80 por ciento de los impuestos que paga el sector empresarial.

En segundo lugar, el Gobierno pospondrá momentáneamente la reducción del arancel para los bienes de consumo final que estaba sujeto a bajar del 20 por ciento al 18 por ciento. Esta medida no solo evitará que caiga la recaudación de impuestos por concepto de importaciones sino que además le dará a nuestros productores un margen de tiempo mayor para mejorar la competitividad de sus empresas. En este sentido, he pedido al Ministro de Comercio Exterior que active la Comisión de Vigilancia del Tratado de Libre Comercio con México.

Una tercera medida consiste en romper el tope que limita el monto que pagan los vehículos de lujo por impuesto al ruedo. Acabaremos así con la injusticia actual que hace que los automóviles más caros paguen igual que los más baratos. Al romper el tope, se pagará por cada vehículo en proporción a su valor.

En cuarto lugar, y mientras surten efecto las medidas anunciadas, nos vemos en la obligación de decretar un aumento en el impuesto selectivo de consumo sobre los combustibles. Lo que se recaude con

este incremento se destinará exclusivamente a pagar intereses de la deuda interna.

La quinta medida sobre ingresos consiste en solicitar la colaboración de la Asamblea Legislativa, para mantener la tasa del impuesto de ventas en un 15 por ciento, tal como recomendaron los ex Presidentes de la República, la Comisión de Expertos y distintos sectores que participaron en el Foro sobre Deuda Interna. Si el impuesto de ventas se bajara al 13%, se produciría un faltante de ingresos fiscales que, irremediablemente, habría que llenar por otra vía. Las opciones disponibles de financiamiento de ese faltante tendrían un costo mayor para los ciudadanos que si se mantuviera el impuesto de ventas tal y como está. Por eso, aunque todos preferiríamos que el impuesto bajara, por ahora necesitamos que se mantenga.

c) **Garantías económicas**

Finalmente, en este capítulo que busca sanear las finanzas públicas para evitar que la deuda siga creciendo, debo señalar un elemento fundamental. Ahora que por fin estamos asumiendo con seriedad y con un esfuerzo considerable este viejo problema de la deuda, no se vale que luego venga un gobierno a seguir endeudando al país de forma desordenada y a echar abajo todo lo avanzado. Por eso, pensamos pedir de nuevo la colaboración de la Asamblea Legislativa, para aprobar el proyecto de ley que establece las garantías económicas, de manera que se establezca un límite gradual al déficit fiscal y al endeudamiento.

Con este conjunto de medidas dirigidas a reducir gastos y aumentar ingresos, buscamos, como mencioné, frenar el crecimiento de la deuda contraída mediante bonos. Pero no podemos contentarnos con eso. La deuda, como he dicho, es demasiado grande, y ha llegado el momento de empezar a reducirla de forma responsable y gradual.

2. DONACIONES INSTITUCIONALES PARA CANCELAR DEUDA INTERNA

El segundo capítulo se refiere a la contribución que pueden hacer aquellas instituciones con las cuales el Gobierno tiene deudas y que no necesitan de los intereses que les generan esas deudas para financiar su funcionamiento normal. Esta medida viene a ser el equivalente a la propuesta de condonación de deudas que han mencionado diversos participantes en el debate público sobre la deuda interna y de acuerdo con los estudios realizados esto permitiría reducir la deuda en 35 mil millones de colones.

3. INGENIERÍA FINANCIERA

El tercer capítulo tiene que ver con lo que en las discusiones públicas recientes se ha dado en llamar "ingeniería financiera" y que refiere tanto a reordenar las reglas con las que el Estado se endeuda consigo mismo, como a restablecer una adecuada proporción entre deuda interna y deuda externa.

La necesidad de ordenar las deudas del gobierno con las propias instituciones del Estado se ha comentado mucho en las diversas discusiones sobre deuda interna, y mucha gente lo ha mencionado como "lo que el Estado se debe a si mismo". No olvidemos, en efecto, que el Estado Costarricense es uno sólo, y que por eso, en sus transacciones financieras internas, no debe haber instituciones que se beneficien a costa de las otras. Debemos hacer cambios para que, en materia financiera, las instituciones procedan de forma responsable, transparente y solidaria en pos del interés nacional.

Para ello implementaremos una sugerencia del Consejo de Defensa de la Institucionalidad, en el sentido de que las instituciones públicas que generen excedentes financieros, los inviertan solo en títulos del Estado que les garanticen una rentabilidad razonable, con una tasa de interés que sea superior a la inflación en un porcentaje fijo. De esta manera se garantiza tanto el interés de cada institución, como el del Estado en su conjunto.

La segunda medida de ingeniería financiera consiste en cambiar una parte de la deuda interna, por deuda externa. Diversos grupos nos han sugerido, con sensatez, la posibilidad de cambiar la proporción entre deuda externa y deuda interna. Esto es conveniente porque hoy es posible conseguir préstamos externos con mejores plazos y con tasas de interés más bajas que las que el Gobierno está pagando dentro del país. Además, de esta forma traeríamos ahorro externo para financiar el desarrollo nacional. Con ese fin, solicitaremos a la Asamblea Legislativa la autorización para emitir bonos en el extranjero por 200 millones de dólares durante este gobierno y por 300 millones de dólares para el gobierno siguiente. Esta emisión sustituiría en el mismo monto la emisión de bonos en colones autorizada en los presupuestos nacionales.

4. RENTABILIDAD DE LOS ACTIVOS PÚBLICOS

El cuarto capítulo se refiere a la necesidad de que los activos públicos, que constituyen una inversión para toda la sociedad, generen los recursos necesarios para hacer sostenible su propio financiamiento. La primera medida en este sentido nos fue sugerida por trabajadores del sector público, y consiste en aprobar la legislación necesaria para que las empresas del Estado puedan generarle niveles razonables de utilidad o rentabilidad, como ocurre en muchos otros países.

La segunda medida consiste en aclarar y establecer que las instituciones públicas paguen impuestos y generen utilidades para el Estado, en niveles razonables que no perjudiquen sus actividades.

5. VENTA DE ACTIVOS

Y llegamos al quinto capítulo de medidas para reducir los 500 millones de deuda bonificada, que es el referido a la venta de algunos activos del Estado. Estemos claros de que no se trata de vender las joyas de la abuela. Se trata de prescindir de algunos activos que en este momento histórico ya no son indispensables para el desarrollo nacional y cumplir con dos objetivos a la vez el de modernizar y

fortalecer el Estado. Con los dineros de esa venta los costarricenses podremos reducir la deuda interna y fortalecer así nuestras verdaderas joyas: nuestra educación, nuestra salud y nuestro ambiente. Así lograremos el desarrollo sostenible del país.

El plan propone cuatro decisiones básicas.

Las primeras tres decisiones deben entenderse en el contexto del proceso de modernización del sistema financiero que este Gobierno ha impulsado. Una consiste en seguir con la venta de BICSA que ya está en proceso. Los recursos provenientes de esa venta se destinarán a reforzar el capital de cada banco estatal, en la misma proporción en que es dueño de acciones en el BICSA. El monto correspondiente a las acciones que pertenecieron al Banco Anglo Costarricense se destinará a la reducción de la deuda interna.

La segunda decisión es nuestra propuesta de vender el Banco de Costa Rica. Los trabajadores del banco tendrán derecho a comprar un 5 por ciento de las acciones del banco por su valor en libros. El monto correspondiente a la venta del restante 95 por ciento de las acciones se destinará así: 20 por ciento a fortalecer el capital del Banco Nacional, y 75 por ciento a reducir la deuda interna.

Quiero enfatizar que con la venta de esos dos bancos, no solo buscamos obtener recursos sanos para pagar la deuda interna. Esta decisión es parte de la estrategia del gobierno para fortalecer y modernizar la banca estatal. Lo que buscamos es convertir al Banco Nacional en un banco estatal de desarrollo, con una capacidad mucho mayor que la que hoy tiene para democratizar el acceso al crédito y para que en los nuevos tiempos que vivimos hagamos realidad los principios básicos que dieron origen a la banca nacionalizada.

La tercera decisión, en buena medida, viene determinada por la evolución de la economía mundial y por el compromiso adquirido por el país hace casi diez años, en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio, conocido como GATT. Allí Costa Rica se comprometió, al igual que los otros países, a eliminar el monopolio de los seguros. Las negociaciones para esto empezarán a partir de 1999. Por lo tanto consideramos conveniente preparar al INS para

que pueda competir exitosamente con otras empresas de seguros cuando llegue ese momento. Eso es lo que perseguimos al proponer la venta de un 40% del negocio de los seguros. El INS podrá establecer así una alianza con alguna empresa extranjera que sea líder mundial en este ramo, que le inyecte nueva tecnología y que le permita modernizar tanto su visión estratégica como su gestión empresarial. Además, se ofrecería un 5 por ciento de sus acciones a los empleados de la institución para que las compren en condiciones favorables.

La cuarta decisión consiste en proponer a la Asamblea Legislativa la apertura del sector de telecomunicaciones a la competencia, mediante una de dos opciones excluyentes. Una de ellas es la venta de la empresa Radiográfica Costarricense Sociedad Anónima, conocida como RACSA. La otra es la concesión del espectro radiofónico.

RACSA es propiedad del Instituto Costarricense de Electricidad. Su mayor valor reside en la concesión que tiene para vender servicios telemáticos. Esta concesión caduca dentro de 20 años, cuando vuelva a manos del Estado. La venta de esta empresa no solo nos ayudaría a pagar la deuda interna, sino que sería positivo para el ICE en dos sentidos. Por un lado, la empresa privada que la compre le haría una sana competencia al ICE que lo estimularía a seguir actualizándose tecnológicamente y a ser más eficiente, en beneficio de sus usuarios. Y por otro lado, el ICE recibiría una parte del producto de su venta para fortalecerse. Lo que proponemos, es dedicar un 75 por ciento de la venta de RACSA a la reducción de la deuda interna, un 20 por ciento a la capitalización del ICE y el 5 por ciento restante de sus acciones se le ofrecería en venta a los empleados del ICE y sus subsidiarias en condiciones favorables.

Por otra parte, la concesión del espectro radiofónico puede ser una fuente muy importante de recursos para el Estado. En los países desarrollados, ese espectro es conocido como la propiedad más cara que existe. El país podría licitar servicios de telecomunicaciones e introducir la competencia entre el ICE y nuevas empresas en este campo. Adicionalmente, el Estado podría volver a recaudar dinero cada vez que las concesiones venzan y se liciten nuevamente.

Ya que hablamos del ICE, quiero contarles que en los últimos meses varios sectores del país nos propusieron que resolviéramos el problema de la deuda interna mediante la venta de la parte de telecomunicaciones del ICE. Como reiteradamente hemos dicho, no es esa la posición del Gobierno. Esta institución es un símbolo nacional y el país ha dado claras muestras de que desea que siga siendo pública. Yo respeto y apoyo este sentir nacional. Pero no pensemos que aquí termina la discusión sobre el futuro del ICE. Serios riesgos pesan sobre esta institución. Tanto en el campo de la electricidad como en el de las telecomunicaciones, el mundo y el país están experimentando grandes cambios. Y el ICE, mientras tanto, se ha mantenido prácticamente inalterado. Si el ICE no profundiza y acelera su proceso de transformación, es muy difícil que soporte las grandes presiones económicas y tecnológicas a las que está sometido. Por eso hago esta advertencia y este ruego: no evadamos la responsabilidad de modernizar el ICE. Aboquémonos todos con ánimo constructivo, a discutir, a modificar y a concretar las propuestas de transformación que esta querida institución requiere. El ICE ya expresó su posición en los proyectos de ley que envió al Congreso. Corresponde ahora al Poder Legislativo la responsabilidad histórica de definir el rumbo estratégico de la institución. Postergar esta decisión no le ayuda al ICE porque lo debilita y hasta lo pone en riesgo de desaparecer.

Finalizo este capítulo sobre venta de activos, mencionando que el Gobierno incluirá en los proyectos de ley una clara prohibición a todos los funcionarios públicos y a sus parientes hasta en tercer grado de consanguinidad, para que participen en cualquier manera en la compra de las instituciones que se vendan. Los procesos de venta estarán orientados y supervisados por comisiones especializadas, formadas por ciudadanos de sólida capacidad profesional y probada solvencia moral.

6. LAS CONCESIONES DE LA ZONA MARÍTIMO-COSTERA

En el Foro sobre Deuda Interna distintos grupos se manifestaron en el sentido de que los sectores económicamente más fuertes, y el capital extranjero en particular, deberían tener una responsabilidad

importante en aportar los recursos necesarios para reducir la deuda interna, de manera que la carga no recayera sobre los sectores más débiles de la población. Simultáneamente, representantes de los sectores empresariales han sugerido la posibilidad de que se puedan obtener sumas importantes para atender este problema, vendiendo a buen precio las tierras del Estado aledañas a las costas, y que no son la franja de 50 metros inalienables que garantizan el libre uso de las playas por parte de todos los costarricenses. Debo confesar que cuando escuché esta idea por primera vez la encontré sin sentido. Sin embargo, al analizarla encontré que no solo es factible, sino que tiene una virtud especial: de hecho, la mayoría de estas tierras ya están ocupadas por propietarios privados y grandes hoteles, concesionadas por lo general a muy bajos precios. Su venta, por lo tanto, puede generar mucho dinero sin que tengamos que desprendernos de instituciones que son muy queridas y útiles para todos nosotros.

En este punto es importante aclarar que solo estamos proponiendo la venta de la parte de la zona marítima terrestre que no corresponde a manglares, Parques Nacionales o reservas protegidas. El plan propone dedicar el 75 por ciento de los recursos obtenidos para la reducción de la deuda interna. Un 10 por ciento se transferiría a las municipalidades de los cantones donde se ubican esas tierras, para que los dediquen a obra de infraestructura. Esas municipalidades, además, verían aumentados sus ingresos por el pago del impuesto territorial. Y proponemos que el 15 por ciento restante se invierta en caminos y carreteras en el resto del país.

7. FONDO PARA LA ATENCIÓN DE LA DEUDA

Finalmente, proponemos crear un fideicomiso en el Banco Nacional de Costa Rica. A ese fideicomiso ingresarían por ley todos los recursos producidos por las acciones de este plan y su único destino sería la reducción de la deuda interna. Así estaríamos seguros los costarricenses, de que estos recursos no se utilizarían por ningún gobierno para otro fin que no fuera ese.

Estimados y estimadas costarricenses: Hemos visto como la deuda interna nos ahoga las raíces que nutren el crecimiento del árbol del desarrollo nacional, sembrado hace cincuenta años. Este gobierno está dispuesto, una vez más, a aportar propuestas de solución a los problemas nacionales que el país ha arrastrado por años. El plan que hoy hemos presentado, es un punto culminante de las reflexiones y las iniciativas que este gobierno ha generado desde su inicio, en relación con el problema de la deuda. El plan también recoge la rica discusión nacional que ha habido recientemente sobre este tema, de la cual el país entero debe sentirse muy orgulloso. Estamos seguros de que con su aplicación, el país conseguirá que la deuda interna no siga aumentando su tamaño en términos reales, y conseguirá también que disminuya en una proporción suficiente para que el proceso de solución de este problema sea viable y sostenible en los próximos años.

Sé bien que el plan sufrirá modificaciones durante las discusiones y las negociaciones que se llevarán a cabo en la Asamblea Legislativa y en los distintos ámbitos de decisión institucionales. Eso es lo normal en un régimen democrático como el nuestro. Tengo la convicción de que esas modificaciones conducirán a mejorarlo y a resaltar su poder transformador. Sé que así será porque el país va a presentar la participación solidaria y patriótica de los partidos políticos, de los dirigentes del país, de las organizaciones sociales, de las iglesias y de los medios de comunicación. Estamos en medio de un momento histórico en el que los costarricenses, por encima de diferencias de cualquier tipo, nos preparamos para asumir una gran tarea nacional. Tengamos la confianza en que al enfrentar juntos el gran reto de la deuda interna, templaremos el espíritu de nuestra nación, y nos haremos más conscientes de que somos un país especial con una historia y un destino propios entre los pueblos del mundo. Y al actuar como una gran familia, solidaria y unida, lograremos podar las ramas del viejo roble, para así remozarlo y prepararlo para una nueva y vigorosa cosecha, ensanchando las oportunidades de las actuales y futuras generaciones de costarricenses.

Muchas gracias y buenas noches.

LAS VERDADES Y SU CONTEXTO*

Vista la deuda interna desde la referencia de nuestro actual Producto Interno Bruto (PIB) es algo así como mirar al Coloso de Rodas desde la perspectiva de un pigmeo.

Esa imagen, generada en el contexto de la globalización, ha facilitado la maniobra de sembrar el pánico entre las ciudadanía a un sector interesado en consumir su vieja ambición de apoderarse, en provecho propio, por medios formalmente legales y burocráticamente impecables, de las instituciones estratégicas del Estado.

Manipulada con sutil habilidad, clamorosamente magnificada hasta el paroxismo, cuantificada en números redondos, elaborada con falaces verdades a medias, proyectada sobre supuestos prefabricados, la deuda interna se ha convertido en una especie de bestia apocalíptica que amenaza con tragarse de un solo bocado todo nuestro futuro, ocultando un horizonte en el que precisamente ahora empieza a amanecer.

No existen verdades absolutas, ni siquiera en términos aritméticos, y mucho menos cuando son definidas bajo las reglas académicas de la inestable lógica matemática que usan los economistas, porque la economía no es una ciencia normativa y depende sustancialmente del imprevisible comportamiento del ser humano.

Todas las verdades significativas tienen un talante relativo y dejan de ser verdades fuera de su contexto.

* *La Prensa Libre*, Editorial, 20 de diciembre de 1996.

En este preciso momento, sólo el servicio de la deuda interna representa una tercera parte de los ingresos del Estado. Eso es inobjetable.

Sin embargo, si la economía se calienta, como se espera que suceda con la entrada en operaciones de INTEL, el PIB puede crecer hasta en un 13 por ciento, según los cálculos más prudentes de los expertos, tal circunstancia generaría el correlativo incremento de los ingresos sanos del Gobierno, con lo que el porcentaje que significaría el servicio de la deuda interna en relación con el total de los egresos descendería más o menos a la mitad, que es precisamente lo que se pretende con la propuesta de venta de RACSA, la de BICSA, el Banco de Costa Rica y el 40 por ciento de la propiedad del Instituto Nacional de Seguros.

Y si además se dolariza la deuda interna, con lo que las tasas de interés se vendrían abajo en por lo menos 20 puntos, y se controla la inflación, y se ejecuta con estricta disciplina la contención del gasto público, la fiera apocalíptica se convertiría como por arte de magia en un tigre de papel, que se disolvería en el tiempo.

La difícil viabilidad de la propuesta gubernamental, destinada a naufragar en la Asamblea Legislativa, zarandeada por la tormenta politiquera del año electoral, proporcionará seguramente la oportunidad de que el cambio de contexto transforme los términos relativos de la verdad, antes de que se haya consumado la venta precipitada de una parte sustantiva del patrimonio nacional.

Porque, aunque a don Julio Rodríguez, en su columna del pasado miércoles en *La Nación*, le parezca que las palabras patrimonio nacional y soberanía son banderas de cruzadas vaciadas de su significado correcto, resulta que los seres humanos se identifican por los signos y el contenido emocional de las mentadas palabras es semejante al de bandera o himno nacional.

Lo que sucede es que para los neoliberales, fanáticos, en su neurosis globalizadora, cosas como la bandera, el patrimonio nacional, la soberanía y el himno son obsoletos lastres sentimentales y demagógicos.

¡Pobre gente!

SEPARANDO DECISIONES*

OTTÓN SOLÍS

Si una empresa como el INS se vende al sector privado, el Estado se estaría desprendiendo de un activo y a cambio se reduciría la deuda del gobierno y las erogaciones de intereses futuros generados por esa deuda. Por otra parte, si la empresa correspondiente se intercambia por deuda en manos de entes públicos, el Estado se estaría apropiando del flujo de utilidades futuras sin desprenderse de los activos. De ese modo, las utilidades de la empresa pública, hasta ahora solo potenciales (pues rara vez las empresas públicas las trasladan a la caja de Hacienda), se estarían haciendo efectivas y obligadas, pues son esas utilidades las que servirán de compensación a la entidad pública que entrega bonos y recibe la empresa a cambio.

Así por ejemplo, el Banco de Costa Rica (BCR), valorado en ¢60.000 millones, podría venderse al sector privado en un proceso que, de acuerdo a los expertos, tardaría al menos dos años (durante los cuales la deuda seguiría creciendo) y después de un debate de consecuencias impredecibles. Alternativamente, podríamos venderlo al Banco Nacional el cual pagaría con los ¢40.000 millones en bonos que posee y comprando la deuda del gobierno con el BCR por un monto de ¢20.000 millones. Esta transacción no conduciría a largos debates ideológicos ni a los conflictos de valoración propios de una privatización. En consecuencia, la deuda podría reducirse en ¢60.000 millones de manera casi inmediata. Asimismo, el INS, valo-

* *La Nación*, 3 de enero de 1997.

rado en ¢80.000 millones, podría ser entregado a la CCSS a cambio de sus ¢80.000 millones en bonos de la deuda, para una reducción acelerada, derivada de ambas transacciones, de ¢140.000 millones de la deuda interna.

Estas operaciones no debilitarían el respaldo a los pasivos del Banco Nacional (los depósitos), ni de la Caja (las pensiones), pues tanto el BCR como el INS son empresas sólidas que generan utilidades equivalentes a las tasas de interés reales pagadas por los bonos de la deuda interna. De hecho, si no fuesen un buen negocio no serían vendibles al sector privado. Dicho de otra manera, si el BCR y el INS son mal negocio entonces el sector privado no los compraría de todas maneras y si son rentables el Banco Nacional y la Caja no se debilitarán al adquirirlos. Más aún, por medio de un contrato de administración autorizado por la misma ley en que se definen estas transacciones, bancos y empresas aseguradoras internacionales podrían asumir la conducción del BCR y el INS, respectivamente, incrementando su solidez, utilidades y valor.

Esta propuesta, hecha al Gobierno y a la Comisión de Economistas hace casi cinco meses, permitiría adelantar la reducción de la deuda y separarla de la decisión y los trámites para privatizar.

Las medidas sugeridas por el señor Presidente (condonaciones, dolarización de la deuda, impuestos, gastos superfluos, etc.) son aceptables en su gran mayoría y también son de ejecución rápida, pero generarían una reducción de la deuda de ¢60.000 millones únicamente. Sin embargo, complementados con la propuesta hecha arriba, podríamos reducir la deuda en casi ¢200.000 millones y el pago de intereses en una tercera parte (de 6% a 4% del PIB). Adicionalmente, la menor presión en el mercado financiero, derivada de esta considerable reducción en la demanda de recursos de parte del gobierno, conduciría a una caída de por lo menos 5 puntos en las tasas de interés. De ahí que, los egresos del Gobierno por concepto de intereses sobre el saldo remanente de deuda (aproximadamente ¢400.000 millones) se reducirían en ¢20.000 millones, o sea, en un punto porcentual del PIB.

De ese modo, la reducción del saldo de la deuda y de las tasas de interés, generarían una caída de $\text{¢}60.000$ millones (50% del costo proyectado para 1997), en el costo fiscal de atender la deuda y el déficit fiscal se reduciría en más de tres puntos porcentuales del PIB y se acercaría al 1% deseado por todos. Además, la caída en las tasas de interés produciría una reactivación de la economía, mayores ingresos tributarios y, por lo tanto, un déficit fiscal aún menor en un plazo de 12 meses.

Hemos hecho ingentes esfuerzos para que estas ideas (que de ninguna manera rechazan privatizaciones sino que realistamente las separan de la reducción del saldo de la deuda), fuesen acogidas por el Gobierno. Otras opiniones han prevalecido. Pareciera que una actitud dogmáticas, en este caso de prestigiosos economistas neoliberales y de importantes políticos, ha hecho caso omiso a una propuesta efectiva y rápida para reducir la deuda, únicamente porque no conducía a una privatización inmediata.

Esperemos no estar, una vez más, ante una victoria de la ideología y el dogma y, por lo tanto, ante una derrota del país.

¿ES NECESARIO SOLUCIONAR EL DÉFICIT DEL BANCO CENTRAL?*

FÉLIX DELGADO**

Hace más de una docena de años empezamos a estudiar, en Costa Rica y en otros países latinoamericanos, el fenómeno de pérdidas en la banca central. Hasta entonces eran desconocidas, pues aun cuando existían desde unos años atrás, no se habían identificado con claridad.

Al cabo de tanto tiempo, parecen persistir criterios contrapuestos sobre la naturaleza de dichas pérdidas y sus implicaciones monetarias y económicas. Esto se ha revelado al ponerse el tema en el tapete, como parte de la discusión del problema de la deuda interna. Algunas personas creen y lo han manifestado –entre ellos mi apreciado amigo y colega Juan Manuel Villasuso– que es innecesario agregar a la deuda interna los casi $\text{¢}190.000$ millones estipulados por la Ley No. 7558 para enjugar dichas pérdidas. Conforme con su argumento, se trata de problemas viejos ya absorbidos por la economía, por lo cual una eventual condonación de dichas sumas no tendrían consecuencias económicas.

En nuestra opinión, ese punto de vista es incorrecto. Las pérdidas del Banco Central de Costa Rica (BCCR) están ahí, mondas y lirondas, con sus consecuencias desestabilizadoras. Desde hace años, hemos propugnado por su absorción, con medidas a través del Presupuesto Nacional. ¿Por qué? Por tratarse de un fenómeno cuyo ori-

* *El Financiero*, semana del 13 al 19 de enero de 1997.

** Economista, miembro de la firma CEFSA.

gen es fiscal: el otorgamiento de subsidios por parte del Banco Central, en lugar de cursarlos por donde corresponde, por el Presupuesto Nacional. Debido a ello, tales pérdidas se conocen en la literatura como “déficit cuasifiscales”, lo cual ayuda a comprender su naturaleza. Además, en privado y en público, hemos calificado esta situación como un impedimento para lograr metas de inflación de un dígito, como lo han prometido en diversas épocas algunos políticos. Tales antecedentes nos inducen a participar hoy en un debate nunca realizado sobre este tema, desde su reconocimiento público por el Presidente del Banco Central hace poco menos de diez años.

Para justificar nuestro criterio, reiteramos brevemente el origen de las pérdidas –no sólo el de las ocurridas quince años atrás, sino también el de las presentes– y elaboramos los motivos por los cuales las consideramos un problema vigente y, por lo tanto, no absorbido por la economía. Sobre ello escribimos también en el Foro de *La Nación* en 1989 y hace año y medio en *El Financiero*. Inevitablemente, algunos conceptos resultarán repetitivos. Para otros no tendremos espacio aquí, sino quizá en un próximo comentario, como la caracterización de este fenómeno en los demás países latinoamericanos y sus lecciones en cuanto a la conducción de la banca central.

Las principales operaciones atípicas de un banco central por las cuales se empezó a incurrir en pérdidas en Costa Rica fueron:

- a) La absorción del riesgo cambiario por parte del BCCR al canalizar endeudamiento externo hacia los bancos comerciales estatales, en moneda nacional. Por mucho tiempo, el BCCR continuó haciendo frente a deudas externas contraídas desde los años sesenta, con tipos de cambio mucho más altos como los de los años ochenta.
- b) La venta de dólares a tipos de cambio subsidiados y otras garantías cambiarias en los años previos y durante la explosión de la crisis financiera de 1981. Este concepto representó entonces un 17% del PIB de 1981.
- c) El financiamiento desmedido al Gobierno y, en particular, a la aventura desarrollista representada por CODESA. Como contrapartida, el BCCR se endeudó, para obviar el ajuste inflaciona-

rio y de tipo de cambio de otra forma requerido. Como solía decir don Jaime Solera, "...en cuestiones monetarias la jarana siempre sale a la cara".

- d) La obtención de créditos externos con el propósito de sostener artificialmente un tipo de cambio irreal, también en los años previos y durante la crisis financiera de 1981. Esta fue una época de fácil endeudamiento en los mercados internacionales por el llamado "reciclaje de petrodólares".

El resto es historia moderna. La ayuda masiva de AID a partir de 1982-83 fue determinante para mantener en pie la actividad económica después de la crisis, pero no para solucionar el desbalance monetario en las cuentas del BCCR. El alto endeudamiento externo del Banco se mantuvo, con un costo por intereses para el cual no había contrapartida de ingresos o ésta era reducida. CODESA no le pagaba al BCCR, mientras los bancos comerciales estatales lo hacían en colones equivalentes a tipos de cambio de $\text{¢}6,65$ o de $\text{¢}8,60$, vigentes en los años sesenta y setenta. La deuda externa en la cual había incurrido el BCCR para sostener el tipo de cambio en 1980-81 naturalmente no tenía contrapartida y representó un subsidio al consumo de bienes y servicios importados. Con ello, la política económica costarricense benefició al productor extranjero y perjudicó al nacional.

¿Cómo ha hecho el BCCR, entonces, para mantener niveles de inflación moderados, en vez de caer en hiperinflaciones como las conocidas en otros países? Con más endeudamiento, el Banco Central no ha resuelto —porque no tiene forma de hacerlo— su propio desequilibrio financiero. El exceso de gastos (principalmente por intereses, los cuales en general son erogaciones impropias de un banco central típico) sobre los ingresos por similares conceptos, representó casi 5,5% del PIB en 1985 y alrededor de 2% del PIB en 1996, lo cual equivale a cerca de $\text{¢}40.000$ millones el año anterior.

Es en este endeudamiento, tanto el resultante de la crisis de 1981-82 como el posterior, donde reside y se mantiene vigente el problema de las pérdidas. Para contrarrestar la expansión monetaria, el BCCR recurrió a varios mecanismos:

- Emitió bonos de estabilización monetaria, hoy sustituidos por subastas y por inversiones a la vista.
- Institucionalizó la captación de depósitos en dólares para sus propios requerimientos, mediante el establecimiento de un encaje del 100%, recientemente reducido al 5% por el BCCR. Así, indirectamente se convirtió en el deudor último de pasivos en dólares por casi \$800 millones.
- Absorbió deliberadamente deuda externa, como resultado de su renegociación en 1989-1990. Al asumir el BCCR la totalidad de las deudas con la banca internacional, constituyó como contrapartida créditos a cargo del Gobierno, del ICE, de RECOPE y de otras instituciones, cuyos plazos son inferiores a los de los bonos de la deuda externa. En la práctica, sin embargo, el repago de las instituciones solamente ha servido para compensar la falta de pago del Gobierno.

Cuando surgen problemas de pasivos altos en la banca central (o inclusive en el Gobierno), con frecuencia se menciona como una salida la capacidad de estos deudores para “licuar” la deuda, hasta llevarla a niveles poco significativos. Con unos pocos años de inflación alta –sigue el argumento– pueden reducir el valor real del principal de la deuda y, consiguientemente, minimizar o eliminar la carga financiera. En tal caso, sí habría una absorción del problema por parte de la economía, en el curso del tiempo.

Pero esto no ocurre cuando –como en el caso del BCCR– una parte importante de la deuda está en dólares, porque el ajuste del tipo de cambio originado por la inflación eleva el valor del principal y de la carga financiera en moneda local. Se podría argumentar, entonces, la conveniencia de establecer un tipo de cambio fijo.

De igual modo, la inflación difícilmente ayudaría a diluir ni siquiera la parte de la deuda en colones, porque a partir de la crisis financiera de 1981-82, el inversionista financiero adoptó un horizonte de muy corto plazo. Esto le permite defenderse de la erosión en el poder de compra de sus ahorros y, al hacerlo, induce al ajuste de la economía con gran rapidez ante la pérdida de valor de la moneda. Por ello, las tasas de interés incorporan un premio por sobre las preva-

lecientes en el mercado internacional, equivalente en su mayor proporción a la diferencia entre la inflación local y la externa.

Como se aprecia, el punto de vista aquí planteado no considera correcto menoscabar la importancia de atacar el déficit del Banco Central, bajo el argumento de significar obligaciones ya absorbidas por la economía. Conforme con los razonamientos expresados, en nuestro criterio, ese déficit está muy lejos de ser una simple ficción. Está ahí presente, en el ojo de la inestabilidad monetaria. No debemos ocultarlo como quien barre la basura debajo de la alfombra y, por el contrario, debemos darle cuanto antes la solución parcial ya prevista en la Ley 7558.

DOCUMENTO SOBRE LA DEUDA INTERNA**WALTER COTO MOLINA**15 de enero de 1996**Señor**Ing. José María Figueres Olsen**Presidente de la República**Casa Presidencial*

Distinguido señor Presidente:

De la manera más respetuosa, como me corresponde en virtud de su alta investidura, conferida por el pueblo costarricense, me permito acudir a su convocatoria para emitir mi criterio en relación a la propuesta de la Comisión Gubernamental sobre la deuda interna.

Vengo como ciudadano costarricense al que lo obliga además la responsabilidad de precandidato, preocupado como todos por el destino del país en estos tiempos particularmente angustiosos.

La índole, significación y magnitud de los asuntos contenidos en dicha propuesta de su gobierno la sitúan como la decisión más delicada y compleja. Esto nos obliga a actuar con conciencia y responsabilidad ante el país, las generaciones futuras y la historia y a profundizar una respuesta conforme a la envergadura de lo que está implicado.

Ello en el claro entendido de que el acierto o desacierto en esta delicadísima materia, por acción o por omisión, no solo comprometerá de manera determinante el futuro, sea para bien o sea para desgra-

cia del país; sino porque también, en el altamente crítico marco de la situación nacional, bien podría ser la gota que marque la irreversibilidad de procesos políticos y sociales de gravedad insospechada.

Vengo con el espíritu abierto a la razón y leal a los mejores principios nacionales, pero sin dogmas preconcebidos, poniendo por encima los altos intereses de todos los costarricenses y el sagrado derecho de estos y de las futuras generaciones a vivir en una Patria que les pertenezca. No vengo con ningún ánimo de confrontación, sino a diferenciar lo pasajero de lo permanente. Vengo a distinguir claramente entre la coyuntura electoral que nos puede ganar aplausos de una minoría si subastamos el país, o de una mayoría si nos oponemos a todo.

Como muy bien señaló usted señor Presidente, tenemos que evitar tres peligros en el tratamiento de la deuda interna: el exceso de algunos tecnócratas que quieren pagar la deuda en forma total e inmediata, los políticos populistas que evaden o minimizan el problema y el cálculo derivado de la proximidad de los procesos internos de los partidos y de las elecciones nacionales.

Debemos agregar también el cuidado que debe tenerse para no hacer de la deuda una mera estrategia para conseguir fines distintos de los que públicamente se persiguen, sean estos políticos de quienes buscan cortinas de humo contra errores de gobierno o económicos para cubrir intereses particulares. La deuda interna no puede ser el nuevo nombre de la privatización. Si lo que se quiere es privatizar, hay que plantear el tema de frente y sin temores, sin usar la deuda interna como instrumento para esconderlo. De ser así, ninguna propuesta que tenga sentido para reducir la deuda y que no tenga el ingrediente de la privatización será entonces atendida. La pregunta que debemos responder es si queremos resolver en verdad el problema de la deuda o si lo que queremos es privatizar.

Otro peligro a considerar es la tentación de ver el problema de la deuda como un campo de batalla entre "conservadores" y "progresistas", o entre neoliberales y otras corrientes de pensamiento. Tan dogmático es el que califica de retrógrado a quien rechaza la venta de activos, como aquel que lanza el anatema de traidor a quien le-

vanta la tesis transparente de transformar radicalmente las instituciones o incluso de cesar en sus funciones algunas por razones de conveniencia nacional.

La descalificación ideológica nos aleja de las verdaderas soluciones. El tratamiento de este problema reclama en primer lugar el respeto para todos los criterios sin fanatismos de ninguna índole. Reclama además verdad y transparencia, que no se evada ni se minimice pero que tampoco se magnifique apocalípticamente, al punto de paralizar y detener la vida del país o explicarlo todo a través de la duda interna. Tampoco debemos temer las soluciones más atrevidas y audaces si son para conveniencia del país tal y como lo reclama el cambio de época en el mundo que nos toca vivir.

De previo, considero necesario tener presente las siguientes consideraciones sobre el contexto de esta decisión y sobre la propuesta global de la Comisión:

A. SIGNIFICADO DE NUESTRA RIQUEZA INSTITUCIONAL

El desarrollo actual del país y el prestigio que Costa Rica goza en el concierto de las naciones, responde al esfuerzo de generaciones enteras de costarricenses que invirtieron sus mejores ideas y afanes de trabajo en la consolidación de una identidad nacional rica en oportunidades, estable en lo político y que ha ofrecido siempre canales abiertos de movilidad social para el progreso de todo aquel que con su trabajo deseara superarse. Esta suma de esfuerzos es la Costa Rica de hoy; que con sabiduría y prudencia debe hacer los cambios para insertarse en una economía globalizada y en los retos del nuevo milenio; sin perder por eso sus más preciadas conquistas.

En esta perspectiva el problema de la deuda interna exige un trato serio y prudente, técnico y responsable, donde las soluciones respondan al interés nacional y se asuman con igual cuota de costo y esfuerzo por todos los sectores sociales. No es en consecuencia un problema coyuntural de este gobierno, sino más bien una respuesta obligada a una urgente necesidad nacional, que se ha venido postergando y cuyo análisis debe retrotraerse para atacarla en sus causas.

Las acciones no deben concretarse para trabajar sólo sobre sus efectos, sino también sobre sus orígenes.

Nos preocupa que en el tratamiento actual de este asunto se insista sobre esos efectos, ignorando el origen estructural del problema; que se propongan soluciones que cargan económicamente sobre los sectores más desfavorecidos de la sociedad, y que se pretendan tomar acciones que constituyen verdaderas y propias enajenaciones de soberanía, más allá del criterio de un pueblo que mira con escepticismo y desconfianza decisiones que por su gran trascendencia deben contar con la opinión de toda la ciudadanía.

No debemos olvidar que un endeudamiento interno sano es a una economía en desarrollo, lo que el crédito es a una familia que trabaja, es decir la oportunidad de crear riqueza vía recursos financieros de terceros, que por su propia dinámica se presentan como imprescindibles y necesarios al progreso. El problema no es la deuda interna en sí, sino más bien cuánta deuda soporta nuestra economía, cómo debe manejarse, y cuáles son los correctivos necesarios para reducirla a niveles aceptables.

Debe advertirse en este orden de ideas dos peligros que acechan a una solución seria y patriótica del problema. De una parte el afán tecnicista de reducirla totalmente, lo cual resulta una pretensión impráctica y ajena a una economía en crecimiento. Basta recordar que países en pujante desarrollo económico, manejan una deuda interna acorde con sus pretensiones de crecimiento. Por otra parte, es también peligroso el planteamiento populista que trata alegremente de ignorar el problema y de postergar su solución, haciendo caso omiso de que en esta idea y de acuerdo a nuestra coyuntura actual la mayoría de nuestros recursos públicos, terminan sin aplicarse al sector productivo, produciendo el consecuente estancamiento económico.

Una solución nacional y patriótica a ese problema debe contener una profunda reforma hacendaria que contemple, entre otros elementos: a) una adecuada administración tributaria que disminuya la evasión y apropiación de los impuestos, b) una reforma tributaria basada en los principios de universalidad de pago y de equidad, con el fin de que cada sujeto tributario pague según su condición econó-

mica; c) una reestructuración del gasto público con el fin de lograr los mayores beneficios para la sociedad, sin endeudar irracionalmente el futuro de los ciudadanos; d) un manejo financiero prudente con el fin de requerir endeudamiento solo para aquellas actividades de gran prioridad y cuyo origen del servicio de la deuda pueda ser conocido anticipadamente.

Por otra parte, es conveniente realizar un diagnóstico diferenciado de la deuda, separando sus componentes y dando trato prioritario a los rubros verdaderamente urgentes para que, calendario en mano, se planifiquen acciones concretas para la reducción.

De la misma manera, debe actuarse inteligentemente con el resto, pues no se trata de cancelar apresuradamente aquella otra parte que puede negociarse en el tiempo, en cuanto a su costo.

B. CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

Como no se trata únicamente de hacer críticas sino también de ofrecer soluciones, hay dos aspectos que por metodología deben quedar muy claros:

1. Debe verificarse la estructura y condiciones financieras del monto de la deuda, con el fin de identificar requerimientos de solución en consonancia con lo apremiante del problema e iniciar negociaciones en aquellos casos en que convenga realizarlas.
2. Debe consultarse a toda la ciudadanía por los mecanismos legales correspondientes sobre la enajenación que se hace de algunos sectores de la soberanía nacional, según la propuesta gubernamental relativa a zona marítimo terrestre, a una parte del sector de telecomunicaciones, al sector financiero de la banca externa del país, como asimismo de la venta de activos estatales; lo cual entraña decisiones de gran trascendencia histórica y política que como tales pertenecen a todo el pueblo, debiendo ser el gobierno de turno tan sólo el intérprete y ejecutor de esas grandes decisiones, como corresponde en una democracia política, madura y estable como la nuestra.

La conveniencia de la determinación real del monto adeudado como problema más apremiante y la consulta popular en aquellas decisiones de gran relevancia para la historia del país como la venta de activos, es la respuesta concertada y negociada que un problema de esta dimensión requiere en función de los más altos intereses del país. No debe ser un dato puramente contable, la razón para ejecutar decisiones tan delicadas. Aun están frescas en la mente de los costarricenses dos recientes experiencias no del todo bondadosas al interés nacional, cuando se vendió FERTICA so-pretexto de ser eficiente y democratizar su gestión y hoy día es patrimonio de compañías transnacionales, como igualmente cuando se argumentó que la ruptura del monopolio de los depósitos en cuenta corriente haría bajar el margen de intermediación financiera y éste no ha bajado sino que en algunos casos ha subido. Estos, a modo de ejemplo, permiten dudar de medidas de mayor envergadura anunciadas sin ningún control de interés público, como la venta de activos.

Si a esto se agrega la experiencia no precisamente exitosa de países hermanos, que para resolver problemas de deuda interna, vendieron sus activos estratégicos y que hoy están sin ellos, con la misma o mayor deuda, cabe entonces preguntarse si esa es la solución.

C. MAGNITUD, LEGITIMIDAD Y VERACIDAD DE LAS CIFRAS

Cuando hablamos del problema de la deuda interna, debemos básicamente referirnos a la deuda bonificada y en menor importancia, desde mi perspectiva, a las pérdidas del Banco Central; además esas pérdidas ya fueron absorbidas por la economía.

Hay clara coincidencia en que el problema de la deuda interna causa enorme distorsión al manejo macro de la política económica del país; ya que el servicio de la deuda consume un alto porcentaje del Presupuesto Anual de la República y no permite utilizar gran parte de los ingresos para atender necesidades inmediatas de la población y crear la infraestructura que el país necesita urgentemente para poder competir en ese mundo globalizado y abierto al mercado internacional.

Ya en 1993 la Contraloría General de la República indicaba que “el endeudamiento público en Costa Rica ha mostrado dos fases claramente diferenciadas y está entrando en una tercera etapa que nos exige replantear el financiamiento del gasto público por esta vía y su respectivo control. Analizando las dos primeras fases, puede decirse que una es la relacionada con el endeudamiento público externo, la otra es la relativa al endeudamiento público interno, siendo esta segunda, producto de la primera, pues cuando se cerró o se hizo más difícil el acceso al crédito externo, se recurrió al endeudamiento interno, el cual en esa época no se consideraba un problema”.

Hoy, estamos ubicados en la tercera etapa: una deuda externa impagable y de gran importancia como carga fiscal para el país y una deuda interna inmanejable, que por cierto aporta recursos para cubrir deuda externa, con lo cual pareciera poco seria la aseveración de que la deuda externa ya no es tan importante. La situación creada exige enérgicas medidas para enfrentar el problema.

Hasta aquí estamos claros y al parecer coincidimos en gran parte del diagnóstico que ofrece la Comisión presidida por el Dr. Lizano. Las divergencias se inician cuando se proponen soluciones al efecto que produce la deuda, sin realmente atacar las causas del problema, que indudablemente radican en lo recurrente del déficit fiscal, consecuencia de un desastroso sistema tributario por el lado de los ingresos y un desenfrenado y no planificado gasto público, acumulado por los Gobiernos de turno.

Si hablamos de combatir las causas y no medidas cosméticas de poco impacto en la solución al problema; determinamos la perentoriedad de la deuda para tomar medidas inmediatas y analizar la necesidad real de utilizar el mecanismo de financiamiento con bonos del déficit. ¿Por qué no ponerle limitaciones a la práctica de emitir bonos autorizados en períodos anteriores y limitaciones reales al gasto público? Por ejemplo, en 1991 y 1992, se autorizó al Gobierno a emitir un total de 38.663,9 millones de colones y únicamente se emitieron 12.994,3 millones, mientras que en 1993 se autoriza emitir 81.337,4 millones en Bonos Deuda Interna y se emitieron 151.806,4 millones, o sea, se recurrió a emisiones autorizadas en períodos anteriores para financiar el gasto del Gobierno Central en 1993.

De los aspectos cuestionables del informe de la Comisión podemos resaltar la duda sobre la diferencia de las cifras y por ende la magnitud del problema. A manera de ejemplo citamos que: la Comisión presenta datos al 31 de agosto de 1996 que ubican el monto total de la deuda bonificada (incluyendo Banco Central) en 544.734,0 millones de colones, mientras que las cifras del Banco Central y de la Contraloría General de la República nos indican que la deuda total bonificada al 31 de agosto de 1996 es de 567.586,0 millones de colones. Si existe justificación a estas diferencias la población debe conocerla.

Ya ubicados dentro de los diferentes rubros que componen la deuda encontramos diferencias tales como la siguiente: la Comisión nos dice "...la deuda remanente de CODESA con el Banco Central 17.000 millones" (pág. 12), cuando el documento del Banco Central suministrado por la Contraloría General de la República indica 11.085,5 millones de colones.

Iguals dudas lógicas se desprenden de otras cifras que se presentan en el Cuadro de Tenencia de la deuda bonificada del Gobierno de Costa Rica según subsector acreedor que se maneja en el Módulo de Control y Registro de la Deuda Pública de la Dirección General de Estudios Económicos de la Contraloría General de la República y los usados por el Gobierno, tomados del Informe de la Comisión. Consideramos que la gravedad y trascendencia del problema de la Deuda Interna no permite ni legitima el que se trate con tanta ligereza las cifras, sobre todo si se pide comprensión a la ciudadanía y participación en las propuestas de solución.

Otro aspecto que consideramos de importancia es la necesidad de cuantificar los posibles ingresos con cifras reales. Nada hacemos con considerar que el aumento de la carga tributaria a un 17% del PIB generaría "x" cantidad de ingresos adicionales si al parecer partimos de un supuesto incierto: la capacidad del Ministerio de Hacienda de recaudar los impuestos si los resultados al 31 de diciembre de 1996 nos dicen que habiendo aumentado el impuesto de ventas en 50% e incrementado otras tasas impositivas, la recaudación real aumentó en ese año sólo en 20.000,0 millones de colones y se reconoce que más de 8.000 empresas no entregan lo recaudado.

Por otra parte, se habla de la venta de activos para generar ingresos por 2.500 millones de dólares, pero no se le aclara a la ciudadanía si se han realizado los respectivos estudios de valoración para analizar la posible conveniencia de vender ciertas instituciones o empresas. La gravedad de los niveles de corrupción detectados en la administración pública amerita, al menos, transparencia absoluta en los mecanismos propuestos.

Un aspecto importante es la falta de definición en cuanto a determinar si lo que se pretende es mantener el activo usado en pago, dentro de la esfera del sector público o definitivamente entregarlo a manos privadas. Aquí cabe un análisis más concienzudo de la propuesta del diputado Ottón Solís, que más adelante compartimos. Se debe aclarar cómo se determina el valor del activo.

Según las cifras del Cuadro 2.3 del Informe de la Comisión, pareciera que la "porción" de la deuda bonificada que amerita solución inmediata es la colocada en un plazo de 8 a 90 días, que comprende un 23,5% del monto total, otra parte considerable es la que se ubica de 121 a 190 días (30,7%) y de 1.440 o más (29,56%). La propuesta del Gobierno debería ubicar el abanico de posibilidades de solución diferenciando las medidas de acuerdo a los plazos de vencimiento y por lo tanto ubicándolas en su verdadera dimensión.

Trato diferente debe dársele a los Títulos de Propiedad del Banco Central y sobre todo a las pérdidas incorporadas en 1995, mediante la nueva Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica.

En razón de lo expuesto debemos decir a usted y al país que la propuesta del Gobierno contiene importantes contradicciones como las señaladas y deficiencias tales como la falta de precisión en algunos aspectos. Todo ello nos obliga a manifestar que un problema de esta envergadura, con medidas de la naturaleza propuesta por el Gobierno, no pueden ser tomadas con la ligereza que insinúa la rapidez con que se produjo ese documento y las lagunas que nosotros señalamos. Señor Presidente, en el informe Lizano, y en su discurso el monto de la deuda está señalado, pero no demostrado. Es decir, no verificado fehacientemente.

Es preciso que la Contraloría General de la República le certifique al país el monto real de la deuda.

A pesar de las dudas que nos surgen con respecto a la propuesta global y a la necesidad de que la veracidad del monto de la deuda interna esté plena, legal, moral y científicamente confirmada, con el respeto que nos merece el trabajo de la Comisión y su llamamiento, señor Presidente, no puedo de ningún modo omitir referirme a los puntos específicos de la propuesta gubernamental:

Sobre la propuesta del gobierno

PROPUESTA GUBERNAMENTAL	COMENTARIO	ALTERNATIVA
1. Recorte de gastos superfluos en publicidad, viajes, recepciones, eliminación de vehículos de uso discrecional, etc.	No tiene gran impacto en la magnitud de la deuda interna si no se acompaña de limitaciones presupuestarias.	De acuerdo.
2. Reducciones de los CAT.	Cumplimiento de eliminación total de acuerdo a la legislación.	De acuerdo. Eliminación total.
3. Creación de comisión de alto nivel entre MOPT, MIDEPLAN y Ministerio de Hacienda para acelerar la concesión de obra pública.	Exigir cronogramas de acciones y decisiones.	De acuerdo.
4. Duplicar el número de empresas que conforman el grupo de grandes contribuyentes.		De acuerdo. Crear un sistema tributario de acuerdo a las necesidades actuales. Centrar esfuerzo en tributos que aportan el 85% de la recaudación.
5. Postergar la reducción del arancel para bienes de consumo del 20 al 18%.	Mantenerlo al 20% no facilita la reactivación económica.	
6. Romper el tope que limita el monto que pagan los vehículos de lujo por impuesto al ruedo.		En desacuerdo.
7. Aumentar el impuesto selectivo de consumo sobre los combustibles.	Las cargas en este rubro llegaron al 45%. Derogarlas apenas se inicie un programa de reactivación productiva.	Ejecutado. En desacuerdo.

8. Mantener el impuesto de ventas en 15%.	Voté en favor del incremento del impuesto en un 15% porque se prometió que en 1997 bajaría a un 13%.	En desacuerdo.
9. Aprobar proyecto de Ley de Garantías Económicas.	No estoy de acuerdo con el proyecto aunque, estoy consciente de poner limitaciones al gasto público y reestructurarlo.	En desacuerdo tal y como está redactado. Veremos la nueva redacción que envíe el Gobierno.
10. Condonación de deudas de instituciones públicas.	Hay que analizar cada una de las instituciones para determinar sino perjudica su accionar administrativo y cumplimiento de sus fines.	De acuerdo.
11. Entidades pública que generen excedentes financieros deberán invertirlos solo en títulos del Estado.		De acuerdo. A largo plazo y con tasas de interés negociadas inferiores a las del mercado pero cubriendo la inflación.
12. Las entidades públicas deberán generar utilidades y pagar impuestos.	Hay que especificar qué entidades públicas. Debe excluirse las prestatarias de Servicios Sociales básicos.	En desacuerdo. Si perjudica el servicio a la sociedad.
13. Venta de BICSA.*	El país necesita una ventana financiera al exterior.	En desacuerdo.
14. Venta del Banco de Costa Rica.*	El Banco de Costa Rica puede ser vendido a otro ente público, por ejemplo el Banco Nacional.	En desacuerdo que se privatice.
15. Venta del 40% del INS.*	¿Se pretende acabar con el monopolio?	De acuerdo si se traspasa a otra entidad pública.
16. Venta de RACSA o concesión del espectro electromagnético.*	¿Se pretende abrir el área de telecomunicaciones al sector privado?	En desacuerdo.
17. Venta de zona restringida de la zona marítimo-terrestre.	Bajo ninguna circunstancia se justifica vender el patrimonio nacional. Ya me referiré públicamente a este punto.	En desacuerdo.
18. Cambiar deuda interna por deuda externa.	Siempre y cuando no tenga consecuencias en la política monetaria del Banco Central.	De acuerdo.

* En todos los casos si se persiste en la idea de privatizar, debe hacerse una amplia consulta popular.

OBSERVACIONES ESPECÍFICAS

Sobre el 15% en ventas

La propuesta del Gobierno persigue mantener el impuesto de ventas en el 15%. Estoy en contra porque cuando voté favorablemente el impuesto de ventas, en 1995, lo hice entre otras razones porque la ley contempló una reducción al 13% en 1997; además, está demostrado que cada vez que se produce un aumento en los tributos, la curva de ingresos aumenta en un período de un año y medio después de lo cual, decrece otra vez. Tajantemente debo decir con todo respeto que no estoy dispuesto a auspicar ni menos a votar ni un solo impuesto regresivo más que recaiga especialmente sobre las mayorías, como es el caso del impuesto de ventas.

El Sistema Tributario es muy injusto. Lo que corresponde no es cargar al pueblo con mayores impuestos regresivos con el mismo argumento de que son necesarios para resolver el déficit como se dijo en 1995, sino cobrar rigurosamente los que ya existen, simplificar el cobro para detener la evasión fiscal y propiciar una reforma tributaria que haga justicia.

Sobre la venta de la zona marítimo terrestre

En escala de medidas para atender un problema grave de gobierno, la venta del territorio nacional resulta in extremis. No parece congruente que por un lado prediquemos la defensa de nuestros recursos naturales y zonas públicas, y al mismo tiempo busquemos la venta de la zona restringida que es patrimonio de todos los costarricenses.

Usted mismo señor Presidente, confiesa en su discurso que cuando escuchó esa idea la encontró sin sentido, pero luego cambió de criterio fundamentando la propuesta de venta en el aporte que los "sectores económicamente más fuertes, y el capital extranjero" deben dar a la solución del problema de la deuda. Después, un funcionario público refirió la venta del metro de zona marítima terrestre a \$10 el metro cuadrado, lo cual desnudó de inmediato el "altruismo" de la idea vendida al señor Presidente. Honestamente

creo que aquí ya no se trata de vender la milla marítima sino de su-bastarla y regalarla, para que algunos la compren a \$10 el metro y luego la vendan a \$100 o más.

Por otra parte, para vender habría que tener planes reguladores en las costas, amojonamiento de todas las áreas de vena y estudios de impacto ambiental. Costos y tiempos que hacen poco viable esa so-lución en el corto plazo para atender un problema tan urgente como la deuda interna.

Debo transmitir claramente a usted señor Presidente y al país, que me opongo rotundamente a la venta de la zona marítima terrestre y no solo no votaré un proyecto de esa naturaleza, sino que haré todo lo necesario par que no se apruebe en la Asamblea Legislativa. No llevaré sobre mi conciencia la responsabilidad de haber entregado esa franja que nos pertenece a todos los costarricenses a manos pri-vadas, restringiendo en la práctica, el acceso de las generaciones presentes y de las que aún no han nacido, a las costas y a nuestras playas, bellezas, naturales que Dios nos dió para el disfrute de todos los que nazcan y vivan en nuestro territorio y formen parte de la hu-manidad.

Sobre la venta de los activos del Estado

La riqueza institucional que heredamos de nuestros antepasados, nos ha hecho singulares. Tan particulares que siendo un país de economía pobre, y con una deuda como la actual, supera en espe-ranza de vida al nacer a naciones como Estados Unidos.

Hay que tener extremo cuidado en materia de venta de los activos que forman esa riqueza institucional, mérito histórico y moral de las generaciones pasadas y garantía de desarrollo para las futuras. Conviene separar por esa razón y por la misma urgencia de la re-ducción de la deuda, la venta de activos de cualquier otra medida. De todos modos, en nuestro criterio, ningún Gobierno tiene la legi-timidad para dismantelar y entregar a intereses privados esas insti-tuciones sin el consentimiento previo del pueblo costarricense. Por ello no aprobamos ninguna venta de activos ni de BICSA, ni de

RACSA, ni del INS sin consulta popular, sea mediante plebiscito o cualquier otra forma de consulta.

No estamos en contra de privatizar instituciones. Públicamente, por ejemplo hemos avalado la idea de que el ICT sea cerrado y en su lugar se conforme un Instituto de Turismo gestionado por el sector privado, orientado y tutelado por el Estado. No obstante, el respeto que nos merece la opinión de nuestros ciudadanos implica, que en materia de cierre o privatizaciones de instituciones la consulta popular sea moral y políticamente imperativo.

Nos parece por tanto ocioso y estéril que el Gobierno gaste recursos preparando proyectos de venta de activos como el INS, RACSA o BICSA, mientras no se haya cumplido con esa consulta popular que si se quiere podría efectuarse el mismo día de las elecciones nacionales.

En el caso de RACSA, desapruedo su venta además porque no veo un aporte realmente significativo a la reducción de la deuda y sobre todo porque conlleva el debilitamiento mortal del ICE, institución que a mi juicio debe depurarse, transformarse y fortalecerse. Entregar RACSA al sector privado sin que exista previa legislación en el espectro radioeléctrico es una insensatez.

PROPUESTA AL PAIS Y AL GOBIERNO PARA ATENDER EL PROBLEMA DE LA DEUDA INTERNA

Explicados nuestros puntos de vista sobre la propuesta gubernamental deseamos respetuosamente hacer de su conocimiento y del país la siguiente propuesta para el tratamiento de la deuda interna, que en nuestro criterio representa un enfoque más estructural del problema.

I

Atacar el problema de flujo de caja que enfrenta el Ministerio de Hacienda

Ese asunto es el más urgente y prioritario. Por tanto debe tener medidas de igual significación.

Proponemos que se apliquen en esa fase algunas medidas que ya son del dominio público y que están contempladas en el planteamiento del Presidente y otras que detallamos en este acápite. Concordamos plenamente con la propuesta que el diputado Ottón Solís hizo pública recientemente y la asumimos como parte de nuestro planteamiento.

Medidas

- a) Vender el Banco de Costa Rica al Banco Nacional. Eso produciría una reducción de la deuda casi inmediata de aproximadamente 60.000 millones. El Banco Nacional pagaría con los 40.000 millones en bonos que posee, y compraría deuda del Gobierno con el Banco de Costa Rica por 20.000 millones.
- b) Traspasar el INS a la Caja Costarricense de Seguro Social mediante un contrato de administración previsto en la misma ley. Esa transacción generaría una reducción de la deuda de aproximadamente 80.000 millones correspondiente al monto de bonos que posee la Caja Costarricense de Seguro Social. Esta opera-

ción no debilita los depósitos relativos a las pensiones pues el INS es empresa sólida que produce utilidades equivalentes a las tasas de interés reales pagadas por los bonos de la deuda interna. Podría también contemplarse un pago con bonos de dos terceras partes para adicionalmente mantener un colchón financiero a la par del desenvolvimiento del INS en la nueva estructura de contratación de administración.

- c) Reducción del gasto público: Concordamos con las medidas propuestas por el gobierno, en la eliminación de gastos superfluos, vehículos de uso discrecional, ventas de autos de lujo, revisión de aplicación de CAT, eliminación de gastos no prioritarios, acelerar concesión de obra pública, reducir gastos de publicidad y otros que incluso contemplan el eliminación de las presidencias ejecutivas.
- d) Condonación de deudas con diversas instituciones públicas, dolarización, ordenamiento de las deudas del gobierno con las instituciones cuya deuda no se condone, mecanismos como los referidos de instituciones públicas que generen excedentes financieros los inviertan solo en títulos del Estado a tasas de interés razonables donde vaya la inflación. Referencia importante debemos hacer a un aspecto que pocos han señalado, y que se refiere a la administración de la deuda. Pareciera que hay un problema administrativo serio. No es posible que una deuda del 25% del PIB consuma intereses de cerca del 6% del PIB con tasas de interés a elevado costo, y a muy corto plazo. Hay que atender urgentemente ese problema. Debemos modificar el sistema de subasta de títulos para aminorar los altos pagos en comisiones, medidas que disminuyan las tasas de interés. Estas medidas en conjunto con las del punto c) significan aproximadamente 50.000 millones.
- e) Renegociación de créditos aprobados por bancos internacionales para cambiar su destino y aplicarlos a amortizar deuda interna. Nos referimos a préstamos que están pagando comisiones de compromiso pero que no se han desembolsado por falta de contrapartidas, y que literalmente duermen el sueño de los justos. La Asamblea Legislativa cambiaría el destino de los recur-

sos previa renegociación que en ese sentido haga el Gobierno por ejemplo con el BID. Si de más de mil millones de dólares que hay de créditos aprobados, la mayoría de ellos con el Banco Interamericano de Desarrollo, se rescataran mediante esta sugerencia unos \$300 millones, podrían aplicarse a la deuda cerca de 6.600 millones de colones.

- f) Debe discutirse con algunas instituciones, negociar en los casos en que no es posible hacer condonaciones, un aporte que puede efectuarse a plazo para dar recursos al fideicomiso o fondo para la atención de la deuda. A manera de ejemplo, he escuchado a personeros del Banco Crédito Agrícola estar dispuestos a aportar recursos para aplicarlos a la amortización de la deuda. Debe profundizarse ese esquema.
- g) Creación de la Ley del Impuesto a los Premios de la Lotería Nacional, la cual consistirá en un impuesto del 10% a los premios de la Lotería Nacional de la Junta de Protección Social de San José, a excepción de los juegos denominados "raspas y tiempos". Dichos recursos sanos que cuantifican muchos miles de millones de colones serán pagados no solo por beneficiarios de los premios sino también por la Junta de Protección Social por los premios no vendidos y no reclamados. Estos recursos estarían utilizándose únicamente en la atención de la deuda.
- h) Creación de la Ley de Actualización de los Cánones a las Concesiones de la Zona Marítimo-Terrestre, como alternativa inmediata a la venta indiscriminada de nuestro suelo soberano. Debiéndose establecer criterios de tasación que contengan consideraciones de tipo social como en el caso de los pescadores artesanales que utilizan parte de estas zonas para llevar el alimento diario a sus familias, así como las explotaciones que realizan las Municipalidades, Asociaciones y otras organizaciones de la sociedad civil.
- i) Contribución de los usuarios del servicio de telefonía celular equivalente a \$200 mensuales durante 60 meses. Actualmente hay 48.000 abonados y se prevé que en los próximos dos años serán 150.000. Se estima que sobre esa base en 5 años se recaudaría aproximadamente 5.000 millones.

En conclusión, las medidas antes enumeradas de implementación rápida, muchas de las cuales son administrativas, de manejo muy cercano al gobierno, y otras de acciones legislativas que serían menos conflictivas que los esquemas de privatización, implicarían una reducción de la deuda superior a los 200.000 millones aproximadamente, una disminución del pago de intereses a 4% del PIB, lo que probablemente implicaría una reducción de varios puntos en la tasa de interés al hacer menos presión en el mercado financiero.

II

Disminución sostenible del déficit fiscal para detener el crecimiento de la deuda

Las medidas para la solución sostenible de la deuda requieren lo siguiente:

- a) Reforma constitucional que introduzca orden, planificación, equidad, racionalidad y austeridad en el gasto público. Esperaré la propuesta que envíe el Gobierno, pues el texto inicial de garantías económicas no satisface los aspectos antes indicados.
- b) La promulgación de una Ley General de Presupuestos Públicos. Es conveniente agilizar el trabajo de esa legislación que tramita ya la Asamblea Legislativa.
- c) Una reforma tributaria que salga de la inmediatez de los problemas de caja del Gobierno y transite por la modernización de la injusta estructura tributaria actual, así como de su simplificación. La misma debe afianzar y extender los aspectos positivos de la Ley de Justicia Tributaria en punto a la lucha contra la evasión.
- d) Aprobación de una Ley de Empleo Público que racionalice la remuneración y la utilización de los recursos humanos, así como la eliminación de plazas que sean innecesarias sin la traumatología que crean los programas de movilidad laboral.
- e) Constitución de una Comisión por parte del Poder Ejecutivo para hacer una revisión de transferencias, exenciones y subsidios que otorga el Estado a empresas y sectores privilegiados para dic-

taminar sobre ello y proponer medidas. La Comisión referida no debe tener un plazo superior a 120 días para rendir informe.

- f) Revisar el calendario del proceso de desgravación arancelaria para adecuarlo a la sustitución de los ingresos que se dejan de recibir.
- g) Promulgar una Ley Marco de Alianzas Estratégicas para facilitar la apertura ágil y transparente de las nuevas inversiones que requiere el país.
- h) Señalamiento especial merece la necesidad de elaborar en un plazo no mayor de 45 días un plan de reactivación económica que se inscriba dentro de una estrategia de desarrollo productivo para los años venideros. La urgencia de reactivar la economía dentro de una visión de mediano y largo plazo obedece a que no es lo mismo atender el problema de la deuda con una economía que registró el menor crecimiento del producto interno por habitante en América Latina en 1996, con excepción de Venezuela y Antigua y Barbuda, que si tuviésemos una economía que creciera en tres, cuatro o cinco por ciento.

La manera más sostenible de atender el problema de la deuda es trabajando y produciendo riqueza. Solo así se generan los ingresos para cubrir costos y pagar deudas aquí y en cualquier parte del mundo.

- i) Definir una estrategia nacional contra la corrupción que conlleve la aprobación en la Asamblea Legislativa del Código de Ética del Servidor Público que Ottón Solís y yo presentamos hace varios meses.
- j) Fortalecer las instituciones de alta rentabilidad que son propiedad estatal para que incursionen en actividades que generen ganancias significativas. Telecomunicaciones es un muy buen negocio, que no solo permite financiar el sector eléctrico residencial, sino que podría contribuir porcentualmente en la disminución de la deuda.

- k) Inventariar los activos del Estado en todo el territorio para determinar la posibilidad de pagar a instituciones públicas con activos ociosos.

Todas estas medidas atacan la causa de la deuda. Representan una visión estructural del problema y van más allá de la visión contable y fiscal que se evidencia en la propuesta gubernamental.

Por último señor Presidente, deseo agradecer el haberme convocado para referirme a su planteamiento y permitir al mismo tiempo ofrecer esta propuesta que espero que no sea simplemente escuchada sino valorada.

Soy consciente del problema de la deuda que si bien no es gravísimo si es serio y me obliga a la mayor responsabilidad. Así lo he asumido y por ello he traído por escrito mi criterio. Seguir postergando una opinión sobre su propuesta solo demostraría falta de estudio o de preparación para responder a semejante desafío que tenemos los costarricenses.

Esperaré de usted señor Presidente y del Gobierno un análisis serio de esta posición y respuesta a las ideas contenidas en este documento las cuales significan una contribución responsable del Movimiento Social Todo por Costa Rica a la solución de la deuda interna. Igual actitud debería asumir el Gobierno para todos cuantos han venido contribuyendo con ideas y propuestas en el marco de un espíritu constructivo y patriótico.

Walter Coto Molina

DEUDA INTERNA Y TRANSFORMACIÓN SOCIAL*

MIGUEL ANGEL RODRÍGUEZ E.

Extractos de la carta del candidato del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), Miguel Angel Rodríguez, al Presidente de la República

El país atraviesa momentos críticos, El problema más importante que enfrenta el país es el social. Este problema es de magnitud tal que todos los costarricenses debemos unirnos: "...en un esfuerzo nacional de emergencia, única manera de evitar que se pierdan todas las ventajas que nos ha deparado nuestro sistema democrático."

En febrero de 1994, al aceptar la derrota en el proceso electoral que se celebraba, manifesté mi decisión de ayudar al nuevo gobierno que usted presidiría en todas aquellas transformaciones que beneficiaran al país e hice un llamado a todos los costarricenses para que nos uniésemos en torno a ese nuevo gobierno para beneficio de nuestro país. Mis actos han demostrado que en política siempre he tenido como norte de mis acciones los mejores intereses de la patria, por encima de cualquier interés político partidista y a pesar del costo político que me hubiese podido acarrear.

Esa actitud que he mantenido es la que, al pronunciarme sobre la propuesta formulada por su Gobierno para solucionar la deuda interna, me legitima para ser crítico de lo que está ocurriendo en el país.

* *La Nación*, 18 de enero de 1997.

Debo señalar que existe una responsabilidad directa suya, señor Presidente, y del Partido Liberación Nacional, por haber llevado a Costa Rica a esa lamentable situación. La oposición demagógica que se hizo al Tercer Programa de Ajuste Estructural en la campaña electoral, la ausencia de disciplina fiscal de su gobierno, la falta de una política económica coherente y de rumbo claro, la persecución política y la confrontación en los distintos ámbitos del espectro social, descarrilaron el país de la senda de progreso por la que venía transitando, trajeron la recesión, el desempleo y el incremento de la pobreza además de heredarnos la mayor deuda interna de toda nuestra historia.

1. Costa Rica requiere de un nuevo proyecto histórico cuyos pilares deben ser el fortalecimiento de las instituciones sociales y la mejoría de las condiciones de vida de los costarricenses. Al resolver el problema de la deuda interna debemos hacer posible la transformación social de Costa Rica.

Este es el momento de buscar las soluciones económicas que nos permitan forjar un nuevo proyecto histórico. Los costarricenses podemos hacer las transformaciones y reactivar la producción, generando un crecimiento compartido para vencer la pobreza, extender y fortalecer la clase media, satisfacer las aspiraciones de bienestar de todos. Es la hora de construir la Costa Rica del futuro, una patria justa, próspera y solidaria.

Las medidas que, por consenso nacional, se decidan ejecutar en estos momentos de crisis, no deben tener por objetivo único lograr el equilibrio fiscal sino hacer posible la transformación social de Costa Rica.

La propuesta que formula el gobierno está ayuna de consideraciones sociales y por lo tanto se encuentra desequilibrada. Este es el momento de incorporar al debate nacional los proyectos y propuestas que el país debe adoptar para que, la solución al problema de la deuda interna contenga garantía plena de que la transformación irá en beneficio de los sectores populares.

2. El Partido Liberación Nacional debe tener una clara y única definición sobre el tema de la deuda interna. En efecto señor Presidente, usted llegó a la primera Magistratura de la República

por el Partido Liberación Nacional. Los miembros del Gabinete también ostentan esa condición, y si bien todos deben ejercer sus funciones sin distinción y en el mejor interés nacional, no es menos cierto que son representantes del PLN en el Gobierno. Sin embargo, al formular su Administración una propuesta de solución sobre deuda interna, la posición del PLN como institución política, y la posición del PLN como Fracción Parlamentaria y en su manifestación de tendencias, es distinta y contradictoria. PLN en el Gobierno, el PLN en el Partido, y el PLN en Fracción y en las tendencias proyecta posiciones distintas y antagónicas. Es fundamental que el Partido Liberación Nacional como tal se pronuncie claramente, a través de sus instancias legítimas, sobre cuál es su verdadera posición.

3. Debe haber garantía de que este problema no se volverá a presentar en el futuro.

En efecto, no es razonable pedirle esfuerzos y sacrificios al pueblo costarricense en la solución del problema de la deuda interna, si no existe una garantía clara y cierta de que este problema no se volverá a presentar. Mientras no existan establecidas en la Constitución Política Garantías Económicas, que den a los ciudadanos plena certeza de que estas situaciones no se darán en el futuro, no tiene sentido vender ningún activo, ni pedirle al pueblo esfuerzos adicionales.

4. No debe ser a cargo del pueblo el costo de la solución de un problema que él no ha generado.

Por eso no apoyamos la medida de mantener el impuesto de ventas en la tarifa del 15%. Tampoco apoyamos el impuesto establecido a los combustibles, el que debe revocarse. Así como también deben revocarse los incrementos arancelarios decretados, y volverlos a los niveles anteriores. Es el Gobierno el que tiene que socarse la faja y no socarle la faja al pueblo.

Dentro del contexto anterior es que debe analizarse la propuesta hecha por su Administración. En ella reconozco el mérito de haber planteado al país, en toda su dimensión, la magnitud del problema

que enfrenta, así como el mérito de haber hecho un intento de planteamiento global.

De la propuesta de su Administración, hay ciertos puntos que apoyo, sin restricciones tales como: la reducción de los gastos superfluos, la renegociación de parte de la deuda, la conversión de parte de la deuda interna en deuda externa. Le corresponde ahora al Gobierno dar prueba cierta de la sinceridad de sus propósitos, en particular en lo tocante a reducir los gastos públicos. El presupuesto de 1997 tiene un déficit superior a los 200 mil millones de colones, que vendrá a agregarse a la deuda interna ya existente. Es indispensable que se envíe un nuevo presupuesto donde se recorten estos gastos.

Existen otros puntos de la propuesta del Gobierno con los que estoy totalmente en contra: es el caso de la pretensión de mantener o aumentar los impuestos como ya lo indiqué, o bien la intención de vender el ICE o parte de este. Asimismo, existen otras medidas que se proponen con las que estoy en desacuerdo: es el caso de la venta de la zona marítimo-terrestre y la venta del espectro radiofónico. No obstante, por tratarse de proposiciones nuevas, que no han sido analizadas y debatidas en el país, hemos creado dos comisiones que estudian estos puntos en particular. Las conclusiones preliminares de dichas comisiones desaconsejan esas medidas. Por último, señor Presidente, debo manifestarle que me he pronunciado en el sentido de que para no tener que vender el ICE –Institución muy preciada de los costarricenses– debemos considerar la venta de otros activos, como una de las medidas que se pueden adoptar. A los costarricenses nos resulta difícil deshacernos de las instituciones que han sido parte de un Patrimonio Nacional del que nos sentimos orgullosos. Por ello estimo que la venta de activos sólo puede ser viable en los casos en que se produzca un consenso nacional sobre la institución o bienes que se trate y dándose la transparencia del caso que garantice un procedimiento justo y correcto. Para lo anterior fijar un adecuado marco regulatorio es fundamental. Es obvio que todas estas medidas deberán ser objeto del debate más amplio, a través de las diversas instancias institucionales y la participación ciudadana.

**CARTA DIRIGIDA AL PRESIDENTE
JOSÉ M. FIGUERES SOBRE EL PROBLEMA
DE LA DEUDA INTERNA***

MIGUEL ANGEL RODRÍGUEZ E.

La verdad

MIGUEL ANGEL SOSTUVO UNA SOLA POSICIÓN ANTE EL GOBIERNO Y LA PRENSA
SOBRE EL PROBLEMA DE LA DEUDA INTERNA Y ESTÁ POR ESCRITO.

ESTE ES EL TEXTO DE LA CARTA QUE MIGUEL ANGEL ENTREGÓ PERSONALMENTE
AL PRESIDENTE FIGUERES EL MIÉRCOLES PASADO:

San José, 15 de enero de 1997
Señor
José María Figueres Olsen
Presidente de la República de Costa Rica
S.M.

Señor Presidente:

Con honda preocupación y dolor veo el deterioro y pobreza en que se encuentran sumidos la mayoría de los hogares costarricenses. El incremento del desempleo, de los niveles de pobreza, el crecimiento exorbitante del costo de la vida, el deterioro de los servicios públicos y la desesperanza y desánimo que invade a la población costarricense generan dolor y sufrimiento a nuestro pueblo.

El país atraviesa momentos críticos. El problema más importante que enfrenta el país es el social. Este problema es de magnitud tal

* *La Nación*, 19 de enero de 1997.

que todos los costarricenses debemos unirnos: "...en un esfuerzo nacional de emergencia, única manera de evitar que se pierdan todas las ventajas que nos ha deparado nuestro sistema democrático."

En febrero de 1994, al aceptar la derrota en el proceso electoral que se celebraba, manifesté mi decisión de ayudar al nuevo gobierno que usted presidiría en todas aquellas transformaciones que beneficiaran al país e hice un llamado a todos los costarricenses para que nos uniésemos en torno a ese nuevo gobierno para beneficio de nuestro país. Mis actos han demostrado que en política siempre he tenido como norte de mis acciones los mejores intereses de la patria, por encima de cualquier interés político partidista, y a pesar del costo político que me hubiese podido acarrear.

Esa actitud que he mantenido es la que, al pronunciarme sobre la propuesta formulada por su Gobierno para solucionar la deuda interna, me legitima para ser crítico de lo que está ocurriendo en el país.

Debo señalar que existe una responsabilidad directa suya, señor Presidente y del Partido Liberación Nacional por haber llevado a Costa Rica a esa lamentable situación. La oposición demagógica que se hizo al Tercer Programa de Ajuste Estructural en la campaña electoral, la ausencia de disciplina fiscal de su gobierno, la falta de una política económica coherente y de rumbo claro, la persecución política y la confrontación en los distintos ámbitos del espectro social, descarrilaron el país de la senda de progreso por la que venía transitando, trajeron la recesión, el desempleo y el incremento de la pobreza además de heredarnos la mayor deuda interna de toda nuestra historia.

Hago esas observaciones, no porque me haya desviado de mi propósito inicial, ni por un afán vano de confrontar. Lo hago para señalar que más allá del contenido técnico de la propuesta de su Gobierno para resolver el problema de la deuda interna, existen una serie de situaciones o circunstancias que en el pasado dieron al traste con el esfuerzo de progreso que realizaba el país, y que por estarse reproduciendo en la actualidad, pueden dar al traste con la propuesta de su Administración y en general con cualquier intento ho-

nesto de evitar que Costa Rica: “pierda todas las ventajas que le ha deparado el sistema democrático”. Sobre estas condiciones, debo referirme:

1. Costa Rica requiere de un nuevo proyecto histórico cuyos pilares deben ser el fortalecimiento de las instituciones sociales y la mejoría de las condiciones de vida de los costarricenses. Al resolver el problema de la deuda interna debemos hacer posible la transformación social de Costa Rica.

Este es el momento de buscar las soluciones económicas que nos permitan forjar un nuevo proyecto histórico. Los costarricenses podemos hacer las transformaciones y reactivar la producción, generando un crecimiento compartido para vencer la pobreza, extender y fortalecer la clase media, satisfacer las aspiraciones de bienestar de todos. Es la hora de construir la Costa Rica del futuro, una patria justa, próspera y solidaria.

Las medidas que, por consenso nacional, se decidan ejecutar en estos momentos de crisis, no deben tener por objetivo único lograr el equilibrio fiscal sino hacer posible la transformación social de Costa Rica.

La propuesta que formula el gobierno está ayuna de consideraciones sociales y por lo tanto se encuentra desequilibrada. Este es el momento de incorporar al debate nacional los proyectos y propuestas que el país debe adoptar para que, la solución al problema de la deuda interna contenga garantía plena de que la transformación irá en beneficio de los sectores populares.

2. El Partido Liberación Nacional debe tener una clara y única definición sobre el tema de la deuda interna. En efecto señor Presidente, usted llegó a la primera Magistratura de la República por el Partido Liberación Nacional. Los miembros del Gabinete también ostentan esa condición, y si bien todos deben ejercer sus funciones sin distingo y en el mejor interés nacional, no es menos cierto que son representantes del PLN en el Gobierno. Sin embargo, al formular su Administración una propuesta de solución sobre deuda interna, la posición del PLN como institución política, y la posición del PLN como Fracción Parlama-

ria y en su manifestación de tendencias, es distinta y contradictoria. PLN en el Gobierno, el PLN en el Partido, y el PLN en Fracción y en las tendencias proyecta posiciones distintas y antagónicas. Es fundamental que el Partido Liberación Nacional como tal se pronuncie claramente, a través de sus instancias legítimas, sobre cuál es su verdadera posición.

Es difícil pedirle a los costarricenses que procuren un consenso y apoyo a una tesis particular, si el Partido en el Gobierno, en la Fracción Parlamentaria, en las tendencias y en la institución tienen posiciones distintas y encontradas. Peor aún si esa supuesta contradicción o antagonismo en las posiciones del PLN, resultare ser un desacuerdo motivado por el cálculo electoral. Esa actitud demagógica y electorera, que ya en el pasado causó tanto daño al país, se está volviendo a dar. Los partidos políticos tienen sus responsabilidades ante la historia. El PLN debe tener en esta materia una posición única, clara y definida.

3. Debe haber garantía de que este problema no se volverá a presentar en el futuro.

En efecto, no es razonable pedirle esfuerzos y sacrificios al pueblo costarricense en la solución del problema de la deuda interna, si no existe una garantía clara y cierta de que este problema no se volverá a presentar. Mientras no existan establecidas en la Constitución Política Garantías Económicas, que den a los ciudadanos plena certeza de que estas situaciones no se darán en el futuro, no tiene sentido vender ningún activo, ni pedirle al pueblo esfuerzos adicionales.

4. No debe ser a cargo del pueblo el costo de la solución de un problema que él no ha generado.

Por eso no apoyamos la medida de mantener el impuesto de ventas en la tarifa del 15%. Tampoco apoyamos el impuesto establecido a los combustibles, el que debe revocarse. Así como también deben revocarse los incrementos arancelarios decretados y volverlos a los niveles anteriores. Es el Gobierno el que tiene que socarse la faja y no socarle la faja al pueblo.

Dentro del contexto anterior es que debe analizarse la propuesta hecha por su Administración. En ella reconozco el mérito de haber planteado al país, en toda su dimensión, la magnitud del problema que enfrenta, así como el mérito de haber hecho un intento de planteamiento global.

De la propuesta de su Administración, hay ciertos puntos que apoyo, sin restricciones tales como: la reducción de los gastos superfluos, la renegociación de parte de la deuda, la conversión de parte de la deuda interna en deuda externa. Le corresponde ahora al Gobierno dar prueba cierta de la sinceridad de sus propósitos, en particular en lo tocante a reducir los gastos públicos. El presupuesto de 1997 tiene un déficit superior a los 200 mil millones de colones, que vendrá a agregarse a la deuda interna ya existente. Es indispensable que se envíe un nuevo presupuesto donde se recorten estos gastos. Usted comprenderá, señor Presidente que la sola manifestación de que las partidas no se girarán por el Ministerio de Hacienda, no constituye garantía de reducción de gasto, pues en cualquier momento se puede cambiar el criterio y ordenar el giro. Si efectivamente quiere reducirse el gasto, éste debe excluirse del presupuesto.

Existen otros puntos de la propuesta del Gobierno con los que estoy totalmente en contra: es el caso de la pretensión de mantener o aumentar los impuestos como ya lo indiqué, o bien la intención de vender el ICE o parte de este. Asimismo, existen otras medidas que se proponen con las que estoy en desacuerdo: es el caso de la venta de la zona marítimo-terrestre y la venta del espectro radiofónico. No obstante, por tratarse de proposiciones nuevas, que no han sido analizadas y debatidas en el país, hemos creado dos comisiones que estudian estos puntos en particular. Las conclusiones preliminares de dichas comisiones desaconsejan esas medidas. Por último, señor Presidente, debo manifestarle que me he pronunciado en el sentido de que para no tener que vender el ICE –Institución muy preciada de los costarricenses– debemos considerar la venta de otros activos, como una de las medidas que se pueden adoptar. A los costarricenses nos resulta difícil deshacernos de las instituciones que han sido parte de un Patrimonio Nacional del que nos sentimos orgullosos. Por ello estimo que la venta de activos sólo puede ser viable en los

casos en que se produzca un consenso nacional sobre la institución o bienes que se trate y dándose la transparencia del caso que garantice un procedimiento justo y correcto. Para lo anterior fijar un adecuado marco regulatorio es fundamental. Es obvio que todas estas medidas deberán ser objeto del debate más amplio, a través de las diversas instancias institucionales y la participación ciudadana.

Con respeto y vehemencia pensando en los mejores intereses de los costarricenses he hecho los comentarios anteriores por considerar los puntos fundamentales que deben analizarse para poder llevar adelante cualquier solución efectiva al problema de la deuda interna.

Le reitero señor Presidente mi compromiso de apoyar toda iniciativa que vaya en beneficio de los intereses nacionales, así como el deber de oponerse y denunciar toda acción o medida que vaya en perjuicio de los costarricenses.

Atentamente,

Dr. Miguel Angel Rodríguez

REDUCCIÓN PAULATINA DE LA DEUDA*

JOSÉ MIGUEL CORRALES

Mensaje del precandidato del Partido Liberación Nacional, José Miguel Corrales, transmitido anoche, por cadena nacional de radio y televisión

Desde 1992 llamé la atención sobre el acelerado crecimiento de la deuda interna y sobre las consecuencias que ese crecimiento podría tener en el futuro. El tiempo confirmó mis preocupaciones.

La deuda interna, acumulada a lo largo de los años, y agravada durante las últimas dos administraciones, generó excesiva preocupación y reforzó el clima de incertidumbre prevaleciente en la sociedad costarricense.

Como resultado de la valoración excesiva del problema de la deuda, se han propuesto acciones radicales. Conozco las experiencias de otros países y estoy convencido de que la solución ha de ser gradual y que requiere de acciones coherentes y sostenidas que garanticen, no solo el adecuado manejo de la deuda, sino también el aumento de la riqueza, la eficacia de la acción estatal y, sobre todo, el bienestar de los costarricenses, especialmente de los más necesitados.

En respuesta a algunas insistentes propuestas, he manifestado que estoy en contra de la venta de activos estatales, de la venta de las playas y del alza de los impuestos indirectos. Más bien, he insistido en la necesidad de reactivar la economía para alcanzar nueva-

* *La Nación*, 24 de enero de 1997.

mente tasas de crecimiento que nos permitan enfrentar con éxito el problema de la deuda.

La venta del patrimonio nacional no es aconsejable para pagar la deuda, así lo demuestran especialistas en la materia. Los gobernantes no tienen la facultad de disponer a su antojo de los bienes públicos. En una democracia moderna, una decisión de esa trascendencia requiere de la aceptación ciudadana.

No estoy de acuerdo en elevar los impuestos indirectos porque nuestro pueblo ya no soporta mayores tributos regresivos y porque ese aumento afectaría negativamente el crecimiento económico.

En estos días he oído constatar con gran satisfacción el fortalecimiento de una idea en la que he insistido; la necesidad de reactivar la economía. Al igual que cualquier familia costarricense, el país se encontrará en mejor capacidad de pagar sus deudas si aumenta su riqueza.

El espíritu que cobija nuestra propuesta para enfrentar el problema de la deuda interna es el de la más absoluta honestidad, transparencia, austeridad y parsimonia en el manejo de los bienes y dineros públicos. Solo si los gobernantes dan ejemplo de sacrificio y patriotismo, tendrán autoridad moral para pedirselo a los otros grupos de la sociedad.

Costarricenses:

Hoy comparezco ante ustedes para cumplir con la palabra empeñada y ofrecer la propuesta de nuestro movimiento para avanzar en la solución del problema.

No es cierto que haya solo una solución. Nuestra propuesta se fundamenta en una visión del país que anhelamos: una Costa Rica más próspera, más justa y solidaria y en la escogencia responsable del camino que debemos transitar para hacer realidad esa aspiración. Lo primero que tenemos que hacer es acabar con la corrupción y el derroche, el Banco Anglo y Aviación Civil son fieles ejemplos de que algunos funcionarios usan el poder político para servirse y no para servir.

Propongo un esfuerzo centrado en la reducción paulatina del servicio de la deuda a fin de liberar recursos que puedan destinarse a solventar necesidades de nuestra población, en particular de los más necesitados. Incluye un conjunto de medidas que buscan facilitar al Estado costarricense la atención de la deuda sin menoscabo de su patrimonio, ni deterioro del cumplimiento de sus responsabilidades. Para ello, proponemos una ruta que nos conducirá en un plazo de cinco años, a alcanzar el objetivo propuesto.

Ese camino contempla una meta de plazo inmediato, que debería ser alcanzada por la presente administración y una segunda etapa cuyo logro será responsabilidad del próximo gobierno.

La meta inmediata que sugiero es que la deuda interna no aumente. Ese objetivo puede parecer modesto, pero es realista si se tienen en cuenta las restricciones institucionales y el estancamiento de la economía nacional. La importancia de este logro estriba en que con ello se detiene la tendencia creciente del endeudamiento interno observado en los últimos años. A corto plazo es posible reducir el saldo de la deuda en 25% y simultáneamente desarrollar un programa de reactivación de la economía.

Estoy convencido de que esas metas son alcanzables sin castigar a los grupos de menores recursos ni limitar, significativamente, a las instituciones públicas de servicio.

Para lograr esos fines, proponemos las siguientes medidas en tres áreas de acción:

1. Reducción de déficit fiscal en $\text{Q}65.000$ millones, mediante disminución del gasto público, impuestos sobre instituciones públicas, mejoras por recaudación de impuestos y reducción de la tasa de interés promedio.
2. Reducción del saldo de la deuda interna. Medidas: Condonación de deudas del Gobierno con el Banco Central por impacto monetario ya absorbido; condonación de deuda de instituciones no financieras que no requieren de esos concursos; conversión de deuda interna en externa y la compra de acciones de empresas estatales como Recope e INS por parte de instituciones pú-

blicas tenedoras de deuda bonificada, manteniendo un flujo de intereses capaz de atender las obligaciones con terceros.

3. Programa de reactivación económica. Medidas: Rebaja de impuesto de ventas al 13%; no aumento de impuesto selectivo de consumo sobre combustibles; rebaja gradual hasta el 18% de aranceles para bienes de consumo final; desarrollo de proyectos públicos de infraestructura por medio de concesión de obra pública para mejorar la competitividad internacional; fortalecimiento del programa de vivienda; mayor venta de servicios e insumos nacionales de la industria al sistema exportador; fomento de la producción agropecuaria; promoción de la actividad turística y aprovechamiento inteligente de la riqueza del mar territorial.

Repito, dentro de la reducción del gasto público está incluida la disminución de la deuda política a $\text{¢}1.000$ millones. Instamos una vez más a don Miguel Angel Rodríguez a aceptar esta propuesta, no sólo por razones éticas y para que desde ahora demos muestra fehaciente de nuestras convicciones, sino también para contribuir solidariamente a la solución del problema fiscal. Debemos predicar con el ejemplo.

Será necesario, además, modificar la estructura tributaria para que sea más equitativa. Los impuestos directos deben aumentar su importancia como fuente de recursos fiscales al tiempo que los indirectos, regresivos, deben disminuir porcentualmente. La equidad tributaria exige también una lucha frontal contra la evasión, el fraude, el contrabando, la sobrefacturación y subfacturación.

Esos esfuerzos deben acompañarse de una verdadera modernización del Estado, cuyos objetivos sean la eficiencia, la productividad y la equidad, una reforma política que elimine la corrupción, las duplicidades y los gastos superfluos.

Reitero la necesidad de superar el problema de la deuda con disciplina fiscal, austeridad, honradez y producción y discrepo radicalmente de algunas propuestas del Gobierno y de don Miguel Angel Rodríguez.

No podemos aceptar la falsificación del debate sobre la solución del problema de la deuda exigiendo medidas compasivas y dogmáticas como las que aparecen en el proyecto de reformas constitucionales, mal llamado de garantías económicas. Cumplir con un déficit fiscal, como porcentaje del producto interno bruto menor o igual al 1% en un período anual, provoca un efecto recesivo que contrae violentamente el poder de compra, la producción, el empleo de la economía y los programas sociales.

Costarricenses, amigos y amigas:

Estoy firmemente convencido de que nuestro pueblo no está dispuesto a hacer nuevos sacrificios si no tiene la certeza de obtener resultados; hechos no palabras. Es necesario recuperar la confianza de los ciudadanos en sus gobernantes.

La esperanza solo puede florecer en un jardín abonado por la credibilidad y la confianza. Solo si cambiamos todos de actitud podemos encontrar la luz de la verdad y la justicia que todos anhelamos.

Es tiempo de reflexión y de esperanza. Costa Rica no se vende.

Unámonos todos para construir un ideal: que no haya políticos que roben o mientan, que no haya niños sin amor; mujeres sin esperanza ni hombres sin ilusión o alegría. Trabajemos juntos para que el futuro traiga prosperidad para Costa Rica y bienestar para todos.

Muchas gracias.

HORA DE PATRIOTISMO*

ANTONIO ALVAREZ DESANTI

A raíz de las reuniones de los precandidatos y candidato con el presidente Figueres, vinieron a mi memoria mis días de estudiante en el Colegio Calasanz, donde por doce años compartí con los padres escolapios, y recordé una de las frases preferidas de uno de los orientadores durante aquellos años de nuestra adolescencia, quien nos decía: “Sois como Vicente, vais donde va la gente”.

Digo esto porque definitivamente, salvo con una excepción, los aspirantes presidenciales llegaron a Zapote a decir lo que la gente prefiere oír: no aumento de impuestos, no a las privatizaciones, el problema fiscal se elimina quitando presidentes ejecutivos, etc.; y actitudes como estas son las que llevan a Costa Rica por el camino equivocado.

Con tal de ganar ese proceso electoral, los políticos son capaces de pintar cualquier paisaje, aunque lo primero que hagan cuando lleguen al poder sea todo lo contrario. Son casualmente esas actitudes las que han generado la desconfianza y el descrédito sobre la cúpula política en el país.

Nuestro amor a la Patria nos debe obligar a ser sinceros y decirle la verdad al pueblo, aún cuando ésta pueda restar votos y afectarnos en el corto plazo. Los que hoy se oponen a las medidas que deben implementarse son los que, si resultan electos dentro de un año, nos van a estar diciendo que hagamos aquello que ahora adversan.

* *La Nación*, 25 de enero de 1997.

La realidad, por cruda y triste que sea, es la realidad. Estamos ante un cruce de vía en el cual o escogemos el camino serio y con visión de largo plazo, o pondremos al país en una ruta acelerada al retroceso, en perjuicio, por supuesto, de los sectores más desposeídos de la sociedad.

Por impopular que resulte, debe nuestra Asamblea Legislativa mantener el impuesto de ventas en su tasa actual. Ya en la administración anterior cometimos el error de disminuirlo para que después nuevamente se incrementara; y bajarlo ahora, por pura y simple demagogia, para subirlo después de las elecciones, es irresponsable. Las finanzas públicas necesitan esos recursos y por ello es importante actuar con seriedad.

De igual forma, por impopular que resulte, deberá modificarse el impuesto al ruedo para incrementar o eliminar el tope del tributo a los vehículos de lujo, para gravar también las manifestaciones de riqueza.

En materia de privatizaciones, deberemos promulgar una ley marco para que, con la debida y garantizada transparencia, se pueda impulsar el proceso, el cual, como algunos dicen y utilizan como excusa, "toma años", pero que cuanto antes lo iniciemos, más rápido pasarán "esos años". Y en este tema debemos ser serios. No podemos oponernos por defender una burocracia que se apoderó de las instituciones y las convirtió en fines en sí mismas y no en medios como deben serlo; ni tampoco querer engañarnos proponiendo un sainete económico de que instituciones del Estado se autocompren, con lo cual en pocos meses tendremos nuevas convenciones colectivas sumando los beneficios que en el pasado cada institución tenía en forma individual.

Es por eso que ahora que se reinician las sesiones en el Congreso, debemos actuar con seriedad y patriotismo, promoviendo y tomando las decisiones que se requieren. Recordemos que es líder el que propone y convence al pueblo y logra que lo sigan, y eso es lo que este país necesita y debe buscar; los demás, como dirían mis mentores escolapios, los Vicentes, son los responsables de tenernos como estamos. De una vez por todas, pongámoslos en su lugar.

LA RETÓRICA DE LA EVASIÓN*

Políticos y empresarios evaden el reto de la deuda interna

A mediados de diciembre pasado, el Presidente de la República anunció el plan gubernamental sobre la deuda interna. La propuesta del Gobierno se inspiró en el informe presentado por un grupo de expertos, tras varios meses de trabajo.

Ha ocurrido, sin embargo, un extraño fenómeno que, en el proteico mundo de la política y de los intereses gremiales, suele ser normal. Cuando el tema de la deuda interna se mantenía en el ámbito de la retórica, había conciencia de sus efectos destructivos en la economía y el presupuesto nacional. Nadie se atrevía a negar su perversidad ni su magnitud. Sin embargo, conforme se han venido puliendo y formulando iniciativas de solución, la retórica del temor ha comenzado a ceder el paso a la retórica de la evasión. Se está perdiendo el sentido de la realidad. Nos estamos engañando.

La evasión se ha expresado en tres formas. Para algunos profesionales y políticos la deuda interna no existe o es tan reducida que su solución solo requiere algunas medidas voluntarias. Un grupo de sindicalistas y de dirigentes políticos sin partido proclama que el asunto no es con ellos y que la Patria no se vende, pese a que entre ellos se encuentran muchos de los peces gordos de esta crisis. Un tercer grupo formado por el candidato del PUSC, Miguel A. Rodríguez; por uno de los precandidatos de PLN, José Miguel Corrales, y

* *La Nación*, Editorial, 27 de enero de 1997.

por dirigentes empresariales, ha descubierto problemas más graves que la manida deuda interna.

Para Miguel A. Rodríguez el desafío más sensible del país es la pobreza. Para José Miguel Corrales, a tono con su reciente exposición, aderezada durante un mes, hay una serie de desventuras nacionales superiores a la deuda interna. Para los empresarios el reto es la reactivación económica. Estas posiciones incurren en el grosero error de confundir la gravedad de lo inmediato, cuya solución no puede aplazarse a disimularse, con un tipo de gravedad superior, abarcadora de toda la sociedad o del Estado. Uno de los males mentales más nefastos en la toma de decisiones es la confusión o la incapacidad de distinguir y jerarquizar.

La corrupción, la pobreza, la ineficiencia del Estado, la falta de transparencia y la postración económica son males reales, pero lo cierto es que, en estos momentos, de cada colón presupuestario la tercera parte se gasta en intereses y, a la vuelta de un año, la deuda interna alcanzará un millón de millones de colones. La solución del problema de la deuda interna es, por ello, condición necesaria e inaplazable de la reactivación económica y no impide el combate de otros problemas nacionales.

El contenido de esta solución es fiscal. La determinación es, sin embargo, política. Deben comprender, entonces, los empresarios que no es hora de pedir otra generación de privilegios y los políticos que no hay solución posible sin un sacrificio político, máxime si se tiene en cuenta que el origen y crecimiento del déficit fiscal y, por lo tanto, de la deuda interna fue eminentemente político.

DEUDA INTERNA Y DESARROLLO*

JOYCE ZÜRCHER B. de CARRILLO

El manejo de las finanzas públicas es insostenible desde algún tiempo y se agrava cada minuto. Una tercera parte de lo que hoy se recauda en impuestos debe gastarse en el pago de la deuda interna, lo que impide que el Gobierno pueda invertir fuertemente en vivienda, educación, salud e infraestructura productiva, es decir, en desarrollo. De ahí que es justo reconocer el esfuerzo que el equipo económico ha hecho al elaborar una propuesta de solución, en un momento en que quizás desde un punto de vista político electoral más le convendría hacerse de la vista gorda y evitar la crítica de los demagogos que adversan las medidas difíciles, aunque se comprometa el futuro.

La propuesta gubernamental habrá de sufrir ajustes, porque aunque algunas medidas pueden ser ejecutadas de inmediato por la administración, otras requieren del concurso de los señores diputados. Nuestra responsabilidad ciudadana exige que examinemos detenidamente la propuesta oficial, ya sea para apoyarla o para proponer medidas alternativas. Lo que no podemos hacer es ignorarla.

En ese marco, me atrevo a presentar algunos puntos de vista. Primero, considero que los litorales no deben venderse por ser estratégicos para el desarrollo nacional. De pasar al régimen de propiedad privada, la preservación de los recursos naturales y turísticos en dicha zona se haría muy difícil y podríamos terminar perdiendo más

* *La Nación*, 29 de enero de 1997.

de lo que ganaríamos. Propongo, en su lugar, que una ley rescate, de las municipalidades, la potestad de adjudicar concesiones, y se otorgue dicha potestad al Instituto Costarricense de Turismo, quien procedería a ordenar todos los entuertos existentes, a elaborar planes reguladores de las costas y a otorgar las concesiones mediante licitación pública, a precios de mercado. En dicha ley se podrían extender los plazos de concesión, aceptar que las tierras se den en prenda para garantizar préstamos bancarios y permitir su transferencia de acuerdo con términos reglamentados, todo bajo la supervisión del ICT. Lo anterior, en el más estricto apego a la normativa ecológica nacional y a la sostenibilidad económica y social, cuyo cumplimiento estaría tutelado por los órganos administrativos atinentes.

Asimismo, el Gobierno propone eliminar los Certificados de Abono Tributario que no sean indispensables. Adicionalmente debe revisarse la política de incentivos, para que la explotación de las verdaderas ventajas comparativas que posee nuestro país sea negociada magistralmente para nuestro propio beneficio. A menudo, otorgamos régimen de zona franca y otros incentivos y hasta permitimos prácticas que atentan contra la sostenibilidad ambiental y laboral de país, por el temor de que los inversionistas se vayan a trabajar a otro lado. Si se trata de la explotación de verdaderas ventajas comparativas –recursos humanos, estabilidad social, paz, biodiversidad, recursos económicos que casi nadie más tiene–, el argumento es absurdo porque los empresarios necesitan tales recursos para producir y no podrán encontrarlos en otra latitud. Este punto debe ser muy bien comprendido por la administración, para que en el futuro negocie hábilmente los términos de los contratos de inversión.

Las ventajas o desventajas de mantener el impuesto de ventas en el 15 por ciento deben evaluarse a la luz del impacto de dicho impuesto en la demanda interna y en la reactivación económica. A corto plazo, debemos hacer esfuerzos extraordinarios por lograr una estructura tributaria más justa, que al tiempo que no desincentive la producción, haga tributar a los que más tienen. Asimismo, es preciso educar a la gente en su responsabilidad tributaria e implementar una estrategia para disminuir el contrabando que campea por todo el país.

En cuanto a la venta de acciones de activos del Estado, la posición externada por el diputado Solís y algunos sindicatos en el foro sobre la deuda interna merece ser considerada. En vez de vender las acciones al sector privado, se pueden cambiar principal en manos de instituciones públicas, de manera que tales instituciones sigan devengando los intereses necesarios para su funcionamiento. La venta de acciones de RACSA es un asunto diferente, porque no sólo se trata de allegar recursos para aliviar la deuda interna, sino también en fortalecer la institución mediante una alianza estratégica. De acordarse esta venta, la negociación debe necesariamente preservar el acceso universal y barato a las telecomunicaciones. Criterios semejantes deben privar en la venta de BICSA y del Banco Nacional. Recordemos que el mercado no utiliza parámetros ni de equidad ni de oportunidades en sus operaciones, pero el modelo de sociedad que queremos consolidar necesariamente los debe considerar.

Paralelamente a la disminución del gasto superfluo, se debe desarrollar un plan que garantice la excelencia de la inversión pública. Todo proyecto debe obedecer a criterios de pertinencia, y a las normas más estrictas de la ciencia, de la técnica y de la lógica, como lo dicta la Ley General de Administración Pública, para evitar que por falta de calidad, se incurra en enormes desperdicios. Dichos criterios técnicos deben ser exigidos en la supervisión de la construcción de las carreteras (mi felicitación al señor Ministro de Obras Públicas y Transportes por hacer lo que debe hacer toda administración); en el desempeño de los miembros de las juntas directivas de los bancos, que deben otorgar los préstamos según criterios técnicos atinentes —en este caso, exigir garantías reales—; en relación con la ubicación del relleno sanitario, que aunque la Sala Constitucional ha otorgado la potestad de ubicarlo al Ministerio de Salud, tal potestad debe ser ejercida en el marco de los criterios técnicos más legítimos. En síntesis, la estrategia que diseñemos para enfrentar el problema de la deuda debe complementarse con un programa de probidad y excelencia en el desempeño del cargo público.

Pero lo más importante de todo es no perder de vista que el control de la deuda no es un fin en sí mismo, sino el medio que nos permitirá orientar nuevamente la inversión pública hacia el desarrollo

económico y social del país. De ahí que las medidas que tomemos para aliviar el problema no pueden ser medidas que dismantelen los instrumentos necesarios para el desarrollo. En otras palabras, los medios deben acordarse con los fines y no contradecirlos.

DEUDA INTERNA, DUDA ETERNA*

RODRIGO MADRIGAL NIETO

Los costarricenses vemos con escepticismo la repentina alarma de tantos políticos por nuestra deuda interna y su absoluta indiferencia ante nuestra duda eterna: ¿Cómo hacer para que la irresponsabilidad y la corrupción se erradiquen para siempre de la administración del Estado?

Causa asombro su sobresalto, porque si gobernar es prever, la verdad es que el problema de la deuda se viene incubando desde hace varias décadas a vista y paciencia de los gobiernos, que si bien recurrieron al crédito público para financiar parte del desarrollo nacional, también toleraron inmensos desfalcos en las arcas del Estado y en las instituciones autónomas y ocasionaron pérdidas por un monto que bien nos podría haber servido para cancelar la deuda de un plumazo.

Por eso, antes de cargarnos de nuevos impuestos para recuperar con el esfuerzo de todos los costarricense lo que unos cuantos se llevaron, o malbaratar lo que hemos construido en varias generaciones, deberíamos recibir la seguridad de que se harán las reformas necesarias en la ley de la Contraloría y en otros mecanismos de control y vigilancia de los fondos públicos, para evitar que se los roben de nuevo sus propios administradores o que no los utilicen con la pulcritud y el buen tino que deben hacerlo por mandato constitucional.

* *La Nación*, 30 de enero de 1997.

Un riguroso ordenamiento fiscal debería generar auténticas disminuciones en el gasto superfluo a fin de dirigir esos caudales hacia el desarrollo.

Por ejemplo, no es tan significativa la venta de unos automóviles de lujo que sin duda serán reemplazados por otros similares en el primer año del nuevo gobierno, como la eliminación definitiva de los €7.000 millones que el fisco les pasará a los partidos políticos, o la del despilfarro anual de las partidas específicas, a fin de destinar esos recursos a obras urgentes para el país. Eso sería unir la economía a la moral.

Hace poco tiempo, el diario bonaerense *El Nuevo Porteño* relataba que ante el grave problema de la deuda argentina, un ministro había propuesto que, para cancelarla, "todo el mundo dejara de robar durante dos años", pero que algunos de sus colegas habían exclamado: "¿Dos años? ¡Eso es una eternidad!"

En una reunión internacional celebrada hace algunos años en Caracas, los venezolanos decían, que si dos conspicuas figuras políticas devolvían lo que se habían llevado, podrían cancelar la deuda nacional. Y todos sabemos cómo se extiende en nuestra política la sombra ominosa de la escuela de administración pública mexicana dirigida por los hermanos Salinas...

Hay que detener la caída por esa pendiente. Devolverle al pueblo de Costa Rica la confianza y con ella la esperanza, para poder forjar así una voluntad nacional, una nueva actitud ante la vida y sus desafíos, convencidos de que si no levantamos la moral, no bajaremos la deuda.

Por otra parte, creo necesario decir que, en mi concepto, el problema de la deuda interna tampoco es el Apocalipsis.

Es un problema serio que debe ser objeto de una reflexión serena; de un diálogo abierto y de buena fe para buscarle solución como a otros problemas que sufre el país, pero sin dejarnos arrastrar por dogmatismos febriles que, so pretexto de una supuesta crisis insalvable, abogan por la venta inmediata de los activos estatales o asu-

men un fanático pseudonacionalismo, sin que sepamos a ciencia cierta si no los impulsan motivaciones ocultas que no responden a los mejores intereses del país.

Decía el filósofo y escritor gallego don Salvador de Madariaga, refiriéndose a los fanatismos que imperaban en la España de los días anteriores a la Guerra Civil, que mientras los españoles solo se saludaran levantando la palma de la mano derecha o el puño de la izquierda, en vez de estrechárselas, todo iría mal. En esta hora no debemos fomentar divisiones. Costa Rica necesita que nos identifiquemos en un proyecto auténticamente nacional para construir la sociedad en que deseamos vivir.

En un segundo artículo, “De la estatización a la capitalización”, ofrezco modestamente algunas ideas al respecto.

DE LA ESTATIZACIÓN A LA CAPITALIZACIÓN*

RODRIGO MADRIGAL NIETO

La deuda interna encierra en buena parte un compromiso del Estado consigo mismo: es deudor de instituciones suyas, nacidas de la misma Constitución y que han tenido la misma fuente patrimonial, la contribución ciudadana.

En consecuencia, para cancelar esa porción de la deuda, se pueden tomar medidas sin alterar la estructura del Estado ni abrir cismas ideológicos. En primer lugar se puede examinar el caso de entidades que con sus utilidades han adquirido parte de la deuda y que podrían condonar esos saldos sin afectar sensiblemente su patrimonio ni perjudicar a terceros. De este modo podría reducirse la obligación del Estado en unos 35.000 millones de colones.

En una segunda etapa se podría proceder con bastante agilidad financiera para resolver otra parte del problema.

Este Estado deudor tiene bienes suficientes para responder por sus obligaciones: cuenta con una serie de entidades estatales que desarrollan actividades rentables, propias de la empresa privada y con tierras valiosas (no necesariamente las playas), que si se utilizan apropiadamente, podrían reeditar en forma satisfactoria a su propietario.

Esos activos, previo avalúo, pasarían a constituir el capital de sociedades por acciones, pertenencia del Estado, y sus acciones servir co-

* *La Nación*, 2 de febrero de 1997.

mo medio de pago de su deuda con otras de sus instituciones. En cada caso se escogería “el paquete de acciones” más adecuado conforme a las necesidades de rentabilidad y liquidez de la respectiva institución acreedora.

Se cancelaría, de este modo, la totalidad de la deuda con el sector público y, consecuentemente, se rebajaría el monto de los intereses, destinando los recursos monetarios liberados por este concepto, a obras urgentes de infraestructura o de contenido social que le darían un verdadero impulso a la economía del país.

Con estas dos medidas podríamos reducir la deuda en unos 300.000 millones de colones, y, consecuentemente el pago anual de intereses en 40 por ciento.

Hechas las transacciones anteriores, todas las sociedades estatales pasarían a formar un *Holding* Nacional o compañía matriz, cuyo capital estaría constituido por la suma de los capitales de las sociedades que la formen.

Las sociedades estatales que por su función de carácter social no figurarán en esa compañía matriz y hubieren recibido en pago acciones, pueden conservarlas en su cartera de activos o ponerlas a la venta por medio de aquella.

Como dije anteriormente, las entidades estatales, para constituirse y desarrollarse, contaron con los recursos generados por los impuestos de los ciudadanos. Es justo, por lo tanto, que al “desestatizar” esas empresas, las “nacionalicemos” repartiendo gratuitamente entre los ciudadanos un porcentaje de las acciones de la compañía matriz, con lo cual se retribuiría el ahorro que ellos mismos han generado con su trabajo. El Estado como tal podrá reservarse un porcentaje minoritario de las mismas acciones de la compañía matriz.

En buena lógica se puede pensar que quienes más han contribuido han sido quienes más dinero han ganado en el curso de las décadas anteriores hasta el día de la transacción. No obstante, dentro de un concepto de solidaridad nacional, todos los ciudadanos recibirían una cuota igual de acciones, lo cual otorga un margen superior de beneficio a quienes menores ingresos hubieran recibido en el pasado.

Con el propósito de evitar que los ciudadanos no familiarizados con esta clase de títulos valores y prácticas mercantiles pudieran salir a venderlos impremeditadamente, se ordenará conservarlos en fideicomisos en bancos nacionales por los tres primeros años después de la conversión, período en el cual se les brindará a sus propietarios el asesoramiento debido para que puedan apreciar el valor y significado de lo que han recibido.

Vencido aquel plazo las acciones podrán transarse en Bolsa, pero nadie, ni directamente ni por medio de parientes hasta el cuarto grado inclusive o de sociedades comerciales, podrá acumular más del uno por mil de la totalidad de las acciones de la compañía matriz y cualquier violación a esta norma implicaría la pérdida automática de las acciones adquiridas en exceso, las cuales quedarán como valores en cartera de la mencionada compañía.

De cada una de las sociedades que se han transferido a la compañía matriz, se determinará qué porcentaje se autoriza vender a particulares —nacionales o extranjeros—, siempre con el propósito de hacerlas crecer, fortalecerlas y darles mayor dinamismo.

Se abrirá así, adicionalmente, una ventanilla en la que los trabajadores con los fondos sindicales, de pensiones o de asociaciones solidaristas, podrían adquirir en forma privilegiada títulos de aquellas empresas en las que tengan intereses y confianza.

El producto de la venta a particulares de las acciones de la diferentes sociedades, se le traspasará íntegramente al gobierno central para hacer otros abonos a la deuda interna o para emplearlos en el desarrollo económico nacional.

Como resultado de estas operaciones, el capital final de la compañía matriz quedará constituido por el porcentaje de acciones representativo de la participación ciudadana y por el monto que se ha reservado el gobierno.

De los 259.000 millones de colones que ha absorbido el mercado de inversiones, un 30 por ciento lo han tomado entre el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Centroamericano de Integración Eco-

nómica, instituciones de desarrollo cuyas operaciones se caracterizan por tratar de ayudar a estos países, por lo que el monto de la deuda en sus manos sí podría convenir dolarizarlo y negociar de nuevo sus intereses y sus plazos de manera que se facilite su atención.

Aparte de los beneficios financieros que este plan generaría, y que ya atrás he señalado, procura armonizar diversos objetivos, y brinda la oportunidad de que los costarricenses seamos verdaderos dueños de empresas nacionales, las cuidemos y procuremos desarrollarlas, darles mayor dimensión y dinamismo para nuestro beneficio y el de futuras generaciones, dejando sentadas las bases para una sociedad en la que se perfile una más justa distribución de la riqueza. Costa Rica ha de acariciar ese sueño, pero no puede vivir soñando. Por eso hemos de trabajar unidos y arduamente para alcanzarlo.

INMOBILIARIA ESTATAL CONTRA LA DEUDA INTERNA*

ALEJANDRO ESQUIVEL**

La búsqueda de soluciones para el problema de la deuda interna de nuestra patria, amenaza con convertirse en un asunto insoluble por lo variopinto de las propuestas de solución, matizadas inevitablemente por la política partidista y por los intereses de los diferentes grupos de poder que actúan en el escenario nacional.

Cualquier propuesta que quiera ejecutarse debe ser puesta a la consideración y discusión del pueblo y de aquellos dirigentes que lo representan transitoriamente.

La venta de activos es el tema que ha producido el mayor número de criterios divergentes y las más encendidas polémicas. Han sido más álgidas cuando se trata de la venta de los grandes íconos nacionales. ¿Cuáles son los argumentos que se han esgrimido en contra de la venta de parte de lo que considera patrimonio nacional? Cito algunos relevantes:

1. No es lógico vender empresas que son rentables.
2. El patrimonio de los costarricenses no debe venderse, pues se interpreta como una venta de nuestra soberanía.
3. Algunas de las empresas que se quieren vender, por sus características, son estratégicas y consecuentemente son monopolios naturales.

* *El Financiero*, semana del 3 al 9 de febrero de 1997.

** Gerente general de Technofarma.

4. De producirse la venta de estas empresas, y pasar a manos privadas, se produciría de inmediato aumentos tarifarios incontrolables, con el consiguiente empobrecimiento de la masa poblacional del país.

A estos argumentos hay que sumar que sondeos de opinión calificados y confiables han demostrado que el pueblo mayoritariamente está en contra de la venta de activos (85% de opiniones negativas).

Estas opiniones son de gran peso y no se pueden tomar determinaciones en contra de la voluntad popular, por lo que se hace necesario todo un proceso educativo encaminado a clarificar en extenso si realmente es necesario o no vender las compañías del Estado costarricense.

El debate que se ha producido hasta el momento plantea serias interrogantes y dudas sobre el proceso mismo de la venta, su factibilidad y si ésta podría ejecutarse en forma expedita, para que realmente haya una contribución a la solución de la deuda interna.

Algunos de los interrogantes que pueden plantearse alrededor de esta temática son:

1. Cuando se inicie en forma seria el proceso de la puesta a la venta de activos, inmediatamente quedará de manifiesto que en algunos casos se requieren no simples reformas legales, sino reformas constitucionales, como sucedería con la venta de RACSA. Debe recordarse que se requieren dos tercios del total de los votos en la Asamblea Legislativa para llevar a cabo una reforma constitucional.
2. ¿Cuál será la base que se utilizará para la valoración de las empresas? (Sus activos, valor presente, valor futuro, etcétera).
3. ¿Quiénes serán los compradores? ¿Compañías transnacionales? ¿Gobiernos de otros países? ¿Grupos económicamente poderosos nacionales o extranjeros? ¿Se utilizará el criterio de la distribución social que se utilizó para la venta de Cementos del Pacífico (CEMPASA) o FERTICA, con las consecuencias que todos conocemos?

4. ¿Quién o quiénes conducirán este proceso para garantizar la transparencia y conveniencia del mismo?
5. ¿Cuál será el mecanismo de promoción para el mismo?

Con un análisis cuidadoso del debate nacional que se ha producido alrededor de la venta de activos, en el que han participado los políticos más connotados, organizaciones patronales, sindicales, analistas políticos, economistas, etc. –particularizando con el caso concreto de FANAL– se podría calcular que se requerirá por lo menos cinco años para vender una empresa en marcha.

Además de lo anterior, y como ejemplo de que las soluciones no son inmediatas por las dificultades para implementarlas, tenemos los planes de reactivación económica, la reducción del gasto público, el aumento de los ingresos por inversión extranjera, etc. El resultado de estas políticas podrá sentirse en el largo plazo. Consecuentemente, se hace imperativo buscar soluciones políticamente viables a corto plazo, que –aunque parciales– puedan ayudar en forma tangible y efectiva a resolver el problema financiero que atraviesa el país.

En vista de lo anterior, quisiera sugerir una posible solución que ayude a resolver parcialmente aunque en forma significativa, el problema financiero del país y que además, por su naturaleza, es políticamente viable.

La propuesta consiste en crear una inmobiliaria estatal, que como lo indica el nombre, tendría que ver con los bienes inmuebles o raíces del Estado. A esta inmobiliaria se le traspasarían los edificios que pertenecen al Estado costarricense. Las entidades que ocupan esos edificios firmarían un contrato de alquiler por un monto equivalente al uno por ciento (1%) del valor de la propiedad. La inmobiliaria, a la vez, vendería sus acciones en la Bolsa, y el importe de esa venta sería utilizado para cancelar parcialmente la deuda interna. La deuda interna tiene un costo del dos por ciento (2%) mensual sobre el monto principal. Esto significaría bajar los intereses que se pagan en la actualidad a la mitad, sobre la suma que pudiera recogerse, la cual se ha estimado conservadoramente en cien mil millones de colones.

En el caso de las instituciones autónomas, éstas podrían hacer uso de un mecanismo similar para mejorar la inversión en infraestructura pública. Tomemos como ejemplo el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) que posee propiedades con un valor de veinte mil millones de colones. Esta suma podría ser recogida utilizando el mecanismo propuesto para la Inmobiliaria estatal; a la vez le permitiría a esta institución invertir los dineros recogidos en proyectos de telefonía. Las sumas invertidas serían nuevamente recuperadas por el ICE en un período de tres a cinco años.

Este sistema ya funciona en el país con la Inmobiliaria ENUR y la INMOBILIARIA MAS X MENOS. Los inversionistas que participan en este programa se encuentran satisfechos, reciben un interés del uno por ciento mensual producto de los alquileres, el cual se indexa anualmente de acuerdo con el índice de precios y el valor de las acciones aumenta anualmente de acuerdo con la plusvalía.

Si se aceptara e implementara la idea de la creación de la Inmobiliaria Estatal, sin lugar a duda, se le daría a corto plazo oxígeno vital al Gobierno y, por ende, un respiro al país. Permitiendo, además, que en un plano de seriedad y concertación nacional se puedan buscar las mejores soluciones a largo plazo que el país requiere para subsistir con éxito en el próximo milenio.

¿POR QUÉ PAGAR LA “DEUDA” AL BANCO CENTRAL?*

EDDY RODRÍGUEZ CÉSPEDES**

- I. **¿Por qué tiene pérdidas el Banco Central?** El Banco Central ha venido mostrando pérdidas durante varios años, o sea, ha venido soportando una situación en la que el flujo proveniente del rendimiento sobre sus activos es inferior al flujo de pagos requerido por sus pasivos. Si bien puede ser que el rendimiento sobre sus activos no sea el más alto posible (hay consideraciones de riesgo además de las de rendimiento), el problema está esencialmente en el tamaño de sus pasivos. En parte, el Banco Central se ha endeudado para defender el tipo de cambio, como ocurrió al principio de los ochentas. Por otra parte, en la renegociación de la deuda externa, el Banco Central debió asumir el servicio de parte de la deuda externa del país. Adicionalmente, ha realizado operaciones cuasifiscales cuando ha concedido financiamiento a tasas subsidiadas u ofrecido divisas a tipos de cambio que no eran los de mercado. El costo de estos subsidios los ha absorbido el Banco Central y han pasado a ser parte de sus obligaciones.

- II. **¿Cómo ha enfrentado el Banco Central sus pérdidas?** Los bancos centrales pueden emitir su propia moneda para hacer frente a sus obligaciones. Aunque en principio esto significa que el Banco Central de Costa Rica puede hacerle frente a sus pérdidas, emitiendo dinero, la capacidad para hacerlo tiene limitaciones importantes. Primero, atenta contra su objetivo de alcanzar

* *La Prensa Libre*, 15 de febrero de 1997.

** Asesor del Ministro de Hacienda.

estabilidad en los precios, ya que conforme más dinero emita, la inflación aumenta. Segundo, en la medida en que aumenta la inflación, se desplaza la demanda hacia monedas de otros países y hacia activos financieros con un rendimiento, es decir, se le reduce la capacidad de colocar más papel. Adicionalmente, en la medida en que exista un sistema cambiario fijo o con paridad deslizando, la capacidad del Banco Central para defender el sistema se ve comprometida.

Por lo tanto, si el Banco Central no estuviera dispuesto a (o no estuviera en capacidad de) permitir toda la inflación requerida para cubrir sus pérdidas, entonces tendría que buscar financiar sus pérdidas al igual que cualquier otra empresa, endeudándose o con mayores aportes de capital. Hasta ahora en Costa Rica sólo se ha seguido la vía del endeudamiento. El tamaño de las pérdidas del Banco Central ha venido siendo de tal magnitud, que el Banco ha tenido que realizar operaciones de mercado abierto con el fin de controlar la inflación.

- III? ¿Puede seguir endeudándose el Banco Central?** La deuda que se genera de esta manera representa presión inflacionaria pasada que no se ha materializado, sino que ha sido pospuesta, y que necesariamente se tendrá que materializar en algún momento en el futuro (eventualmente la inflación generada sería mayor que en el caso en que no se hubiera pospuesto la inflación (Sargent y Wallace "Some unpleasant monetary arithmetics", 1981). Dicha presión puede desatarse a través de un período largo o a través de una hiperinflación en un período corto. Esta situación podría ocurrir (y la probabilidad de que ocurra aumenta con el tiempo) aún cuando el Banco Central no lo desee, si quienes tienen en su poder los pasivos del Banco deciden pasarse a otras monedas o activos financieros ante el temor de una devaluación.
- IV. ¿Por qué la nueva Ley Orgánica del Banco Central dispuso que el Gobierno Central asumiera una buena parte de los pasivos del Banco Central?** En la nueva Ley Orgánica del Banco Central se estableció que el Gobierno debía transferirle recursos al Banco, de modo que le permitiera gradualmente amortizar

una buena parte de sus pasivos. Esta transferencia de recursos se haría mediante la entrega de títulos de propiedad del Ministerio de Hacienda con diversas características en cuanto a plazos y tasas de interés. La formalización de esta transferencia (que aún no se da) es lo que se ha dado en llamar “la deuda del gobierno con el Banco Central”. La razón de ser de esta transferencia del Gobierno se explica, en parte, por el origen cuasifiscal de las obligaciones contraídas en su momento por el Banco, pero también se debe a la necesidad de brindarle suficiente capital al Banco de manera que esté en capacidad de garantizar la estabilidad de precios en el país, que es el objetivo central de la institución según su nueva Ley Orgánica.

- V. **¿Conviene que el Banco Central le condone la “deuda” al Gobierno en contra de los dispuesto por la nueva Ley Orgánica del Banco Central? (o, en otras palabras, ¿cuál es mejor impuesto, la inflación o los tributos tradicionales como ventas o renta?** En esencia, los pasivos del Banco Central se puede pagar con el impuesto de la inflación (como seguiría ocurriendo en un futuro, incluso a tasas superiores, si no se hace nada) o con tributos tradicionales, como el impuesto sobre las ventas, el impuesto selectivo de consumo, el impuesto sobre la renta, los derechos arancelarios, etc., ya que la transferencia del Gobierno al Banco Central (en forma de títulos de propiedad del Ministerio de Hacienda) representa eventualmente el uso de impuestos para pagar los pasivos del Banco Central.

Al aprobar la nueva Ley Orgánica del Banco Central, el Poder Legislativo determinó que era en el mejor interés del país optar por un sendero de estabilidad de precios. Por el contrario, no transferirle los recursos al Banco Central (la llamada “condonación de la deuda con el Banco Central”) significa optar por más inflación en el futuro, a pesar de que la inflación es probablemente el peor de los impuestos por las distorsiones que puede introducir en el sistema, porque atenta contra el crecimiento en el largo plazo y porque es el más regresivo de todos los impuestos.

SOLUCIÓN A DEUDA INTERNA*

RODRIGO CARAZO ODIO

Queda claro que el problema de la deuda interna debe resolverse racionalmente y en el menor tiempo posible.

A principios de diciembre de 1996, el Consejo de Defensa de la Institucionalidad (CDI) llevó al Presidente de la República ideas concretas de cómo resolver ese problema en el corto plazo:

Se parte del siguiente monto de la deuda interna al finalizar 1996:

Deuda bonificada ajustada	¢474.308
Cuota CCSS	¢66.000
Obligaciones por traslados CCSS	¢11.000
Total	¢551.308

1. Abogamos por la eliminación de gastos superfluos por parte del gobierno (gastos de representación, gastos excesivos del gobierno central, partidas específicas y otras similares). El máximo de los gastos del gobierno no puede superara el 19 por ciento del PIB.
2. Señalamos que la deuda interna no debe incluir los ¢250.000 millones adeudados al Banco Central ya que este aspecto está resuelto por la propia ley del Banco Central, aprobada en noviem-

* *La Nación*, 1º de marzo de 1997.

** Ex Presidente de la República.

bre de 1995, que le exige al gobierno atenderla en un plazo de 25 años, con 7 años de gracia.

3. Indicamos la urgencia de mejorar la recaudación tributaria (ventas, aduanas y renta) en al menos 14.000 millones de colones.
4. Dejar el techo arancelario en el 20 por ciento.
5. Los ingresos de gobierno, aun reduciendo el impuesto de ventas al 13 por ciento, pueden alcanzar un 17 por ciento del PIB.

Si los gastos totales llegaran al 19 por ciento y los ingresos al 17 por ciento, el déficit fiscal quedaría reducido al 2 por ciento del PIB.

Le sugerimos al señor Presidente ajustar el pago de los intereses de los bonos al 13 por ciento a las instituciones públicas y al 16 por ciento al sector privado. Señalamos que la deuda interna podría reducirse mediante conversión a deuda externa (40.000 millones de colones) y condonación de lo adeudado a entidades públicas (¢30.000).

Todo lo anterior no presenta insalvables problemas políticos y puede hacerse con claridad y rapidez.

Dijimos que el escenario anterior era solamente ejemplo y que el gobierno podía encontrar otras **fórmulas viables** para enfrentar la deuda interna. Sin embargo, el señor Presidente escogió lo imposible, lo poco práctico, insistiendo en la venta de activos del Estado, e insistiendo en dejar el 15 por ciento sobre las ventas, lo que está vedado por razones políticas.

Han pasado casi tres meses desde que se planteó al país la seriedad del problema. Nada se ha hecho; se ha escogido el camino imposible y hoy se comprueba que las medidas fáciles no existen.

Quienes abogan por la venta de activos del Estado para pagar la deuda interna, se dan cuenta de que además de ser altamente impopular, la medida es poco práctica puesto que reclama casi tres años para su aplicación.

Han pasado casi tres meses desde que le entregué al Presidente de la República las ideas del CDI. Hoy lo repetimos: es imperativo enfrentar la deuda interna a corto plazo; al Presidente Figueres se le van aceleradamente los meses que le quedan de gobierno. Es hora de que haga lo que sea práctico y posible. Es hora de que se abandone la idea de vender activos como lo quieren los potenciales negociadores de esos bienes del Estado. Si lo que interesa es resolver bien y racionalmente el problema de la deuda interna, manos a la obra.

APRENDAMOS DE LOS ERRORES*

RONULFO JIMÉNEZ

Varios errores comete el ex Presidente Rodrigo Carazo en el artículo publicado el 1° de marzo sobre el tema de la deuda interna que deben señalarse.

1. **La dimensión de la deuda interna.** Insiste el señor ex Presidente que no se deben incluir dentro de la deuda interna “los 250.000 millones (de colones) adeudados al Banco Central ya que este aspecto está resuelto en la propia ley del Banco Central, aprobada en noviembre de 1995, que le exige al gobierno atenderla en un plazo de 25 años, con 7 años de gracia”.

Al respecto dos comentarios. Primero: es importante que el ex Presidente Carazo reconozca la existencia de tal deuda, pues algunos han planteado que tal deuda no existe y que sólo son asientos contables que surtieron los efectos inflacionarios en el pasado (especialmente durante la administración del Presidente Carazo). Segundo: la Ley del Banco Central de noviembre de 1995 lo que hace en su artículo 175 es ordenar el traslado de tal deuda al Ministerio de Hacienda. El que la deuda se programara pagarla en 25 años con 7 años de gracias no da razón para no incluirla como parte de la deuda.

2. **El ajuste de los intereses.** Sugiere el ex Presidente Carazo “ajustar el pago de intereses de los bonos al 13 por ciento a las instituciones públicas y a un 16 por ciento al sector privado”,

* *La Nación*, 6 de marzo de 1997.

con el fin de reducir el gasto del Gobierno Central. Es loable el deseo del ex Presidente, pero es impracticable. Con una posible devaluación de un 13 por ciento en 1997, establecer las tasas que propone don Rodrigo tendría dos consecuencias.

Primero: obligar al principal tenedor de la deuda, el régimen de pensiones de la Caja (IVM), a aceptar bonos al 13 por ciento implica que los rendimientos reales serían iguales a cero en 1997 y negativos, si en el futuro la devaluación es mayor al 13 por ciento. Esto sería repetir la historia de 1981 y 1982 cuando en términos reales se descapitalizó al régimen de pensiones de la Caja, porque sus inversiones estaban en bonos del Gobierno con tasas de interés menores a la inflación. Esta razón, junto con otras más, ha llevado a la Caja a reducir los beneficios a los pensionados. Por el contrario, la reforma del régimen de pensiones requiere entre otras cosas, la garantía de que el Gobierno Central no explote al fondo de pensiones (en realidad a los trabajadores) con tasas de interés menores a las de mercado.

Segundo: con una devaluación esperada cercana al 13 por ciento y tasas internacionales de 5,5 por ciento, la tasa de interés del 16 por ciento propuesta por el ex Presidente Carazo para los bonos adquiridos por el sector privado llevaría a una fuga de capitales del país. Don Rodrigo sabe bien cuáles son las consecuencias de las fugas de capitales, porque le correspondió presenciarlas durante su gestión presidencial.

3. **La visión de largo plazo.** Menciona el ex Presidente que "quienes abogan por la venta de activos del Estado para pagar la deuda interna, se dan cuenta que además de ser altamente impopular, la medida es poco práctica pues reclama casi tres años para su aplicación." Las dos afirmaciones son ciertas, pero es importante plantearse dos preguntas.

Primero: ¿deben los líderes políticos pensar sólo en función de las encuestas y de su popularidad inmediata? Don Rodrigo Carazo en su Administración tuvo que tomar medidas impopulares (por ejemplo, las devaluaciones de más del 100 por ciento en 1981) y estoy seguro que no las tomó pensando en su popularidad.

Segundo: ¿debemos seguir con la mentalidad de corto plazo de “patear la bola hacia adelante” y no buscar una solución permanente a los problemas? ¿Es que no podemos pensar con un horizonte mayor a tres meses? Si el camino es largo, ¿no debemos empezar cuanto antes?

Poco se gana con ocultar o minimizar las verdaderas dimensiones de los problemas nacionales o con proponer soluciones que pueden agravar los problemas. El país sabe que cuando los gobiernos no han tenido suficiente visión de la magnitud de los problemas económicos, invariablemente nos han conducido a la crisis. Los antecedentes de la crisis de 1981 y 1982 y su altísimo costo social deben servirnos de lección de cómo no deben enfrentarse los problemas. Aprendamos de los errores.

DEUDA ES DE 550.000 MILLONES*

RODRIGO CARAZO**

Quien confiesa, no oculta. Me complace que el señor Ronulfo Jiménez acepte la verdad en cuanto a los ¢250.000 millones que la Ley del Banco Central, en su artículo 175, ordenó trasladar al Ministerio de Hacienda. Tal como lo dice el señor Jiménez, su pago está señalado para hacerse en un plazo de 25 años con siete años de gracia. En consecuencia, si el pago está programado a tan largo plazo, no es lógico asustar a los costarricense diciéndoles –como se les ha dicho– que debe ser pagado de inmediato.

Si se ponen de un lado las deudas resueltas, es necesario ocuparse entonces de las que no lo están y, en consecuencia, debemos pensar en la deuda interna de ¢550.000 millones y no en la de casi ¢800.000 millones que ha sido presentada para alarmar a la gente.

Me complace también que el señor Jiménez, uno de los autores de la idea de vender activos, reconozca que la medida es poco práctica pues reclama casi tres años para su aplicación... Si ese es el caso, por qué se insiste en dismantelar los activos de los costarricenses.

Claro que estoy de acuerdo en que el gobernante no se debe dejar llevar solamente por lo que es popularmente aceptado. Hacerlo así es ser superficial. Tampoco estoy de acuerdo en “quedar bien” con los organismos financieros internacionales solamente porque hacerlo está de moda.

* *La Nación*, 9 de marzo de 1997.

** Ex Presidente de la República.

Creo, sin embargo, que quitarle a un pueblo lo que tanto le ha costado, es un despojo, para cometer, el cual un gobernante no tiene derecho, salvo expresa autorización popular.

Hemos visto cómo se venden activos públicos a cambio de nada. Mi tesis es la de que Costa Rica es lo que es, comparada con otros países de la región, gracias al sistema que nació en la década de los cuarentas y que ha permitido que el país progrese en paz.

Entiendo que en nuestra América muchos empresarios han querido hacerse dueños de buenos negocios que están en manos del Estado; esa es condición humana motivada por la codicia. Pero la posibilidad de atener la deuda interna, lo cual debe hacerse en el menor plazo posible, está abierta recurriendo a otros medios y no a desmantelar el Estado de solidaridad social que ha permitido la vida en paz en Costa Rica; en tanto, países vecinos se desangraban a causa del abuso de los poderosos sobre las mayorías.

Claro que la experiencia de 1981 y 1982 debe servirnos de orientación y de ejemplo. Por supuesto que eso lo sé. A mí, uy no al señor Jiménez, le tocó enfrentarla. Lo que es inaceptable es que se recurra al deleznable recurso de la manipulación de una situación, para hacer valer los argumentos con lo que se defiende una idea.

Si el señor Jiménez quiere que analicemos el período de mi administración, siempre estaré –como lo he estado todo el tiempo– dispuesto a hacerlo. Ahora, el señor Jiménez debe saber que sus argumentos no so precisos, ni tampoco oportunos.

El problema de la deuda interna debe ser razonablemente atendido, pero jamás haciendo trizas a Costa Rica, en beneficio de algunos compradores de activos del Estado, sean estos nacionales o extranjeros. Al señor Jiménez le informo que el Consejo de Defensa de la Institucionalidad está dispuesto a proponer ideas para la discusión y atención de la deuda interna, pero sin creer –como los “economistas” de la Comisión de la Deuda Interna lo han hecho y lo siguen haciendo– en ser dueños absolutos de la verdad.

Sí, efectivamente, es necesario resolver el problema de la deuda interna, mas sin recurrir a argumentos que pretendan silenciar a quienes no estamos de acuerdo con la "magia" financiera de los proponentes. Ni hacemos propaganda pagada para sostener nuestras ideas, ni tampoco le negamos el derecho a nadie a expresar las suyas. Señor Jiménez, hablemos de la deuda interna y de sus soluciones hoy. ¿No le parece acaso que es lo que corresponde?

AL MARGEN**JOSÉ RAFAEL BRENES*

Cada loco con su tema. A riesgo de agotar la paciencia de los lectores, es necesario continuar discutiendo el tema de la deuda interna en sus diferentes dimensiones. En especial cuando las soluciones mágicas siguen considerándose razonables, quizás por la ausencia de un debate inteligente donde se pueda señalar su improcedencia.

La primera solución es la negación del problema. No existe por cuanto el Gobierno se debe la plata a sí mismo o al Banco Central y, por lo tanto, la deuda "real" es menos de una tercera parte de lo anunciado públicamente. Esto no es cierto. En primer lugar, gran parte de la plata que invierten las instituciones del Estado como la Caja y los bancos pertenece a particulares tales como los asegurados y los ahorrantes. Esta plata solo la administran los entes públicos, pero no es de ellos. Por lo tanto, no le pueden perdonar a Hacienda más de un 5% de los títulos que tienen. El caso del Banco Central es parecido. Durante mucho tiempo el Gobierno gastó y el Banco Central pagó, apuntando esos préstamos en sus cuentas. Si el Estado no le paga con el dinero generado por los impuestos o por la venta de activos, lo obliga a imprimir colones y eso hace que aumenten los precios. Hasta que esto no cambie tendremos alta inflación.

Una solución muy relacionada a la anterior es la que propone que el Estado se pague sus deudas vendiéndose a sí mismo sus compañías. De esta forma, la Caja le devuelve a Hacienda los bonos que tiene y

* *La República*, 20 de marzo de 1997.

a cambio pasa a ser dueña de INS. De igual forma, el Banco Nacional pasaría a ser dueño de RECOPE. Esta "solución" presenta varias fallas. En primer lugar, ya vimos que la planta no es ni de la Caja ni del Banco Nacional. ¿Qué sucedería si, por ejemplo, el Banco Nacional dispone de los recursos de sus depositantes y acepta el canje? Pues que al querer ir a cambiar nuestro certificado a plazo, en lugar de nuestro dinero, nos darán una acción de RECOPE. Esto no es todo. A pesar de lo mucho que queramos al INS, desafortunadamente no vale ni lejanamente los ¢80 mil millones que dicen que vale. Si así fuera, sus utilidades, con todo y monopolio, debieron haber sido de ¢16 mil millones frente a los ¢7 mil millones que efectivamente generó. Por último, se tendría el agravante de que los precios de los servicios públicos monopolísticos dependerían de las necesidades de caja de sus dueños.

Una tercera línea de propuestas va en el sentido de reducir a niveles razonables las tasas de interés que paga el Gobierno. Los proponentes de esta idea apuntan que estas son las inversiones más seguras pues el Gobierno nunca dejará de pagar. Esto no es cierto. Ya durante la administración de don Rodrigo Carazo el gobierno incumplió sus obligaciones. Además, siempre existe el riesgo de que los colones que recibamos valgan mucho menos de los que entregamos, producto de una devaluación. Si existe el riesgo, ¿cuál sería una tasa razonable? Pues una que se compare con lo que se obtendría bajo condiciones similares en otros países. Así, si se tiene una devaluación del 11% y en el exterior se consiguen títulos con características similares que pagan un 7,5%, la tasa mínima, sin considerar la posibilidad de una devaluación, es del 18,5%. Menos de lo que se paga ahora, pero no lo suficiente como para solucionar el problema. Si las tasas bajan más, los ahorros de los costarricenses con la posibilidad de proteger sus inversiones se las llevarán para el exterior.

Como se desprende de lo apuntado, las soluciones mágicas solo son factibles en los sueños y fantasías de quienes se rehusan a aceptar nuestra triste realidad. Esta actitud, si bien es comprensible, no es aconsejable. Al debatir sobre soluciones al problema de la deuda, aprovecharemos mejor nuestro tiempo concentrándonos en propuestas que, aunque puedan ser difíciles, al menos son efectivas.

NO PERDONAR DEUDA CON EL CENTRAL*

ALBERTO FRANCO MEJÍA

La principal acción que propone uno de los aspirantes a la Presidencia para bajar, significativamente, el saldo de la deuda pública interna del Gobierno Central, es perdonar la deuda de éste con el Banco Central de Costa Rica (BCCR). Esta medida, que es nueva dentro del menú de opciones que se ha venido barajando hasta ahora, es inconveniente porque daría lugar a una mayor inflación y devaluación del colón. Un mayor costo de vida y una moneda más débil castigaría a todos pero, con más dureza, a los grupos de menores ingresos.

La deuda del Gobierno con el BCCR es la principal causa de la inflación en Costa Rica. No pagar esta deuda condenaría al país a muchos años de inflación alta e inestabilidad monetaria, cosa que podría llevar, incluso a que desaparezcan el colón y el Banco mismo.

El BCCR está descapitalizado porque 1) prestó al Gobierno a tasas de interés inferiores a las de mercado (unos 6.700 millones de colones), 2) asumió una parte importante de la deuda del Gobierno con la banca comercial internacional (aproximadamente US\$220 millones), 3) carga con todo el costo de las operaciones de estabilización monetaria (el saldo de bonos del BCCR al 31 de diciembre de 1995 fue de casi 118 mil millones de colones), 4) la ley 7558 lo obliga a pagar a los bancos comerciales del Estado una parte de las denominadas pérdidas cambiarias (unos 13 mil millones de colones). El total

* *La Nación*, 29 de marzo de 1997.

de estas deudas ajenas que atiende el Banco, incluyendo intereses, es de casi 228 mil millones de colones.

Un Banco Central descapitalizado (que tiene más pasivos que activos) desestabiliza la economía, disminuye el poder de compra de la moneda y ejerce presiones inconvenientes sobre las tasas de interés y el nivel de los precios si, para atender ese exceso de operaciones pasivas, emite billetes y monedas sin respaldo o títulos para recoger esa mayor liquidez. Este último es el caso del BCCR en años recientes.

Con el propósito de que el BCCR pueda cumplir su misión fundamental, cual es mantener la estabilidad interna y externa de la moneda nacional, la Ley 7558 estableció en su artículo 175 que el Ministerio de Hacienda le entregaría, a más tardar el 1° de enero de 1996, títulos para que, con recursos sanos, el Banco pueda atender las deudas ajenas que hoy pesan sobre sus hombros y evitar así el efecto inflacionario que ha venido restándole valor al colón. La medida buscó, también, eliminar la presión alcista sobre las tasas de interés de absorción monetaria.

Lamentablemente, la deuda con el Central no se ha honrado y el Banco sigue emitiendo dinero para atender el servicio de esa deuda y bonos para absorber liquidez. Esto, en lugar de proteger el valor del colón, lo debilita porque crea más inflación. De ahí lo importante de que se ejecute el mandato de la Ley 7558, y lo inconveniente del planteamiento de perdonar la deuda del Gobierno con el Banco.

EVASIÓN*

RONULFO JIMÉNEZ

En un artículo reciente, don Oscar Arias se pregunta cuándo fue que se jodió Costa Rica. Se hace don Oscar una pregunta fundamental y él mismo plantea su respuesta. Pero en la misma edición del periódico *La Nación*, podemos encontrar pistas adicionales para una respuesta práctica a la pregunta de don Oscar. Se trata de un artículo en que don Rodrigo Carazo trata de responder un artículo del suscrito. De nuevo el ex Presidente evade la realidad, no contesta y adopta una visión de corto plazo.

Evadir la realidad. Nos dice don Rodrigo que si la deuda es de largo plazo ya no es deuda ¡Milagro! Con este criterio el Colegio de Contadores debería pasar una circular par que de los balances de las empresas se eliminen los pasivos de largo plazo. Este criterio plantearía la mayor revolución en contabilidad desde que ésta fue inventada hace varios siglos.

Evadir la realidad puede llevarnos a la tragedia. Entre 1978 y 1980, la administración del presidente Carazo trató de evadir la realidad mediante el endeudamiento externo e hipotecó el país. Ahora de nuevo, desgraciadamente, no podemos evadir la realidad. La deuda de los ¢250.000 millones del Gobierno Central con el Banco Central existe y hay que pagar desde ya los intereses que la ley determina. Por otro lado, nadie, ni la Comisión de Deuda Interna, ha pro-

* *La Nación*, 1º de abril de 1997.

puesto que esta deuda o la totalidad de la deuda interna deba pagarse en forma inmediata, tal como lo expresa don Rodrigo.

No responder. Le demostré a don Rodrigo cuáles serían las consecuencias de sus propuestas de tasas de interés en la descapitalización del fondo de pensiones de los trabajadores y en las fugas de capital. Guarda silencio sobre el particular y sólo logra decir que mis argumentos “no son precisos, ni tampoco oportunos”, sin entrar en materia.

Visión de corto plazo. Dice don Rodrigo que la propuesta de vender activos es poco práctica, porque reclama tres años para su aplicación. Efectivamente, para hacer bien las cosas y “no vender los activos a cambio de nada” se necesita tiempo, pero eso no es criterio para desechar una propuesta. Con el criterio que propone el ex Presidente tendríamos, por ejemplo, lo siguiente:

- Si la educación de un niño dura más de tres años, no lo envíe a la escuela.
- Si el planeamiento, diseño y ejecución de una carretera dura más de tres años, deseche la idea.
- Si una campaña contra la pobreza dura más de tres años, olvídese mejor.

Esta visión de corto plazo y la evasión de la realidad es la que tiene “jodida” a Costa Rica. Es exactamente la misma visión que nos llevó a la crisis de la Administración Carazo y es la que nos amarra para enfrentar los problemas actuales. Como las propuestas del Ex Presidente Carazo y del Consejo de Defensa de la Institucionalidad ya fueron ensayadas en la administración de don Rodrigo, es oportuno recordar cuáles fueron los resultados de tal administración: aumento en el costo de vida, desempleo, reducción de los salarios reales, reducción en el gasto público en educación y salud y sobre todo el mayor empobrecimiento jamás sufrido en Costa Rica.

Finalmente, refiriéndose a la venta de activos, dice don Rodrigo que sólo se puede hacer con “expresa autorización popular”. Aquí surge una pregunta: ¿solicitó “autorización popular” don Rodrigo entre 1978 y 1982 para hipotecar Costa Rica a la banca privada internacional?

DEUDA INTERNA: UN MAL PLANTEO

**Si no se ataca la causa del déficit fiscal,
bien poco se lograría***

ALBERTO DI MARE

A Palurdo se le quemó la choza, con el cerdo dentro; removiendo los escombros halló el chanco achicharrado y se lo comió como chicharrones, algo que nunca antes había hecho. Le gustaron mucho y desde entonces, cada vez que desea comerlos... ¡le prende fuego a la choza! No hagamos lo mismo con lo de la deuda interna, procedamos más juiciosamente que Palurdo.

Trataré de mostrar que aunque la deuda interna es una carga no despreciable, algo que evidentemente está ahí, y que si no sabemos sortear adecuadamente puede hundirnos, no tiene las características con que la estamos concibiendo, y que no debemos complicar las cosas, a punto que ello impida la solución correcta, que es bastante sencilla, casi obvia, y por obvia –como suele suceder– desapercibida.

La deuda interna es problema que a todos preocupa y sobre el que no podemos ponernos de acuerdo en cómo enfrentarlo. No nos ponemos de acuerdo ni tan siquiera en cuál sea su origen, y si ha sido algo bueno o malo, algo en que no debimos haber incurrido o algo de lo que deberíamos estar orgullosos.

En primer lugar, no perdamos la adecuada perspectiva; la deuda interna no es causa, sino efecto; no es un mal, sino un síntoma. Por ello con resolverla, si no se cura su causa, bien poco se lograría. La causa está en el gasto público deficitario, es decir, en hacer obra pú-

* *La Nación*, 18 de abril de 1997.

blica por la que la colectividad no está dispuesta a pagar, y a pesar de ello los políticos desean llevarla a cabo (¡ah, las pirámides de Egipto!), pero, temerosos de cargar de impuestos adicionales a los ciudadanos, las disfrazan como deuda, haciendo aparecer así mucho menos su costo.

En los últimos años este frívolo proceder se ha exacerbado, y por ello el gasto se ha debido financiar más y más con deuda y la interna (que es de la que ahora tratamos) ha crecido incontrolada. La existencia de una deuda interna creciente y, por así decir, desbocada, muestra que en el pasado se invirtió mal; que de haberse invertido bien no habría problema, pues los réditos de las buenas inversiones darían para atender la deuda contraída. Si no es así es porque la inversión pasada no fue sabia.

¿Será esto pecado mortal o venial?

Creo que venial, pues si en lugar del crédito, se hubiesen recaudado los impuestos (como algunos proponen para resolver el entredicho actual) la situación sería mucho peor.

¿Por qué? Porque los impuestos son una expoliación, algo forzado y forzoso, mientras que la deuda es siempre una colaboración espontánea, inducida por la oferta de una contraprestación compensatoria suficiente y atractiva (la tasa de interés). Hacerse de fondos por esta vía es menos dañino que obtenerlos obligatoriamente, mediante la expropiación.

No perdamos esto de vista, pues si la situación en que nos encontramos es mala, la empeoraríamos si el equilibrio se lograra aumentando innecesariamente los impuestos, en lugar de disminuir el gasto, pues el aumento de la carga tributaria es más pernicioso que el de las tasas de interés: ¡no quememos la choza para comer chicharrones!

Hay quienes prefieren los impuestos, pero son aquellos calculadores, que suponen que ellos serían los que soportarían el aumento en las tasas de interés mientras otros quieren el de la carga tributaria.

Una tasa de interés más alta, *ceteris paribus*, obliga a una mayor racionalidad en la inversión (si la tasa de interés fuera cero sería posible una inversión manirrota, interesada solo en recuperar el capital, pero no en que él diera rédito alguno, es decir, que invertiría improductivamente, sin creación adicional de riqueza), eso, aunque es malo no es lo peor. Peor es poner impuestos para sostener una maquinaria burocrática obsoleta e incapaz de gastar disciplinadamente, porque esta apropiación indebida de recursos no hará más escaso el capital, sino que lo consumirá improductivamente: ¡no quememos la choza cada vez que queramos comer chicharrones!

Antes de llegar al estrago de quemar la choza, afilemos el lápiz y saquemos cuentas para ver si la única salida es esa de estrago o si podemos servir chicharrones a la mesa sin consumir en las llamas nuestro patrimonio.

Eso es lo que quiero mostrar, y lo haré en un próximo artículo: que al Gobierno con lo que tiene, le alcanza y le sobra y que entregarle más de nuestros haberes en lugar de beneficiarnos nos empobrecerá todavía más.

Aquí, hoy, debo hacer una digresión, para que se comprenda adecuadamente por qué la mayoría, de los que han enfrentado esto de la deuda interna, han prestado más atención a lo de las privatizaciones de las empresas estatales, que a los temas puramente financieros propios de la deuda. Ello es así porque el origen de la deuda ha sido el gigantismo estatal, y si él no se restaña de nada valdrían los sacrificios para normalizar la deuda, pues esta volvería a reaparecer casi inmediatamente, por causa de desmesura en el gasto respecto de los ingresos, con el propósito de evitar el control político, el cual se elude mediante la emisión de deuda, en lugar del establecimiento de impuestos, con lo que las monumentales obras públicas aparecen como regalo del cielo, como cosa que no implica costo alguno.

Quienes así razonan, razonan bien y les va razón en lo que afirman... pero confunden el discurso. Cuando los griegos, 2.400 años ha, descubrieron un método para verificar si nuestros razonamientos eran correctos o no, pudieron hacerlo solamente para un tipo de razonamiento, el lineal y de ahí no hemos pasado; este razonar va

de verdadero a verdadero por pasos estrictos y perfectamente controlados; contrariamente, si el pensamiento se ramifica, si las opciones por las que debe discurrir no son las de verdadero o falso, sino que hay alternativas, no poseemos ningún método seguro para llegar a una conclusión irrefutable. Por eso, si tratamos de resolver otras cosas, además de lo de la deuda, arriesgaremos, casi seguramente, no poder alcanzar acuerdo alguno, como está sucediendo, según ven las cosas.

Como el Fígaro del Barbero de Sevilla, debo, pues, finalizar gritando: *¡uno a la volta, per carità!* No embarriemos la cancha tratando de resolver más cosas de la cuenta, porque eso de la deuda interna no lo requiere, ya que ella es un problema inexistente como habré de mostrar.

DEUDA INTERNA: PROBLEMA INEXISTENTE

La solución consiste en “dolarizar” la deuda interna. Así de simple*

ALBERTO DI MARE

Una deuda pública excesiva afecta el mercado de capitales, incluso si tuviera capacidad para absorberla, pues lo pone a dudar de la capacidad de cumplimiento del Estado con lo que provoca un descuento artificialmente elevado o, lo que es lo mismo, una tasa de interés artificialmente alta. El pago de una tasa de interés excesiva, por serlo la deuda, desequilibra las finanzas públicas, con una carga exagerada por intereses. Esa es, actualmente, nuestra situación. Si no tuviéramos que pagar los exagerados intereses que paga el Fisco, la carga tributaria presente (incluso después de haber disminuido el impuesto sobre las ventas) alcanzaría holgadamente. Es lo que demostraré en este artículo.

Los gobiernos, en cuanto caen en la trampa del endeudamiento excesivo se ven obligados a reaccionar irracionalmente, recurriendo a la emisión monetaria sostenida para enfrentar la deuda, imprimiendo moneda o haciendo que un sumiso banco central la imprima. Entonces el valor de la moneda se deprecia sostenidamente y, por arte de birlibirloque, es posible obtener rendimientos que reditúan dos o hasta más dígitos porcentuales; en inflación sostenida son posibles réditos elevadísimos, puesto que serán puramente aparentes: pero así como son desmesurados en la moneda inflacionaria, serán de exiguos en moneda real.

No todo será tan fácil ni de gratis: quienes reciban el dinero al comienzo, al ser puesto en circulación, lucrarán a costa de quienes lo

* *La Nación*, 27 de abril de 1997.

reciban posteriormente, cuando ya esté depreciado, que serán los que paguen los platos rotos. La inflación es un proceso de redistribución del ingreso, efectivo aunque no buscado, y en principio injusto, por no tener sentido ni propósito, por ser pura secuela, y en el cual quienes suelen ser pagados en moneda envilecida son los más pobres, todo para provecho de quienes lucran con su mayor valor inicial: el gobierno y los deudores que logren nuevos créditos, pues los recibirán en moneda aún incompletamente envilecida, y lo pagarán en mala moneda futura.

Pero la cosa es peor, pues como las políticas inflacionarias deben ser sostenidas, para que sean efectivas, será imposible volver a la normalidad sin un choque, sin la estasis consiguiente a la interrupción de la aceleración ficticia de una inflación continua, será una "goma" (*the day after the night before*), como la del alcohólico que interrumpe sus borracheras.

Actualmente, el Gobierno se encuentra en la situación de que su deuda no es recibida sino con altísimo descuento y por ello ha debido malear el mercado de capitales mediante trucos o artilugios que le permitan colocar sus títulos, a un descuento menor del que el mercado exige. Para lograrlo se han puesto de acuerdo Hacienda y Banco Central. Hacienda colocando la mayor parte de sus títulos a plazo cortísimo y Banco Central creando un horizonte de devaluaciones anunciadas, por ahí del doce por ciento anual; este escenario se ha mantenido, con altibajos, por cerca de once años creándose una situación de "catástrofe contenida" en la que todos jugamos a confiar en una moneda de la que desconfiamos, atentos a que podremos salirnos de ella a tiempo y, entre tanto, obtener un rédito suficiente para convencernos de continuar en la moneda nacional, en lugar de pasarnos a otra moneda de valor real.

Una situación tan riesgosa puede ser mantenida si la deuda es relativamente pequeña, pero es incompatible con una desmesurada como la que el gobierno ha acumulado. Si la situación estallara, habría una estampida contra el colón que difícilmente sería superable (el tipo de cambio se dispararía y caeríamos en un síndrome "tequila").

Todavía (al 20 de marzo pasado) no nos percatábamos de la solución posible, por el velo inflacionario, aunque la teníamos delante de las narices.

La solución consiste en “dolarizar” la deuda interna. Así de simple (esto fue escrito el 20 de marzo; ya el 18 de abril Gobierno y Poder Legislativo parecen haberse percatado, parcialmente, de esta simpleza).

Si “dolarizamos” la deuda interna, en 1998 podríamos pagar una tasa anual del 7 por ciento, en lugar del 19,5 por ciento que prevé Hacienda para la “colonizada”, con lo que la economía anual en los gastos de ese año sería de alrededor de ¢72.105 millones, entonces, en lugar del déficit previsto de ¢62 mil millones, habría un superávit de 10.340 millones de colones. Esto demuestra a las claras que el Gobierno no requiere de más impuestos, y que, si se los damos, lo que hará será aumentar el gasto...

Por otra parte, miel sobre hojuelas, si la deuda interna se “dolarizara” aparecería un interés creado a favor de la estabilidad fiscal, pues el gobierno sufriría muy fuerte y directamente si el colón se depreciara, ya que eso incidiría directamente sobre el gasto por atención de la deuda pública. Por supuesto, ahora también es así, pero no nos percatamos de ello por cuanto los cálculos los hacemos en una unidad monetaria variable que suponemos estable; esta es la trampa de la inflación, ese aprendiz de brujo que acaba ahogándonos. Todavía más, si “dolarizamos” la deuda interna, el Banco Central acabaría con sus “minidevaluaciones” (que son secuela del déficit fiscal), con lo que el colón recobraría su perdida estabilidad.

Finalmente, esta solución, que está por encima y más allá de lo que se está discutiendo en tablas, tiene a su favor un argumento muy poderoso: el de que es inevitable (como lo demuestra que, sin ton ni son, la Administración ya cayó en ella el 18 de abril pasado). A los niveles que ha alcanzado la deuda interna y dado que para todo fin práctico está colocada “a la vista” (el 60% a menos de un año plazo y casi todo el resto a poco menos de dos años), la realidad del mercado se impondrá tarde o temprano y obligará a constituir la deuda en una moneda estable.

Así, pues, la situación fiscal, contrariamente a lo que se pretende, no es crítica, pues objetivamente los ingresos son superiores a los gastos totales, si se computan en una unidad monetaria estable y no se le carga el subsidio inflacionario hoy requerido para colocarla; que esto es así, lo demuestra el sainete del 18 de marzo anterior, en que pasamos de una crisis (por la derogatoria de la sobretasa en el impuesto de ventas) cuya alternativa eran medidas tributarias draconianas, a una paz octaviana en que ninguna modificación fiscal se requiere, ¡diz que por haber cambiado, en dos días, las condiciones internacionales del comercio exterior y las finanzas globales! Por supuesto que no fue por eso, sino porque se percataron de que no necesitan recursos adicionales y no desean el desprestigio, y sus consecuencias electorales, de poner más impuestos.

Los números de Hacienda son todos consistentes en que no existe déficit primario; el problema reside en evadir el obstáculo de tasas de interés desbocadas, que crecen más rápidamente que la inflación y que han hecho que el "impuesto inflacionario", en lugar de ser cobrado por el fisco, deba ser por él pagado.

Finalizo aquí y espero haber convencido de lo factible que es lo que propongo. Si por los reveses del camino no nos diera para tanto (por ejemplo, si el Banco Central siguiera en su jueguito de las "minidevaluaciones"), no tenemos por qué desanimarnos, pues la *synthesis* nos enseña a contentarnos con lo posible y rehusar la tentación maximalista de aceptar sólo lo perfecto.

Tanto Voltaire (con su "lo mejor es enemigo de lo bueno") como Chesterton (con su "si una cosa vale la pena hacerla bien, también vale la pena hacerla mal"), nos enseñan el camino. Bástenos, entonces, con reducir el problema a términos manejables y no echemos a perder las cosas por la desmesura de hacerlo desaparecer de un plumazo.

Siempre, eso sí, dentro de un contexto que nos "libre de todo mal" y que no haga caer al gobierno, de nuevo, en la tentación de gastar lo que no tiene.

Apostilla: El 18 de abril de 1997 apareció la noticia de la aprobación, en primer debate, de una autorización, condicionada al 20 por ciento, para “dolarizar” la deuda interna. Equivocadamente nuestros legisladores creen que una deuda en dólares no es deuda, pura y simplemente, sino deuda internacional, que debe ser especialmente autorizada; se equivocan, pues la moneda en que se pague la deuda no la convierte en internacional, para ello se requeriría que estuviera sujeta a una jurisdicción foránea. Eliminen el adefesio de esa condicionalidad hasta el 20 por ciento y verán como desaparecen todas las objeciones y fantasmas con que hemos estado debatiendo, vanamente, en los últimos meses.

OCHO VERDADES A MEDIAS SOBRE LA DEUDA INTERNA...Y UNA GUÍA PARA UNA SOLUCIÓN ALTERNATIVA*

HENRY ML. MORA JIMÉNEZ

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 deber 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 aten-

* *Economía y Sociedad*, enero-abril de 1997. Una versión más amplia fue preparada estando este libro en prensa.

ción 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 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 res-

1. Solo a manera de ejemplo, la deuda del gobierno federal de los Estados Unidos a juicios 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.

trictiva del Banco Central en los últimos años, es lo que suele ocasionar presiones al alza de 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.

No se puede negar que el problema de la deuda marca una secuela importante sobre el sistema macroeconómico, principalmente al 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 dé-

cada 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 pretendamos 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 cápita 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 FMI 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 “paque-

tes 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 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 prin-

principal prioridad. Y no es que necesariamente no debe 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 nos 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.

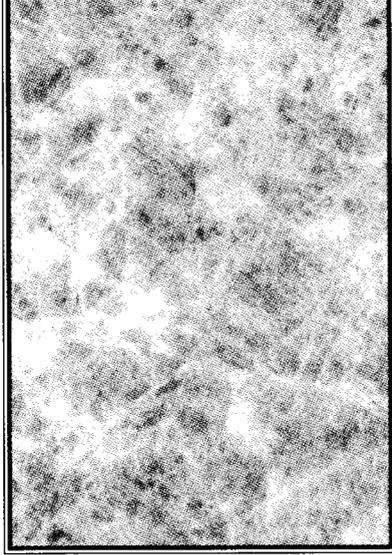
- a) **Atacar el problema de flujo de caja** que enfrenta el Ministerio de Hacienda, asunto urgente y prioritario que puede ser enfren-

tado 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, cogeneración).
- 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.



PARTE III

**COMENTARIOS Y REFLEXIONES
SOBRE DOCUMENTOS
Y ARTÍCULOS RELACIONADOS
CON EL INFORME DE LA
COMISIÓN PARA EL ANÁLISIS
DE LA DEUDA INTERNA**

EXPOSICIÓN DE DON ALBERTO DI MARE*

1. REPUDIAR LA DEUDA

- La deuda interna se repudiaría en la proporción necesaria. Los tenedores de la deuda asumirían la pérdida. Este es el procedimiento que desde tiempos inmemoriales han utilizado todos los gobiernos. En realidad, el repudio de la deuda ha sido una constante histórica. Los gobiernos, en efecto, casi nunca han pagado su deuda.
- Los posible procedimientos serían los siguientes:

Alternativa a) El gobierno llama a los tenedores al canje: por ejemplo un título de ¢100, por uno de ¢30.

Alternativa b) Un golpe inflacionario: el BCCR compraría toda la deuda a su valor nominal con emisión monetaria. Todos los precios aumentarían, incluido el del dólar y los salarios; así los precios relativos se mantendrían. Quienes tengan dinero en efectivo o en cuentas corrientes (M1) sufrirían la pérdida real de sus activos.

Sufrirían también quienes tengan contratos sin indizar debido a la inflación: los depósitos en los bancos, los beneficiarios de las pensiones, los indemnizados por el INS.

* Tres posibles soluciones al problema de la deuda interna. "Seminario sobre la deuda interna", *Stadium Generale*, 22 de noviembre de 1996.

En la alternativa A los entes públicos no podrían cumplir sus compromisos: pensiones, depósitos bancarios, indemnizaciones (INS).

El problema básico consiste en el riesgo de generar un "proceso" inflacionario como consecuencia del "golpe" inflacionario. En efecto, la presión inicial, del lado de la demanda, puede degenerar en una reacción del lado de los costos, al tratar los diferentes sectores sociales de defender su ingreso real e intentar de traspasar a otros sectores el costo del repudio de la deuda interna.

Además, como una gran proporción de la deuda interna del gobierno se encuentra colocada a plazos muy cortos (menos del seis meses) y otra parte a tasas de interés reales (indizadas), entonces las posibilidades de hacer recaer, sobre los tenedores de la deuda, el efecto del "golpe" inflacionario son escasas.

2. EXCEDENTES DE LOS ENTES PÚBLICOS

Se forzaría a los entes públicos a generar recursos suficientes para hacer frente a la atención de la deuda interna.

Procedimientos:

- a) Cada ente autónomo asumiría la responsabilidad de atender cierta proporción de la deuda del Gobierno. Este le traspasaría al ente autónomo una parte de su deuda interna. El criterio de distribución sería, posiblemente, el patrimonio de cada uno de ellos o bien de sus excedentes o utilidades.

Problemas:

- i. ¿Todo el patrimonio? O los hospitales y las universidades quedarían exentos;
 - ii. ¿Cómo calcular el patrimonio? Por ejemplo, habría que "limpiar" la cartera de los bancos del Estado.
- b) Cada ente autónomo pagaría un impuesto al Estado cuyo producto se destinaría al pago de la deuda interna. El impuesto se calcularía o bien sobre el patrimonio o bien sobre los ingresos

brutos. No sobre las ganancias, por cuanto la administración de los entes autónomos se encargaría de que no hubiera.

Dado el funcionamiento del sector público y de los entes autónomos, este planteamiento conduciría tan solo a establecer nuevos impuestos mediante el aumento de las tarifas de servicios públicos, las cuotas obrero-patronales, las primas de seguros y el precio de los combustibles, ya que los gastos adicionales (para atender la parte de la deuda del Gobierno que le corresponda –alternativa a)– o para girar el impuesto que deba pagar –alternativa b)– se incorporarían en el cálculo de las tarifas y de los precios fijados por el ente regulador.

3. DOLARIZACIÓN DE LA DEUDA INTERNA

- Se llamaría a todos los tenedores para canjear sus deudas denominadas en colones, por nuevos títulos denominados en dólares. El plazo de vencimiento sería mucho mayor (¿10 años o 15 años?). La tasa de interés sería de 7% al año de manera que la atención de la deuda interna representaría un monto de \$280 millones anuales.
- Se lograría:
 - i. disminuir el pago por concepto de intereses al 3% del PIB;
 - ii. reducir drásticamente la tasa de interés (y también la devaluación), con lo cual el costo de atender la deuda (tasa de interés) y el ajuste del saldo de la deuda (devaluación) disminuiría también de manera significativa;
 - iii. recuperar el margen de maniobra financiera por parte del Gobierno: al disminuir el rubro correspondiente al pago de intereses, aumentaría el de “otros”.
- Dos requisitos:
 - i. Detener la hemorragia: el aumento de la deuda interna debe detenerse radicalmente, es decir el déficit fiscal debería desaparecer.
 - ii. Habrían de adoptarse las medidas necesarias para impedir la inflación. Tanto del lado de la demanda el BCCR deberá

respetar una regla de emisión monetaria correspondiente al esquema de la caja de conversión –sistema argentino actual– como del lado de los costos (habría de determinarse el aumento de salarios, de servicios públicos y de los precios de los combustibles, basados en el índice de inflación). De no ser así, el costo en colones (intereses y amortización) de la deuda en dólares podría aumentar significativamente.

Este planteamiento tendría, claro está, mejores perspectivas si el país procediera a la dolarización completa de su economía. En este caso, el riesgo cambiario y el riesgo país (*country risk*) desaparecerían y la inflación nacional sería, prácticamente, igual a la del país cuya moneda se llegue a adoptar¹.

1. Más adelante, en el último de estos comentarios, se analiza la propuesta de don Alberto Di Mare sobre el tema de la dolarización de la deuda interna.

ARTÍCULO DE DON ALBINO VARGAS*

1. Comienza bien don Albino Vargas (AV) su artículo, al reconocer que "...el problema de la deuda interna es grave...". En efecto, dice "...todos los costarricenses, querámoslo o no, de una forma u otra, nos vemos afectados por el problema de la deuda interna". Y le asiste la razón a don AV: las consecuencias del problema de la deuda interna perjudican ya –¡hoy, no mañana!– a todos los habitantes del país, en especial a aquellos de más bajos ingresos.
2. El diagnóstico de don AV no es, sin embargo, acertado. Según él, este problema se origina en la evasión fiscal, que genera una falta de ingresos sanos, lo cual crea a la vez, la necesidad de vender bonos y, como consecuencia, el aumento de la deuda interna. Así, los déficit fiscales recurrentes son causados por la insuficiencia de ingresos fiscales, debido a la enorme evasión fiscal.
Pasa por alto don AV que, en la actualidad, se acude a emitir bonos para sufragar el pago de los intereses de la deuda interna ya acumulada. Si hubiera "ingresos sanos", tampoco podrían dedicarse a aumentar el gasto social, sino tan solo a pagar los intereses de la deuda interna.
3. Insiste don AV en la posibilidad de incrementar la recaudación fiscal. Sin duda, hay margen para hacerlo. Y debe procederse.

* "Deuda interna es asunto de todos los sectores", *La Prensa Libre*, 7 de noviembre de 1996.

Sin embargo, el aumento de la carga tributaria por el monto de €100.000 millones al año no parece realista. Si lo fuera, don AV debería aceptar, dado que él mismo considera el sistema tributario del país como altamente regresivo, que una proporción importante de dicho monto sería pagada por los grupos de más bajos ingresos. Y esta posición choca frontalmente con el planteamiento esencial del informe de la Comisión para el Análisis de la Deuda Interna del Ministerio de Hacienda (CADI). En efecto, la CADI insiste en que el peso de la solución de la deuda interna, contrariamente a la opinión de don AV, no debe recaer en los grupos de menores ingresos. Y si se pretende aumentar la carga tributaria en 5% del PIB, esto sucedería inescapablemente. Pero es más: hoy el hipotético incremento de la carga tributaria por una cantidad equivalente a €100.000 millones al año, tendría que dedicarse a pagar intereses de la deuda interna mientras su saldo no disminuya sustancialmente.

4. El otro planteamiento básico de don AV, a la par de aumentar los ingresos, consiste en disminuir el gasto público. Don AV considera que las cúpulas políticas "...llegan cada cuatro años a saquear las finanzas públicas".

Sin duda, existe un amplio margen para reducir el gasto público, en ciertas instituciones, así como para eliminar ciertos programas. Esto es cierto, indudablemente. Pero ello no implica que las economías así obtenidas puedan generar un superávit, el cual, a la vez, se destinaría a amortizar la deuda interna y, por ende, a reducir su saldo. Esto, por cuanto la acumulación de necesidades insatisfechas, sobre todo de carácter social (seguridad, salud, educación), es tan acentuada que, en la práctica, cualquier colón economizado en alguno de los rubros del gasto del Gobierno debe utilizarse, de inmediato, en aumentar el gasto de otros programas perentorios. Por ello, si bien debe hacerse un gran esfuerzo por reducir el gasto público, este no es el camino para resolver el problema de la deuda interna. Es más don AV pasa por alto también que la reducción del gasto público en la magnitud requerida —es decir en 4% o 5% del PIB— no puede lograrse sin recortar el empleo público. Dada la recesión económica, ya por tercer año consecutivo —1995, 1996, 1997— y el con-

siguiente aumento del desempleo $-6,2\%$ en 1996-, no pareciera una medida oportuna despedir empleados públicos en una cifra importante.

5. Así, los dos caminos principales propuestos por don AV, a saber: el aumento de la carga tributaria y la disminución del gasto fiscal, no son los apropiados como la manera principal para enfrentar el problema. Ello perjudica a los grupos de más bajos ingresos, debido al mayor pago de impuestos que deberían realizar, la menor disponibilidad y la peor calidad de los servicios públicos básicos y las menores oportunidades de empleo ocasionadas por la recesión económica y, consiguientemente, por el estancamiento de los salarios reales. La CADI, al considerar las dos medidas esenciales propuestas por don AV siempre, tuvo presente que representan un costo social demasiado elevado. Por lo tanto, es indispensable buscar otras soluciones cuyo costo social sea menor.
6. Don AV tiene razón cuando afirma que la venta de activos no tiene mucho sentido, si en forma simultánea no se ataca el problema del déficit fiscal. Si se vendieran activos y se siguiera atizando la hoguera, año tras año, con nuevas emisiones de bonos para cubrir déficit fiscales recurrentes, poco se ganaría. Sin duda, la deuda interna aumentaría y en poco tiempo el país se encontraría de nuevo ante la misma situación de hoy. Por ello, uno de los dos pilares en que se asienta la solución del problema de la deuda interna consiste en reducir drásticamente el déficit fiscal gracias a la modificación de la constitución, mediante una reforma que en la jerga nacional ha dado en llamarse "garantías económicas".
7. Las propuestas de don AV para resolver el problema son descorazonadoras por inocuas. Concretamente se trata de las tres siguientes:
 - a) La condonación de la deuda interna en manos de algunas instituciones públicas. Esta sugerencia también se encuentra en el informe de la CADI, pero su alcance es muy limitado. Quizás puedan condonarse alrededor de $\text{¢}25.000$ millones. La economía del Gobierno, al reducir el pago por con-

cepto de intereses, llegaría a aproximadamente a ¢6.000. Esta economía debe realizarse, pero no es mucho el camino que puede avanzarse con esta medida.

- b) La reestructuración de los plazos de la deuda. Esta medida no ayuda a resolver el problema, pues éste se encuentra centrado en el pago de intereses y no del principal de la deuda.
- c) La transformación de la deuda interna en deuda externa. Esta sugerencia de don AV sorprende, sin duda. Ella significa ni más ni menos que aumentar la dependencia externa del país, tema sobre el cual es bien conocida la manera de pensar de don AV. Por otra parte, esta medida tampoco es de gran ayuda. Costa Rica no puede obtener, dada la experiencia de los acreedores internacionales con la deuda costarricense, cantidades significativas de préstamos en los mercados financieros internacionales. Por ejemplo, obtener \$300 millones significaría una economía aproximada de ¢9.000 millones al año para el Gobierno. Debe intentarse lograrlo, pero la contribución a la solución del problema de la deuda interna no es significativa.

Don AV se refiere a la existencia de “...diversos caminos...” para resolver el problema de la deuda interna. Sin embargo, los que él señala no son apropiados para dar solución al problema de la deuda interna. Y él tampoco menciona otros. ¿Cuáles tendrá en mente don AV?

- 8. Indica don AV la necesidad de actuar de manera acertada “...para que este país no explote...”. Pero el primer requisito para evitar esta explosión es levantar la carga que la solución del problema de la deuda interna significa para los grupos sociales más desposeídos del país. Las medidas de don AV –aumentar la carga tributaria y generar superávit fiscales mediante la reducción del gasto público– empeora la situación de los grupos de más bajos ingresos. El país más bien necesita, de una parte, frenar la hemorragia de los déficit fiscales recurrentes (impedir el aumento del monto de la deuda interna) y, de otra, vender algunos activos públicos (reducir el saldo de la deuda interna). Lo demás, como diría don Alberto Di Mare, son pamplinas.

ENTREVISTA A DON CARLOS MANUEL CASTILLO*

1. Don Carlos Manuel Castillo (CMC) comienza con el pie derecho: reconoce la deuda interna como un problema importante, reflejado en una situación precaria de las finanzas públicas. Estas padecen de una debilidad crónica, al menos desde 1962. El problema de la deuda interna se agravó cuando se dificultó la obtención de deuda externa para hacer frente a los déficit fiscales recurrentes. Además, don CMC considera que, de no adoptarse las medidas necesarias, el problema tiende a agravarse. La situación se salió de control: se aceleró y se desbordó. Por consiguiente, la solución debe buscarse ahora y no posponerse para después de las elecciones de febrero de 1998.
2. En cuanto al origen de la enfermedad, también don CMC acierta. Se trata, en efecto, de la acumulación de los déficit fiscales recurrentes en el transcurso de los años. Por ello, si no se ataca a fondo el problema del déficit fiscal, no hay manera de solucionar el de la deuda interna. Concuera don CMC con la posición del informe de la Comisión para el Análisis de la Deuda Interna (CADI) del Ministerio de Hacienda sobre ambos puntos: el origen del problema y la necesidad insoslayable de reducir drásticamente el déficit fiscal de manera permanente.

* Entrevista realizada a don Carlos Manuel Castillo por el periodista Mario Bermúdez, publicada en *La República*, el 24 de noviembre de 1996.

3. En vez de un tratamiento *shock* (que, dicho sea de paso, nadie ha propuesto), don CMC sugiere un "...programa de ajuste gradual que en un período razonable (de tres a cinco años) nos dé finanzas públicas equilibradas...". El objetivo fiscal de don CMC va más allá del propuesto por la CADI, ya que en su informe ella plantea un déficit fiscal equivalente al uno por ciento del PIB, mientras don CMC propone el equilibrio, es decir, cero por ciento del PIB.
4. Establecido el origen, la naturaleza y la importancia del problema y planteado el objetivo deseado don CMC aborda el tema de las soluciones. ¡Y aquí es donde cambia el pie derecho por el izquierdo!
5. Primero, lanza en ristre, acomete contra la idea de vender algunos activos públicos. Esgrime don CMC tres argumentos:
 - a) Falta el tiempo necesario. Don CMC considera que el tiempo requerido para vender activos es demasiado largo debido a los trámites legislativos, al proceso de licitaciones, a las posibles apelaciones, etc. Sin embargo, él mismo considera un plazo de tres a cinco años como razonable para enfrentar el problema. ¿No podrían acaso, en un plazo como el propuesto por él venderse algunos activos? Quién no lo crea así, para usar la expresión de don CMC, "...o no sabe lo que está diciendo, o no quiere resolver el problema...". Sin duda, en el plazo de tres a cinco años propuesto por don CMC podría procederse a la venta de algunos activos públicos.
 - b) La venta de activos públicos es un asunto difícil de manejar y "...en las encuestas el 80% de la gente se opone a la venta" ¿Y? Dos consideraciones son necesarias.

Primera, las encuestas están hechas, por lo general, de manera deficiente. En efecto, cuando se pregunta si se acepta un almuerzo gratis, todos los encuestados contestarán afirmativamente. Lo que debe preguntarse es cuál de dos situaciones se prefiere, entonces el entrevistado sí se verá obligado a escoger. A la gran mayoría de los encuestados, si se le pregunta nada más si está de acuerdo o no con la venta de la empresa A o de la institución B contestará negativamente.

Segunda, precisamente, el político es líder cuando tiene la capacidad y el carisma necesarios para guiar a la opinión pública. Cuando los dirigentes son, por el contrario, guiados en sus decisiones y acciones por los puntos de vista de la opinión pública, se pone de manifiesto la carencia y ausencia de líderes.

- c) El tema de la venta de ciertos activos públicos debe verse, indica don CMC, a la luz de "...la calidad de servicios públicos que requiere el país" y no como una medida para resolver el problema de la deuda pública. Dos acotaciones al canto:

Primera, el tema de las privatizaciones no debe verse sólo desde el punto de vista de "...la calidad e los servicios públicos...", sino desde uno más amplio. En efecto, el Estado debe, constantemente, optimizar la rentabilidad social de su cartera total de activos. La rentabilidad social de los activos públicos dedicados a construir caminos vecinales bien podría resultar mayor que si se invirtieran en una fábrica de cemento de propiedad estatal. El Estado siempre debe analizar el uso alternativo de sus activos –esa es su obligación– y no aferrarse a dogmatismos que tan solo conducen al inmovilismo y la inacción.

Segunda, si pudieran matarse dos pájaros de un tiro, ¿por qué no hacerlo? Don CMC pareciera no percibir que en la encrucijada actual el país bien podría tratar el tema de la venta de algunos activos no con el propósito principal de reducir el saldo de la deuda interna, sino de mejorar la rentabilidad social de la cartera de activos del Estado, pero, a la vez, utilizar el producto de la venta de ciertos activos públicos para disminuir el monto de la deuda pública. Si los dos efectos son deseables y pueden lograrse simultáneamente, don CMC no ofrece razones para no proceder de esta manera y alcanzar ambos.

Así, pues, las razones de don CMC para oponerse a la venta de ciertos activos públicos no son sólidas. Posponer la venta de activos públicos simplemente por el deseo de no reducir el saldo de la deuda pública, con el producto de su

venta, no tiene mucho sentido. Es retrasar una acción sin razón valedera; es desperdiciar una oportunidad, es no querer vender, simplemente, por no querer vender.

6. Cuando se le pregunta a don CMC en cuánto podrá resolverse el problema de la deuda interna sin proceder a la venta de ciertos activos públicos, su respuesta no se hace esperar: "No se, habría que ver las cifras". Es decir, don CMC rechaza de plano la venta de activos públicos, pero toda su diatriba no se fundamenta en el análisis cuidadoso de la realidad, de la situación, ni de la consideración y discusión de las medidas alternativas. Por este camino, es muy difícil formular una política económica adecuada para poder sacar al país del atolladero en que se encuentra.
7. Rechazada la venta de ciertos activos públicos, ¿qué propone don CMC? Sugiere, como se indicó, poner en marcha un programa de ajuste gradual de tres a cinco años. ¿En qué consiste este programa? Don CMC menciona su estribillo "...soluciones financieras para un problema financiero...". No se preocupa en explicar qué es un "problema" financiero y qué una "solución" financiera. Además, deja a oscuras al lector al no dar ninguna explicación acerca de por qué un problema "financiero" no puede atacarse con medidas de carácter "no-financiero". Don CMC sugiere varias medidas:
 - a) Los disparadores del gasto público. Al respecto, don CMC propone "...ubicar los disparadores del gasto –salarios, empleo público, transferencias– dentro de nuestras posibilidades". Qué querrá decir con la expresión "dentro de nuestras posibilidades", ¡vaya Ud. a saberlo! ¿Qué se tiene en mente en realidad: disminuir las transferencias a las universidades estatales, rebajar los salarios reales de los funcionarios públicos, reducir el empleo público? Mientras no se indique qué se propone en concreto, tan solo es una manera de no comportarse.
 - b) La reactivación de la economía. De esta manera el rendimiento de los impuestos, sin necesidad de aumentarlos, mejoraría. Y con mayores ingresos el Gobierno podría hacer

frente al problema de la deuda interna con menor dificultad. Don CMC, un tanto alegremente, pasa por alto el círculo vicioso en que se encuentra. Esto, por cuanto la reactivación de la economía nacional no es posible mientras no se resuelva el problema de la deuda interna. Este problema incide directamente en las altas tasas de interés vigentes en el país y en los costos de producción de las empresas, al no disponer el Gobierno de recursos para mantener los servicios públicos –cantidad, calidad y tarifas– en condiciones satisfactorias. La proposición de reactivar la economía para resolver el problema de la deuda interna es equivocada. No puede darse la reactivación sin solucionar al problema de la deuda interna.

- c) La puesta de la deuda interna “...en términos de que se pueda pagar”. Esta propuesta de don CMC es, francamente, enigmática. Su ambigüedad e imprecisión son evidentes. Quizás la sugerencia quiera decir una de dos cosas o ambas: reducir el monto de la deuda (q) y disminuir la tasa de interés promedio que paga el Gobierno (p). En primer lugar, en cuanto a la deuda pública en poder del sector privado no podría hacerse ni lo uno ni lo otro. En segundo lugar, en relación con los títulos en poder de instituciones públicas, la medida puede tomarse dentro de determinadas límites. El informe de la CADI propone la condonación de la deuda pública –es decir, reducir su monto– en una cantidad aproximada a los €25.000 millones, no más de eso. Asimismo, el informe propone emitir títulos valores denominados TUDDES con el mismo propósito de capitalizar la parte de los intereses equivalente a la inflación anual. Debe tenerse presente, sin embargo, que esta medida implica, en buena parte, posponer el problema de la deuda interna, ya que cada año su monto aumentaría en la misma proporción de la inflación, aumento este sobre el cual, a la vez, habría que pagar intereses. Por ello, estas medidas: condonación de la deuda y capitalización de intereses, no pueden representar, de ninguna manera, los puntos medulares para resolver el problema de la deuda interna.

8. El informe de la CADI propone un conjunto de medidas para atacar el problema de la deuda interna desde dos ángulos diferentes, pero complementarios, a saber: primero, reducir drásticamente el déficit fiscal, a fin de evitar seguir echando leña a la hoguera, y segundo, disminuir, significativamente, el saldo de la deuda interna, para lo cual resulta inevitable la venta de algunos activos públicos.

Don CMC rechaza, de cuajo, la venta de activos y propone reducir el déficit fiscal a cero por ciento del PIB. Sin embargo, las medidas concretas que sugiere –disparadores del gasto público, reactivación de la economía, capitalización de intereses y condonación –no permiten reducir el pago por concepto de intereses de la deuda pública en la magnitud requerida para resolver el problema de la deuda interna. Buenas intenciones, sin duda, le sobran a don CMC, pero ello evidentemente, no basta para encarar, de verdad, el problema entre manos. Se necesita mucho más. Y mientras no se dé solución apropiada al problema de la deuda interna, las posibilidades de mejorar, tanto la equidad, como el crecimiento económico, se posponen irremediablemente cada día para un futuro más lejano.

INFORME DE LOS PROFESORES DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA*

1. A manera de isagoge habría de plantearse la pregunta de si ocho profesores universitarios por más distinguidos y aún cuando hayan sido nombrados por el Señor Rector para integrar una Comisión Interna, tienen potestades suficientes para hablar en nombre de la Universidad de Costa Rica y, por lo tanto, comprometerla. Sus planteamientos no han sido consultados con la comunidad universitaria, ni tan poco aprobados por las instancias previstas en el Estatuto Orgánico. ¿Se arroga la Comisión Interna una potestad que no tiene?
2. Llama la atención que profesores universitarios al hacer sus recomendaciones, traten de "interpretar un amplio consenso de la comunidad nacional y universitaria en particular". En efecto, en la academia, más que buscar consensos, ha de buscarse, cotidianamente, la sustitución de verdades provisionales por nuevas verdades, también provisionales. Mal andaríamos si los académicos fueran guiados, al tomar sus decisiones, por el afán de ampliar o de crear consensos. Los puntos de vista del profesor universitario, precisamente, con mucha frecuencia, van "contra corriente", es decir contra las ideas mayoritarias de la opinión pública. Obviamente, para el profesor universitario, la legitimidad de una decisión no puede depender de realizar una concertación entre los distintos sectores de la comunidad nacio-

* Informe de la Comisión Interna de la Universidad de Costa Rica sobre el tema de la deuda interna del 11 de diciembre de 1996.

nal. La legitimidad de una idea, tesis o teoría, en el recinto universitario, depende de haber resistido el análisis desde adentro y desde afuera de la comunidad académica.

3. El propósito del Señor Rector, al constituir la Comisión Interna (CI), fue el de “examinar el documento de la Comisión Especial”, él se refiere a la Comisión para el Análisis de la Deuda Interna –CADI–, nombrada por el Ministerio de Hacienda.

Sin embargo, quizás por falta de tiempo, la CI no pudo cumplir, en forma satisfactoria, su cometido, según se desprende del texto de su informe. Dos ejemplos al canto:

- a) En el considerando 3 se hace referencia al “...carácter apresurado. Intempestivo de una situación...”. Ahora bien, una situación no puede tener este carácter. Un análisis puede ser apresurado e intempestivo, por ejemplo, pero no una situación. Entonces no queda claro cuál es el pensamiento de la CI. Es un hecho que el problema de la deuda interna no es reciente y que trasciende la presente administración gubernamental. Entonces ¿qué se sigue?
- b) En el considerando 4 se hace referencia a una “época de transición”, pero desde cierto punto de vista toda época es de transición. ¿O no? ¿Cuáles son los rasgos definitorios de la época actual, para que la CI considere adecuadas las reglas rígidas en cuanto al gasto público, pero no las “demasiado” rígidas? Concretamente ¿cuál es la idea que la CI desea comunicar? ¿Qué habrá querido expresar la CI, en el mismo considerando, cuando dice “eventualmente”, si eventualmente casi todo es posible? Es más: se hace referencia a “distintos sectores de población”, sin aclarar si deben entenderse los grupos sociales de más bajos ingresos, como los trabajadores, o los de ingresos medios, como los profesores universitarios.

La oscuridad y la falta de precisión en el lenguaje utilizado por la CI son notorias. La CI debería haber precisado el alcance de su texto para evitar malentendidos.

4. La CADI considera los déficit fiscales recurrentes como la causa principal del crecimiento y acumulación de la deuda interna. El costo de la deuda interna determinado por la tasa de interés promedio que el Gobierno debe pagar (el precio) y el saldo de la deuda interna (la cantidad), ha alcanzado ya un monto tal, que el Gobierno no dispone de los recursos requeridos para cumplir a cabalidad sus funciones básicas (seguridad, educación, salud, infraestructura). Por ello, dadas las circunstancias imperantes, deben adoptarse, según la CADI, las medidas adecuadas para detener el crecimiento de la deuda del Gobierno mediante la reducción drástica de los déficit fiscales recurrentes. El objetivo será devolver al Gobierno la capacidad financiera para cumplir, al menos, sus tareas fundamentales. Por ello, el alcance de la primera parte del considerando cuatro no queda claro.
5. En el considerando número seis se hace referencia al sistema tributario costarricense como muy “regresivo”. Sin embargo, se pasa por alto que lo importante no es la mayor o menor regresividad del sistema tributario, sino:
 - a) la incidencia última de los impuestos, es decir ¿quién en definitiva paga los impuestos? y
 - b) la diferencia entre el monto efectivamente pagado por concepto de impuestos y el valor de los servicios y bienes recibidos de parte del Estado. Este tema fue desarrollado por quien escribe estos comentarios en “El Sistema Impositivo y el Proceso de Ajuste Estructural”, en el libro del mismo autor *Mirar Hacia Adelante*, Estudios No. 8, Academia de Centroamérica, 1990, p. 15-35.
6. El considerando octavo requiere dos comentarios:
 - a) Solucionar el problema actual de la deuda no resuelve el problema fiscal. Para sanear las finanzas públicas, es preciso, según la CADI, tomar las medidas necesarias para evitar los déficit fiscales recurrentes. Mientras, año tras año, se siga echando leña a la hoguera, el problema no se resolverá. Por ello, la CADI recomienda dos líneas de acción: subsanar el problema de los déficit fiscales recurrentes y reducir el

saldo de la deuda interna. Así, se resolvería el problema de hoy y se prevendría el de mañana.

- b) Si por resolver el problema de la deuda interna se entiende limitar el monto pagado por concepto de intereses sobre el saldo de dicha deuda al 2% o al 2 % del PIB, entonces la situación fiscal sí mejoraría significativamente. Las ataduras que impiden hoy al Gobierno cumplir de manera adecuada sus funciones, se reducirían en forma considerable. Además, no debe olvidarse que el saneamiento de las finanzas públicas pasa por un proceso de modernización del sector público. El aumento permanente de la productividad de las instituciones y empresas públicas –incluidas las universidades– es un requisito tan importante como la necesidad de incrementar, constantemente, la productividad de las empresas del sector privado.
7. ¡Albricias! En el considerando número nueve se reconoce, un poco a regañadientes, que la “...deuda empezó a convertirse...” Una vez más, debe precisarse: el problema de la deuda interna no ha empezado, sino que ya existe. Sus efectos ya se hacen sentir sobre la situación de los grupos de más bajos ingresos. En efecto, la deficiencia de los servicios públicos incide muy especialmente en estos grupos que no tienen alternativas. Los grupos de ingresos medios y altos sí disponen de otras opciones: clínicas privadas, instituciones educativas privadas, desde el kindergarten hasta la universidad, guardas privados. Pero al menos ya es significativo que la CI acepte el tema de la deuda interna como un problema. En efecto, reconocer la existencia de un problema es la base para iniciar la búsqueda de soluciones.
8. Es necesario, ahora, referirse a las recomendaciones de la CI. Si ya el problema “empezó” entonces ¿qué se propone para solucionarlo?

La recomendación primera es un *non sequitur*: de los nueve considerandos no se sigue (“por lo anterior”) que el único camino para tomar decisiones legítimas sea realizar una verdadera concertación entre distintos sectores de la comunidad nacional para enfrentar el problema de la deuda interna y del déficit fiscal.

La afirmación podría ser válida pero no se desprende de los nueve considerandos.

9. La segunda recomendación tiene dos partes:

- a) Revisar la estructura del gasto público. Esto es muy necesario. Deberá discutirse, por ejemplo, si el Estado, en vez de destinar recursos a producir servicios de telefonía celular, debería más bien canalizar esos recursos a la vivienda de interés social. Es indispensable analizar la rentabilidad social óptima de diferentes programas financiados con recursos públicos. Este es un tema en el cual los centros universitarios de investigación podrían hacer una contribución importante.
- b) Proceder a una verdadera austeridad fiscal. Esto es, también, muy necesario. Pero debe tenerse cuidado. El cúmulo de necesidades insatisfechas posee tal magnitud, que cada colón economizado en un programa debe dedicarse a satisfacer, al menos parcialmente, esas necesidades acumuladas. En otras palabras, no es viable solucionar el problema actual de la deuda interna mediante el recorte del gasto público, es decir mediante la generación de superávit cuyo monto se destinaría a la disminución del saldo de la deuda interna del Gobierno.

10. La recomendación número tres tiene también dos partes:

- a) Mejorar los mecanismos de recaudación fiscal. La CADI y hizo suya esta sugerencia en su informe.
- b) Poner énfasis en los impuestos directos antes que en los indirectos. Ya en el comentario número 5 se indicó la razón por la cual este asunto debe plantearse de otra manera.

11. La recomendación cuarta se queda muy corta. ¿Por qué la Universidad de Costa Rica se limitaría a “apoyar”? ¿Por qué no lleva a cabo de una vez “...estudios orientados a incrementar los ingresos del Estado...” y así establecer “...un nuevo modelo de gestión tributaria...”. Es cuestión que los institutos de investigación y los profesores decidan destinar parte de su tiempo y de sus recursos a este tema, al cual los miembros de la CI dan tan alta prioridad. La Universidad no necesita autorización de na-

die para proceder a realizar estos estudios, basta coordinar con la vicerrectoría de investigación. ¡Manos a la obra y del dicho al hecho!

12. La recomendación quinta debe aceptarse sin mayores problemas.
13. La recomendación sexta, por el contrario, exige varios comentarios.
 - a) En cuanto a la necesidad de elaborar un “modelo de flujo”, cabe la misma observación hecha en el comentario número 11. Adelante, pues. Sí es curioso, por no decir sorprendente, que la CI condicione *a priori* que dicho modelo deba ser de “amplia aceptación entre la población”. Esta restricción es la negación misma de la investigación científica.
 - b) Concretamente, la CI recomienda:
 - i. La condonación de una parte de la deuda interna. La CADI acogió esta posibilidad y ofrece la respectiva cuantificación.
 - ii. La moratoria de una parte de la deuda interna en manos de entidades públicas como el Banco Central (BCCR). La CADI no encontró la manera de lograr esto sin que significara, simplemente, vestir un santo y desvestir otro. La deuda del BCCR está ahí, la asuma o no el Gobierno Central. Hoy la atención de la deuda del BCCR representa una erogación equivalente, cada año, a aproximadamente el 2% del PIB. Desconocer esta realidad es pretender ocultar la basura debajo de la alfombra. No se trataría de resolver el problema de la deuda interna, sino tan solo de posponer la solución para un futuro indeterminado. Es posible actuar de esta manera, pero deben, necesariamente, tenerse en cuenta las consecuencias de posponer la solución del problema, sobre todo para los grupos de más bajos ingresos, como se señaló anteriormente.
 - iii. La readecuación de una parte de la deuda interna. Se interpreta que la CI se refiere a readecuar los intereses (no

el principal) de la deuda del Gobierno en manos de entidades públicas (no en las del sector privado). Al considerarse esta propuesta deben mencionarse dos puntos:

- * Los ingresos por concepto de intereses sobre la deuda del Gobierno forman parte muy importante de los ingresos de algunas de las instituciones públicas tenedoras de bonos del Gobierno. Tales son los casos de la CCSS y del INS. Ellas no podrían hacer frente a sus obligaciones si se redujeran de manera significativa la tasas de interés sobre los bonos en su posesión. Se verían forzadas a aumentar las cuotas obrero-patronales, para pagar las pensiones, y las primas por concepto de seguros, para pagar las indemnizaciones por siniestros.
- * Se podría pensar en canjear los títulos, actualmente en posesión de algunas entidades públicas, por otros bonos llamados TUDES. De esta forma, se lograría disminuir el gasto inmediato del Gobierno por concepto de intereses, pero, a la vez, se aumentaría el saldo de la deuda por el equivalente de la inflación, ya que los bonos TUDES deben reevaluarse cada año de acuerdo con el ritmo de inflación para mantener su valor real constante.

Con respecto a la recomendación considerada en el número seis, debe quedar claro que el problema no es de carácter jurídico –si la deuda está o no documentada–, sino es de naturaleza económica: la deuda está ahí, existe, debe pagarse su costo y hay que reconocer sus efectos en la economía y la sociedad.

14. La recomendación número siete plantea varias ideas que deben analizarse por separado.
 - a) La CE no impugna el endeudamiento interno. La CADI tampoco, tal como lo expresa en la primera frase de su informe. Se busca, eso sí, que la deuda sea no solo “manejable”, sino, además, bien administrada.

- b) Se propugna una actitud tolerante y solidaria por parte de los sectores más poderosos económicamente. ¿Qué querrá decir la CI con esta afirmación? ¿Qué significará, operativamente, esta afirmación? *Eco Católico* en su edición del 15 de diciembre de 1996, propone "... una moratoria de no pago (sic) de interés por los próximos cinco años...". Esta propuesta tiene la virtud de que es posible "operacionalizarla", es decir estimarla cuantitativamente. ¿Propone la CI algo semejante? ¿Por qué quedarse en un mar de imprecisiones? ¡Al menos, en este caso es la CI la que propugna (?) y no la Universidad de Costa Rica!
- c) La CI rechaza la venta de activos del Estado. Se esgrimen varios argumentos:
- i. El primer argumento de la CI se refiere a que esta tesis ha sido impugnada "por la inmensa mayoría de la población" ¡como si este fuera un argumento válido entre hombres de la academia! La universidad no es ni un club social, ni una cofradía religiosa, ni un partido político. Su misión, en un proceso sin fin, es destruir y construir nuevas verdades provisionales, lo cual con frecuencia es una labor muy impopular.
 - ii. Segundo argumento: es muy lento. La CADI consideró un plazo de tres años. El asunto consiste en determinar si hay alternativas viables cuya duración sea menor. La CI no se refiere a este tema, el cual es, claro está, esencial si se quiere buscar una solución al problema de la deuda interna.
 - iii. Tercer argumento: se trata de un instrumento "desproporcionado". Una vez más, la CI cae en problemas de semántica. Frecuentemente no hay manera de conocer el alcance del pensamiento de la CI. Y por ende, no puede saberse si se está o no de acuerdo con su manera de pensar.
 - iv. El cuarto argumento no se refiere a la opinión de la Comisión sino a la de la Universidad de Costa Rica, ¿Y qué se pone a decir a la Universidad de Costa Rica? Que las

instituciones públicas excedentarias o estratégicas –y, además, soporte fundamental del desarrollo nacional y de la institucionalidad democrática– deben mantenerse como patrimonio del Estado. El argumento debe analizarse:

- * *Contrario sensu* las instituciones públicas que no generan excedentes no deberían mantenerse como patrimonio del Estado ¿Es este el caso del Ministerio de Educación? ¿O el del Ministerio de Seguridad?
- * En cuanto a las instituciones “estratégicas”, mientras la CI no defina qué quiere decir con este vocablo, no hay posibilidad de saber si se está o no de acuerdo con este postulado.
- * En cuanto a que las instituciones deban además, ser soporte fundamental del desarrollo nacional y la institucionalidad democrática, una vez más, mientras la CI no defina los términos no se sabe de qué se está hablando concretamente, para decidir si se está o no de acuerdo.

Sin duda, el tema de qué vender y qué no vender, cuándo vender y cuándo no vender, cómo vender y cómo no vender, en cuánto vender y qué hacer con el producto de posibles ventas, es de gran importancia y complejidad. El planteamiento de la CI no ayuda, sin embargo, a avanzar en la dirección deseada.

15. La recomendación octava no tiene relación directa con el tema de la deuda interna. Sin embargo, no presenta al autor de estos comentarios dificultad mayor. El punto clave concierne al posible papel de la universidad estatal en la participación y en la formulación de políticas públicas. El asunto fue ampliamente discutido, hace ya algunas décadas, por los profesores José J. Trejos Fernández y Rodrigo Facio Brenes en torno a los programas de la Facultad de Ciencias Económicas. Quién se interese en el tema encontrará ahí la esencia de la discusión. El decurso de los años dio la razón al ex decano Trejos Fernández y no al ex rector Facio Brenes.

16. La recomendación novena no presenta dificultades, siempre que la Universidad de Costa Rica, por concentrar sus esfuerzos en la venta de servicios, no descuide sus objetivos fundamentales. Esta recomendación, de llevarse a cabo, no representaría una ayuda importante para resolver el problema de la deuda interna, en vista de lo ya expuesto en el comentario número 9, párrafo b).
17. En relación con la recomendación décima y última pueden hacerse varios comentarios:
 - a) Llama poderosamente la atención el aserto de la CI en cuanto a que la Universidad de Costa Rica se compromete a “entrar en un proceso riguroso de autoevaluación”. ¿Es sólo ahora que los ocho miembros de la CI indican que la Universidad de Costa Rica deba iniciar ese proceso?.
 - b) ¡La autoevaluación o es rigurosa o no lo es!. Por lo tanto, el adjetivo sobra.
 - c) En todo caso, sería muy útil establecer, en la Vicerrectoría de Investigación, una unidad permanente cuyo propósito sea la evaluación de los institutos de investigación de la Universidad de Costa Rica. Cada uno de ellos, cada cierto tiempo –por ejemplo, tres o cuatro años– sería evaluado (¡no autoevaluado, por Dios!) por una comisión externa al respectivo instituto, incluidos entre sus miembros, académicos extranjeros. La tarea de la comisión consistiría en evaluar la marcha, el rendimiento y los resultados de los recursos humanos y financieros utilizados por cada uno de los institutos universitarios. ¡Así la caridad comenzará por casa!

PLANTEAMIENTO DE DON HELIO FALLAS*

1. Comienza Helio Fallas (HF) por reconocer la deuda interna como el "principal problema económico de corto plazo" del país (pág. 2); además, "sin duda representa el problema económico más agobiante y al que debemos dedicarle más energía para su solución" (pág. 2). Este reconocimiento de la trascendencia del problema de la deuda interna y de la urgencia de resolverlo es un paso importante. Esto, sobre todo a la luz de la posición editorial de ciertos medios de comunicación colectiva. Así, por ejemplo, *Eco Católico* (15 dic.) no titubeó en considerar como un "ardid" el tema de la deuda interna. *La Prensa Libre* (20 dic.), por su parte, afirma que el tema de la deuda interna "ha facilitado la maniobra de sembrar el pánico" y que el problema ha sido magnificado "hasta el paroxismo". Por eso, reconocer la existencia del problema y su gravedad ya es un paso hacia adelante.
2. HF acepta, como lo hace, asimismo, el informe de la Comisión para el Análisis de la Deuda Interna, que es indispensable "detener el déficit del Gobierno Central para que no afecte no solo las finanzas de los demás entes públicos sino también el bienestar general de la población" (pág. 3). HF, en forma correcta, percibe claramente cómo el monto pagado por el Gobierno Central, por concepto de intereses sobre la deuda pública, ha alcanzado

* "Alianza para la Estabilidad Económica y del Desarrollo Humano", presentado por don Helio Fallas en el Foro de la Deuda Interna, diciembre de 1996.

ya un monto tal, que perjudica, obviamente, el bienestar de la población.

3. HF no considera conveniente la venta de activos para solventar el problema de la deuda interna por dos motivos: primero, el proceso para la venta es lento (2 ó 3 años), y segundo existe una mala experiencia acumulada con la venta de Fertica y de Cem-pasa.

Al respecto, debe tenerse presente que:

- a) La Comisión toma en cuenta, precisamente, un plazo de 2 ó 3 años para obtener los ingresos de una posible venta de activos públicos y engrosar así las arcas del Ministerio de Hacienda. En el ínterin es necesario crear ingresos fiscales adicionales de carácter transitorio para los años 1997 y 1998.
 - b) La mala experiencia sirve para señalar cómo no hacer las cosas la próxima vez, pero no para no proceder nunca jamás a la venta de activos públicos. Evidentemente, los políticos no deben transitar el camino del populismo a la hora de vender empresas públicas. Sus decisiones, en los casos de FERTICA y CEMPASA, beneficiaron relativamente poco a los trabajadores y a organizaciones como las cooperativas y, por el contrario, representaron pingües ganancias para los intermediarios que participaron en la compra y venta de las acciones de dichas empresas públicas. Debemos, sin duda, aprender de los errores del pasado, para no tropezar en la misma piedra por segunda vez.
4. HF propone varias medidas como alternativa al planteamiento de la CADI. Ellas deben examinarse por separado.
 - a) En cuanto a la deuda del BCCR (y de CODESA), da la impresión de que HF no ha apreciado el problema en su debida naturaleza. En efecto, no se trata de "trasladar a diez años..." Se podría trasladar la deuda a un plazo, por ejemplo, de veinte años, pero ello no resuelve el problema. El punto esencial es reconocer que la atención de su deuda representa, para el BCCR, cada año, pérdidas por un monto aproximado al 2% del PIB. Esto es así, asuma el Ministerio de Ha-

cienda la deuda del BCCR o no. No resolver este problema —es decir, dejar la deuda del BCCR en la situación actual, en vez de trasladarla al Ministerio de Hacienda— tiene consecuencias serias para la economía del país. En efecto, como el BCCR carece de potestad para establecer impuestos, solo le quedan dos caminos para pagar los intereses sobre su deuda: emitir dinero y generar las consecuentes presiones inflacionarias, o bien emitir dinero y absorberlo mediante la colocación de bonos (o sea, mediante el aumento de su misma deuda interna) y así evitar las presiones inflacionarias a cambio de ejercer presiones adicionales sobre la tasa de interés.

Lo primero, en el caso de la deuda del BCCR, es reconocer la existencia del problema. Lo segundo, si por diversas razones no se puede resolver el problema, lo importante, entonces, es aceptar las consecuencias de su persistencia. Un aspecto importante del problema de la deuda interna no se estaría enfrentando. Ahora bien, no hacer ni lo uno ni lo otro, no ayuda a nadie en el país, consiste tan sólo en patear la pelota hacia adelante.

- b) Reducir el gasto público está bien. Sin embargo, el Ministerio de Hacienda propone una reducción menor.
- c) Aumentar la carga tributaria está bien, pero HF se queda corto el proponer un aumento de ¢14.000 millones. Pasar a una carga tributaria equivalente al 17% del PIB significa ingresos adicionales superiores a ese monto.
- d) Condonar la deuda del Gobierno en manos de algunas instituciones públicas representa una posición acertada. La disminución del saldo de la deuda interna por un monto aproximado de ¢25.000 millones, significaría un ahorro anual de alrededor de ¢6.000 millones.
- e) Alargar el plazo no resuelve el problema.
- f) Adecuar la tasa de interés correspondería al caso de la emisión de los TUDES. Debe preverse, en este caso, el aumento del saldo de la deuda, año tras año, como consecuencia de la capitalización de los intereses equivalentes a la inflación anual.

5. Disminuir las tasas de interés en cinco puntos no parece una propuesta realista:
 - a) En cuanto al sector privado, no podría concretarse, ya que significaría mejorar la posición de los mercados financiero extranjeros en relación con el de San José. Es decir, sería una clara invitación a cambiar colones por dólares.
 - b) En relación con el sector público, tampoco podría lograrse, por cuanto, rebajar en cinco puntos la tasa de interés promedio de toda la deuda interna del Gobierno, significaría reducir drásticamente la de los bonos en manos de los entes públicos, pues ellos poseen la mitad de la deuda del Gobierno. La proporción sería bastante mayor si el Gobierno pagara a la CCSS el monto adecuado por concepto de pensiones de acuerdo con la nueva legislación sobre pensiones y si, además, asumiera la deuda del BCCR. ¿Cuáles entidades públicas podrían soportar una reducción muy significativa en la tasa de interés, sin poner en aprietos su flujo de caja?
6. El cuadro de HF en el cual se hace una estimación preliminar del déficit previsto para 1997, debería modificarse, por cuanto:
 - a) El déficit "pasivo" del Ministerio de Hacienda es el 6% del PIB de ¢2,2 billones para 1997.
 - b) El Ministerio de Hacienda tiene como meta que el déficit de 1997 no sobrepase el 3% del PIB.
 - c) Los gastos previstos para 1997 deben aumentar en el monto correspondiente a los intereses del pago de la deuda a favor de la CCSS, consecuencia de la nueva legislación sobre pensiones. A continuación se presenta el cuadro de HF y otra columna con las modificaciones correspondientes.

	HF	ELF	
		GOB.	BCCR
Déficit Gobierno Central sin medidas	100.000	132.000	44.000
Gastos adicionales (int. a favor de la CCSS)		--	20.000
Disminución gastos Gobierno	30.000	33.000	
Aumento carga tributaria	14.000	33.000	
Reingeniería financiera	15.000	6.000	
Menor pago de intereses por menor colocación	15.000	12.000	
Aumento pago interés por mayor deuda interna	---	---	5.000
Total reducción	74.000	88.000	
Nuevo déficit	26.000	66.000	49.000
Nuevo déficit/PIB	1,4%	3,0%	2,2%

7. Así, el objetivo de HF pareciera concentrarse en el financiamiento de los gastos del Gobierno en 1997, más que en establecer las bases para resolver el problema de la deuda interna. Pero su planteamiento no ayuda y por consiguiente:

- a) El problema esencial subsiste: el monto de intereses que el Gobierno debe pagar por concepto de su deuda interna le impide cumplir sus funciones básicas. El rubro de "otros" no puede aumentar y esto es lo que le da al Gobierno cierto grado de flexibilidad para orientar el gasto. Este es, como debe recordarse, en última instancia, el objetivo básico de la Comisión. ¿Cómo hacer para liberar las manos y los pies del Gobierno, atados por el monto de intereses que debe pagar, para poder cumplir sus funciones principales adecuadamente?
- b) El problema del BCCR subsiste: es decir, más presiones inflacionarias o más presiones sobre la tasa de interés.
- c) El problema del resto del sector público subsiste: la necesidad de generar excedentes para compensar el déficit del Gobierno Central y el del BCCR.

- d) El problema de las altas tasas de interés, por ende, permanece. Esto significa mantener, en 1997, y posiblemente, en 1998, la recesión económica, con el correspondiente aumento del desempleo. Así, los grupos de bajos ingresos que ya pagan, en la actualidad, el costo de la situación actual (menor cantidad y peor calidad de servicios públicos, mayor desempleo y menores salarios reales debido a la recesión económica por tercer año consecutivo) lo seguirán pagando con creces en el futuro.

POSICIÓN DEL CONSEJO DE DEFENSA DE LA INSTITUCIONALIDAD (CDI)*

1. La lectura del documento del Consejo de Defensa de la Institucionalidad (CDI), pone al desnudo la debilidad de sus razonamientos y de sus propuestas. Por ello no es de extrañar la cortina de humo que lanza para tratar de centrar la atención del lector en otros temas. En efecto, según el CDI "...se ha orquestado una campaña...", la cual se ha "...convertido en un gigantesco chantaje contra toda la población..." ayudada por una "auténtica inequidad informativa". La preocupación acerca del problema de la deuda interna se ha "sobredimensionado" con "la intención de preparar un clima propicio para la venta de los bienes y servicios del Estado más atractivos para los inversionistas privados". Más adelante, el CDI entiende la intención de la Comisión como "la de aterrorizar a la población". Ante la falta de argumentos sólidos, jسته es el tipo de afirmaciones que el CDI da para tratar de descalificar a los miembros de la Comisión para el Análisis de la Deuda Interna del Ministerio de Hacienda (CADI)! A pesar de todo lo anterior, el CDI acepta que "la deuda interna es uno de los más serios problemas económicos que enfrenta el país, pero no el "único". ¡Albricias! Nadie en efecto ha dicho que se trate del único problema del país. Reconocer de parte del CDI que la deuda interna es un problema serio, es de suyo un avance muy importante.

* "El Consejo de Defensa de la Institucionalidad (CDI) y el Problema de la Deuda Interna", diciembre de 1996.

- Indica el CDI que “toda propuesta de solución debe partir de la premisa de no afectar a los grupos mayoritarios...” Pero el CDI pasa por alto dos hechos: primero, está fue la preocupación central de la CADI, y segundo, esos grupos mayoritarios hoy ya están sufragando el costo del problema que representa la deuda interna. Estos grupos pagan mediante dos mecanismos. De una parte, se ven obligados a aceptar servicios públicos en cantidad insuficiente y de mala calidad. Otros grupos de ingresos más elevados disponen de alternativas (establecimientos escolares privados, servicios médicos privados, servicios de seguridad privados); los de más bajos ingresos no cuentan con esas posibilidades. De otra parte, las altas tasas de intereses reales que ocasiona la colocación de bonos del Gobierno y del BCCR obstaculizan la reactivación de la economía, la cual entrará en 1997 en el tercer año consecutivo de recesión económica, con el consiguiente aumento en las cifras del desempleo, flagelo de los grupos mayoritarios.

Debe, sin duda, mantenerse este objetivo en primer lugar. Las propuestas que lleguen a plantearse han de tener en cuenta su efecto en el nivel de vida de los grupos mayoritarios de la población, en especial aquellos de menores ingresos. Esta ha sido una preocupación permanente de la CADI.

- Según la CDI, la CADI trata de aterrorizar a la población e “infló artificialmente el monto de la deuda”, por cuanto osó incluir en él la cantidad adeudada por el BCCR, por una cantidad aproximada de ¢200.000 millones.

El CDI tomó el rábano por las hojas. En efecto, el BCCR debe pagar, año tras año, intereses sobre su deuda. Esto no lo pone en tela de duda ni el mismo CDI. Ahora bien, para pagar estos intereses —alrededor de 2% del PIB, ¢44.000 millones cada año—, el BCCR debe tomar el dinero de alguna parte: puede proceder a la simple emisión monetaria, con los consiguientes efectos inflacionarios, o puede pedirlos prestados, para lo debe cual colocar más de sus bonos, con las conocidas consecuencias sobre la tasa de interés y las posibilidades de reactivación de la economía. Con el mismo argumento de que la deuda del BCCR ya fue

absorbida por la economía del país, podría argüirse que la deuda interna del Gobierno ya fue también absorbida y, en consecuencia, el problema es inexistente. ¡Así, *tutti contenti*! ¡Soñar siempre es fácil!

Si la deuda del BCCR no se traspasa al Ministerio de Hacienda, el problema subsiste, no desaparece. Debe reconocerse, primero, la existencia del problema, y segundo, si por algún motivo no puede resolverse, entonces hay que reconocer las consecuencias. Pretender ignorar el problema, no ayuda a nadie en el país. Simplemente, se trata de barrer debajo de la alfombra.

Ahora bien, los señores legisladores y los miembros de la CADI consideraron que la deuda del BCCR puede ser mejor atendida desde el Ministerio de Hacienda que desde el mismo BCCR, por cuanto esta última institución no tiene la facultad de cobrar impuestos, en cambio la primera sí la tiene. Además, el BCCR podrá cumplir las funciones propias de un banco central mucho mejor cuando no tenga sobre sus espaldas la deuda que hoy debe soportar.

4. La CADI no desconoce el papel de las finanzas públicas (ingresos, gastos, endeudamiento) en relación con los ciclos económicos. Solamente que la CADI, en las circunstancias actuales, considera el gasto del Gobierno por concepto de intereses sobre su deuda interna, un monto tan elevado, que le impide realizar los gastos necesarios para cumplir, adecuadamente, sus funciones principales, como son la seguridad ciudadana, la educación, la salud y las obras de infraestructura. El desarrollo social y económico del país requiere, urgentemente, restituir al Gobierno su capacidad financiera para cumplir a cabalidad, al menos, sus tareas fundamentales. No se trata de ser contabilista o no: se busca mostrar el necesario realismo y sensibilidad para con los que menos tienen ahora, pues son ellos, precisamente, los más afectados por esta situación calamitosa.
5. La CADI sí reconoce la necesidad de estudiar las consecuencias de un posible ingreso de \$2.500 millones en un período relativamente corto de dos a tres años. El informe de la CADI menciona también las “nuevas oportunidades” que el ingreso de inver-

siones extranjeras directas, consecuencia de la venta de activos estatales (pág. 61), puede traer al país. Es posible que la entrada de capitales del exterior cause problemas: la llamada enfermedad "holandesa". Sin embargo, si se actúa de manera adecuada, los problemas ocasionados por un exceso de divisas serán menores que los generados por una escasez de divisas, problema crónico del país. Además, conviene tener presente que las presiones inflacionarias no deberían ser excesivas, por varios motivos: i.) el BCCR dispondría de suficientes reservas monetarias internacionales para hacer frente al aumento de las importaciones; ii.) una parte de los recursos recibidos por los tenedores de bonos que se amortizan con los productos de la venta de los activos, sería invertida en títulos de monedas extranjeras, con lo cual no habría presión sobre la demanda efectiva del país; iii.) una proporción importante del incremento de la demanda efectiva podría evitarse si el gobierno procediera a cancelar pasivos del BCCR.

En todo caso, ha de quedar claro que el problema de la deuda interna del Gobierno es de tal magnitud y naturaleza que no resulta posible resolverlo sin generar, a la vez, ciertos costos. En política económica siempre se trata de escoger entre el dolor de estómago y el sabor amargo de la medicina; o como lo pone de manera más autorizada Galbraith: "...la política económica como siempre, es una elección entre algo nada grato y el desastre".

6. El CDI examina algunos factores condicionantes para atacar el problema de la deuda interna del Gobierno en el entendido de que "cualquier solución, por dramática que sea, resultará incapaz de resolver el problema si en un proceso sostenido no se logra su disminución radical". Es decir, la deuda ha de experimentar, según el CDI, una "disminución radical". Este objetivo no deja de ser oscuro. En efecto, la importancia no es tanto el saldo de la deuda, sino más bien el monto de intereses que debe pagarse para atenderla. La reducción del saldo de la deuda interna es importante, precisamente, en el tanto se logre disminuir el rubro de los intereses pagados y, así, liberar al Gobierno de las ataduras de su propia deuda, para que este pueda, cumplir sus funciones básicas, adecuadamente.

7. A continuación se examinan algunas de esas “causas y factores condicionantes” mencionados por el CDI.
- a) En cuanto a la necesidad de reducir drásticamente la evasión fiscal, debe quedar claro que el cobro efectivo del impuesto sobre las ventas incidirá, inevitablemente, en el ingreso disponible de lo que el informe de la CDI llama “las grandes mayorías”. Y como la CDI lo indica, es indispensable proteger a estos grupos. Entonces sería conveniente eliminar esta contradicción.
 - b) En relación con la estructura impositiva y tributaria, el CDI pasa por alto dos consideraciones:
 - i. la incidencia de los impuestos ya que los impuestos directos no son pagados necesariamente por quienes tienen mayores ingresos; y
 - ii. los impuestos llamados “regresivos” por cuanto ellos no siempre recaen sobre los grupos de menores ingresos (algunos de estos impuestos deben recaer sobre los signos externos de riqueza –mansiones, automóviles–, independientemente del nivel del ingreso de quienes los posean).
 - c) La disminución del gasto del Gobierno es una sentida necesidad. Sin embargo, no deben cifrarse grandes ilusiones en cuando a la posibilidad de obtener recursos (superávit), por este camino, para aliviar el problema de la deuda interna del Gobierno. Esto se debe a la gran acumulación de necesidades insatisfechas ocasionada por la estrechez financiera que padece el Gobierno. Así, si bien el margen para reducir el gasto público es amplio, los recursos economizados deberán dedicarse a reforzar el financiamiento de programas básicos del Gobierno, hoy atendidos de manera insatisfactoria.
8. No es correcto afirmar que el informe de la CADI establece el monto de la deuda interna del Gobierno para diciembre del 1996 en ¢551.308 millones. En el Cuadro 2.1 del informe, para esa fecha el saldo de la deuda, según la CADI, es de ¢795.080 millones. El CDI, en forma equivocada, toma algunos de los rubros de las obligaciones no documentadas y elimina otros. Asi-

mismo, pasa por alto, sin justificación, el ajuste al principal de los títulos indexados, obligación que el Gobierno debe respetar.

Si las tasas de intereses disminuyeran tal como lo indica el CDI (13% instituciones públicas y 16% sector privado), lo cual no es posible, como se indica más adelante, entonces el monto de intereses no sería de ¢76.485 millones para 1997, sino de 110.550. A saber:

Deuda interna en manos del sector privado: ¢240.000 millones (50% de ¢480.000 millones) al 16%. Los intereses corresponderían a ¢38.000 millones.

Deuda interna en manos del sector público: ¢555.000 millones (50% de 480.000 millones más las deudas no documentadas por ¢315.000 millones –véase Cuadro 2.1 del informe de la CADI–), al 13%. Los intereses equivaldrían a ¢72.150 millones.

La diferencia principal entre la CADI y el CDI corresponde, evidentemente, a los intereses sobre la deuda del BCCR, con lo cual no ganaría nada el país –ni la economía nacional– ignorándolos. Se trataría, simplemente, como ya se ha reiterado, de acumular basura debajo de la alfombra.

Pero hay más, ¿es acaso posible reducir la tasa de interés promedio de la deuda interna del Gobierno en manos del sector privado al 16% al año? La respuesta, evidentemente, es no. Primero, en la situación actual, con una inflación anual de 14% y una devaluación del 13%–14%, intentar pagar una tasa de interés del 16% sería una clara invitación a cambiar colones por dólares. Segundo, en la hipótesis de reducir la inflación al 10% y la devaluación al 8%, tampoco sería posible, ya que la tasa de interés sobre bonos doble B en los Estados Unidos está en el 8% anual. Así, si la devaluación es de 8% al año, ofrecer en Costa Rica el 16% de tasa de interés al año por títulos del Gobierno, es una nueva invitación para cambiar colones por dólares.

El CDI no indica qué propone para cumplir la meta de inflación del 10%. ¿Será a base del control de precios de bienes y de servicios? ¿O mediante la restricción monetaria (más recesión y más desempleo)? Y mientras eso no se conozca con cierto gra-

do de precisión, se está ante una meta deseable, pero sin poder saberse si es posible o no. Soñar es siempre fácil y el papel aguanta la tinta que se le ponga.

Por otra parte, la posición del CDI es extremadamente oscura, para decir lo menos, al afirmar que "sería necesaria una política cambiaria prudente". Lástima grande que el CDI no fuera explícito con respecto a un tema de la política económica importante en extremo y harto sensible desde el punto de vista de los movimientos de capital y decisiones de inversión.

9. Luego el CDI desea "a modo de ejemplo, presentar un escenario para demostrar que es posible encontrar caminos distintos" de aquellos presentados en el informe de la CADI. ¿Cuál es este escenario? El CDI propone varias posibilidades:
 - a) Posponer el traslado de las obligaciones del BCCR y de CODESA al Gobierno. Este planeamiento no debe ser aceptado, por los argumentos expuestos en el párrafo 3 de estos comentarios.
 - b) Mantener "a raya" el déficit del Gobierno en alrededor del 2% del PIB. No se ofrece ninguna razón de este porcentaje y no el del 1% del PIB incluido en el informe de la CADI.
 - c) Convertir deuda interna (¢40,000 millones, o sea, \$180 millones) en deuda externa. Sin embargo, no puede esperarse mucho de esta medida para resolver el problema. La diferencia entre la tasa de interés en el exterior (8%-8,5% al año) y la tasa de interés interna (24% al año), al tomar en cuenta la devaluación del colón, es de aproximadamente 3% al año. Como la conversión es de ¢40.000 (\$180 millones), la economía anual para el Gobierno será de ¢1.200 millones (\$5,2 millones).
 - d) Condonar la deuda interna del gobierno en manos de algunas instituciones que no requieren el ingreso por concepto de intereses para el desempeño de sus programas, es una medida adecuada, tal como lo plantea la CADI. Sin embargo, su efecto es bastante limitado. El monto de la condonación sería de aproximadamente ¢25.000, lo cual representa-

ría una economía al año, para el Gobierno, de €6.000 millones, a una tasa de interés anual del 24%. Esta es una decisión conveniente, pero su efecto resulta reducido.

- e) Reducir el déficit fiscal al 2% del PIB, sin lograr simultáneamente rebajar de manera sustancial el monto pagado por concepto de intereses, empeoraría la situación del Gobierno. En efecto, el rubro de “otros” –es decir, los recursos disponibles del Gobierno–, una vez deducidos los gastos previamente comprometidos, tendría que restringirse, como porcentaje del PIB, en relación con la situación actual. Por ello, es indispensable disminuir el gasto por concepto de intereses, que en 1997 llegaría, en un escenario pasivo, al 9% del PIB (incluidos los intereses de las deudas con la CCSS y con el BCCR). Reducir la carga por concepto del pago de intereses en una tercera parte –es decir, del 9% al 6% del PIB– no resolvería el problema, por cuanto no mejoraría la situación financiera del sector público para aumentar el rubro de “otros” del Gobierno.
10. En síntesis las medidas propuestas por el CDI no ayudan, en realidad, a resolver el problema de la deuda interna del Gobierno. El problema, sin duda, subsiste:
- a) el del BCCR ocasionado por su propia deuda, se traslade o no al Ministerio de Hacienda;
 - b) el del Gobierno, pues el rubro de “otros” no podría aumentar;
 - c) el del resto del sector público, por cuanto éste deberá continuar generando excedentes a fin de compensar el déficit del Gobierno y del BCCR;
 - d) el de las altas tasas de interés reales, debido a la oferta de bonos del Gobierno y del BCCR, con el consiguiente efecto sobre la economía de país.
11. Le asiste la razón al CDI cuando afirma “...el problema de la deuda interna no debe distraer la atención del problema fundamental de la reactivación económica y la preparación para par-

ticipar con mayor capacidad en los mercados internacionales". Pero para que ello ocurra así, es necesario:

- a) no reducir la capacidad de compra de la población, ni la rentabilidad de las empresas privadas mediante el aumento excesivo de la carga tributaria;
- b) disminuir las tasas de interés real gracias a un menor requerimiento de financiación por parte del Gobierno y del BCCR;
- c) evitar medidas cuya adopción retrasaría *sine die* la apertura comercial del país (tal el caso de posponer la disminución del arancel externo para bienes finales del 20% al 15%, como ya el país lo había convenido);
- d) crear la debida confianza del sector privado, para lo cual es indispensable evitar planteamientos oscuros sobre la política cambiaria y la política monetaria implícitas en las sugerencias del CDI.

12. El CDI insiste con vehemencia que sus reflexiones "...constituyen solamente un ejemplo y de ninguna manera una propuesta...". El alcance de esta afirmación está rodeado de mucha oscuridad. Nadie es poseedor de la verdad. Por consiguiente, todas las propuestas en torno al problema de un problema grave y complejo como el de la deuda interna del Gobierno tendrá deficiencias y será perfectible. Esto es inevitable. El CDI no se atreve, sin embargo, a hacer su propia propuesta: le causa horror tomar posiciones y comprometerse. Es la manera fácil de escabullirse y lanzar una cortina de humo. Es una manera fácil de no poner la cara. Siempre es más sencillo tratar de destruir que asumir la responsabilidad de construir. Quiere limitarse tan solo a hacer un "ejercicio". Al respecto, podría parafrasearse a don Pepe Figueres: "a mí con ejercicios". Este camino es el equivocado. El país necesita, en especial en las circunstancias actuales, instituciones y personas que asuman sus responsabilidades. Cada palo debe aguantar su vela, como lo hizo sin ambages ni cortapisas la CADI.

ARTÍCULO DE DON OTTÓN SOLÍS*

1. La premisa básica de la cual parte don Ottón consiste en creer que algunas instituciones públicas, como el Banco de Costa Rica (BCR) y el Instituto Nacional de Seguros (INS), disponen de utilidades potenciales que si bien aún no son efectivas, podrían llegar a serlo.
2. En vista de esta situación, don Ottón recomienda vender el BCR al Banco Nacional de Costa Rica (BNCR) y el INS a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS). La primera transacción se realizaría por la suma de €60.000 millones y la segunda, por €80.000 millones. Tanto el BNCR como la CCSS pagarían al Ministerio de Hacienda con bonos del Gobierno en su posesión.
3. Esta transacción no perjudicaría ni al BNCR ni a la CCSS por cuanto las utilidades potenciales del BCR y del INS se harían efectivas. De esta manera, lograrían compensar el monto de intereses que dejan de recibir del Gobierno al deshacerse de los bonos y proceder a comprar, respectivamente, el BCR y el INS.
4. Las dos ventas mencionadas anteriormente disminuirían la deuda interna del Gobierno en €140.000 millones. Así, el Gobierno reduciría el pago por concepto de intereses. De ahí se sigue una serie de consecuencias importantes para el país:
 - disminución del déficit fiscal;

* “Separando decisiones” de don Ottón Solís, publicado en *La Nación*, el 3 de enero de 1997.

- reducción de las tasas de interés en el mercado financiero;
- reactivación de la economía;
- aumento de los ingresos fiscales;

Estas relaciones causales presentadas por don Ottón entre el monto pagado por el Gobierno por concepto de intereses sobre su deuda interna y el déficit fiscal, los ingresos fiscales, la tasa de interés y la reactivación de la economía, son acertadas. Pero la premisa básica –la disminución del monto pagado por concepto de intereses sobre la deuda interna– es incorrecta. Y, por lo tanto, las consecuencias no se siguen y los beneficios esperados no se dan tampoco. Veámoslo.

5. Varios comentarios y consideraciones deben hacerse al planteamiento de don Ottón.
 - a) Una empresa privada o pública no siempre produce utilidades: a veces genera pérdidas. La afirmación de don Ottón en el sentido de que las utilidades potenciales se transformarían en utilidades efectivas debe complementarse con el hecho de que a veces no serán utilidades efectivas, sino pérdidas efectivas. Así, el BNCR y la CCSS deberían estar preparados para encarar esta situación y no solo una en que ambas instituciones, año tras año, tan solo utilidades obtendrían. Esto reviste especial importancia en el caso de empresas públicas cuyo mercado se abrirá paulatinamente a la competencia, nacional e internacional, como es el caso del INS, cuyo monopolio desaparecerá. Igual acontece en el caso de las telecomunicaciones, debido al desarrollo tecnológico vertiginoso que ocurre en esta actividad.
 - b) Para transformar utilidades potenciales en utilidades efectivas, se requiere bien que los ingresos aumenten o que los gastos disminuyan. En otras palabras, rubros del estado de ganancias y pérdidas deben modificarse. Don Ottón no nos dice nada sobre este punto de importancia primordial en su planteamiento. Se podrían disminuir los gastos, pero hacerlo de manera sustantiva solo puede lograrse si se disminuye el personal, es decir, si se recorta la burocracia. Se po-

drían aumentar los ingresos, pero hacerlo significaría, en el caso del INS, aumentar las primas de los seguros o, alternativamente, si el INS no puede compensar con sus dividendos a la CCSS la reducción de ingresos por el pago de interés por parte del Gobierno, incrementar las cuotas obrero-patronales; cuando se trata del BCR habrían de aumentarse la tasa de interés activa promedio (lo cual sería imposible hacerlo unilateralmente en un mercado financiero competitivo) o bien, despedir personal. El BNCR sí podría cambiar la composición de su cartera y dedicar una mayor proporción de recursos al financiamiento de operaciones más especulativas sobre las cuales sería factible cobrar una tasa de interés activa más elevada. Por este camino se perjudicaría, sin duda, a los pequeños y medianos usuarios de crédito que disponen de menos garantías bancarias. Además, el riesgo de la cartera del BNCR tendería a elevarse.

Pero don Ottón no nos dice nada al respecto. Y mientras no se explique cómo el BNCR y el CCSS transformarán las utilidades potenciales del BCR y del INS en efectivas, no será posible saber si financiera y políticamente es viable o no lograr el objetivo de don Ottón.

- c) Propone don Ottón hacer las utilidades del BCR y del INS "obligadas". En otras palabras, forzar a estas dos instituciones a generar utilidades. ¿Cómo se logra esto? Si las utilidades no resultaran "satisfactorias", la junta directiva y los gerentes serían despedidos, como ocurre en las empresas privadas. ¿Cómo hacer a estas entidades públicas eficientes, para transformar las utilidades potenciales en utilidades efectivas? Don Ottón propone formalizar "contratos" de administración" con "bancos y empresas aseguradoras internacionales..." para "...asumir la conducción del BCR y el INS...". Esto no resuelve el problema; en realidad, plantea más preguntas que las que pretende responder:
 - i. ¿Contemplan estos "contratos de administración" la posibilidad de despedir personal?

- ii. ¿Cómo se fijará la remuneración de los bancos y aseguradoras internacionales que “asumen la conducción del BCR y el INS”? ¿Será un monto fijo o una proporción de las utilidades?
 - iii. ¿Por qué es necesario efectuar la venta del BCR y del INS para transformar las utilidades potenciales en efectivas? Si esta posibilidad realmente existe, entonces ¿por qué esperarse a la venta y no proceder de inmediato a formalizar los contratos de administración? Si el BCR y el INS logran transformar las utilidades potenciales en efectivas, bastaría con legislar –tal como lo propone el proyecto de ley del Poder Ejecutivo presentado a la Asamblea Legislativa– para trasladar las utilidades efectivas del BCR y del INS al Ministerio de Hacienda. Así se podrían alcanzar las mismas metas financieras ¿Por qué esperar?
- d) Si se aumentan las tasas de interés activas (BCR) y las primas de seguros (INS), claro está que las utilidades del BCR y del INS podrían incrementarse. Pero se trataría tan solo de un aumento disimulado de impuestos. En efecto, las mayores utilidades del BCR y del INS no serían resultado de una mayor eficiencia, sino de la creación de nuevos impuestos. Si este fuera el caso, don Ottón haría bien en presentarlo de esta manera: así todos sabríamos de qué se está hablando y a qué atenernos.
- e) Don Ottón afirma que “...si el BCR y el INS son un mal negocio, entonces el sector privado no los compraría”. Tiene razón don Ottón, pero no debe olvidarse que una actividad es un buen o mal negocio, con mucha frecuencia, según quien sea el propietario. Bien podría resultar que las utilidades del BCR y del INS no fueran “satisfactorias” mientras sean empresas estatales, pero que sí produzcan utilidades “satisfactorias”, si se privatizaran. Y, por ello, aun cuando hoy aparezcan como “malos” negocios, sí habría compradores para transformarlos en “buenos” negocios.

CARTA DE DON WALTER COTO MOLINA*

1. El diputado don Walter Coto Molina (WCM) comienza por reconocer la importancia del problema de la deuda interna del Gobierno: su magnitud demasiado elevada, sus consecuencias nocivas tanto social como económicamente para el país y su solución urgente no puede posponerse. En efecto, don WCM considera que la materia es “delicadísima” y que el Gobierno se encuentra ante la decisión “más delicada y compleja”. Por lo tanto, “el problema de la deuda interna exige un trato serio, prudente, técnico y responsable”. Y más adelante afirma don WCM: “...hay clara coincidencia en que el problema de la deuda interna causa enorme distorsión al manejo macro de la política económica del país...” (pág. 216).
2. Además de reconocer la importancia del problema, don WCM también está de acuerdo con el planteamiento básico de la Comisión para el Análisis de la Deuda Interna (CADI) del Ministerio de Hacienda, para buscar soluciones a la deuda interna, a saber:
 - Reducir el monto pagado por el Gobierno por concepto de intereses sobre su deuda interna y
 - Evitar la repetición del problema en el futuro.

* Criterio de don Walter Coto en relación con la propuesta de la Comisión para el Análisis de la Deuda Interna, 15 de enero de 1997.

3. Don WCM considera esencial no hacer de la deuda una mera estrategia para conseguir fines distintos de los que públicamente se persiguen. “La deuda interna no puede ser el nuevo nombre de la privatización”. Debe decidirse, según don WCM, “...si queremos resolver en verdad el problema de la deuda o si lo que queremos es privatizar”.
4. Las causas del problema de la deuda interna, para don WCM, son los tres siguientes (pág. 217):

- el recurrente déficit fiscal,
- el sistema tributario desastroso del lado de los ingresos y
- el gasto público desenfrenado y no planificado.

Por ello, “...una profunda reforma hacendaria...” es parte indispensable de “una solución nacional y patriótica” (pág. 214).

5. El señor diputado considera que las propuestas y sugerencias han de satisfacer varias condiciones:
 - separar lo pasajero de lo permanente,
 - no ignorar las causas estructurales del problema,
 - no proponer medidas cuyos efectos recaigan en los sectores más desfavorecidos y
 - no tomar acciones que enajenen la soberanía nacional.

Por el momento se marcha sobre una autopista alemana: sin obstáculos ni contratiempos. Los miembros de la CADI suscribirían todo lo dicho hasta aquí por don WCM. Las discrepancias de éste con el informe de la CADI y la propuesta del Gobierno no se refieren ni a la importancia del problema, ni al planteamiento básico para buscarle solución. Las discrepancias se refieren a las medidas propuestas.

6. Antes de pasar a la consideración de las críticas y la sugerencias de don WCM, es necesario señalar tres puntos:
 - a) De manera correcta, don WCM señala que “el problema no es la deuda interna en sí” (pág. 214). En esto el señor diputado concuerda con la primera frase del informe de la CADI.

Sin embargo, seguidamente afirma que el problema es "...cuánta deuda soporta nuestra economía..." (pág. 214). Realmente, no es "cuánta". Lo importante es el costo de la deuda. La deuda interna podría ser muy elevada, pero si su costo fuera muy reducido, el problema sería "manejable". O bien, podría ser de un monto relativamente bajo pero si los intereses son muy elevados, entonces podrían presentarse problemas. Los indicadores importantes son dos: el pago por concepto de intereses como proporción del PIB y como proporción de los ingresos tributarios. Por ello, lo esencial no es solo el monto de la deuda, sino también el nivel de la tasa de interés promedio que paga el Gobierno. Es decir, cantidad (saldo de la deuda interna) por su precio (tasa de interés promedio).

- b) No se conoce ninguna propuesta seria cuyo objetivo sea reducir la deuda interna "totalmente", como indica don WCM. El informe de la CADI, por ejemplo, sugiere reducir el saldo de la deuda interna en 60%, es decir mantener la deuda interna en un monto equivalente al 40%. Don WCM debería, por consiguiente, explicar mejor su referencia a lo que él llama "...el afán tecnicista..." (pág. 214).
- c) Don WCM indica que, en la actualidad, "...la mayoría de nuestros recursos públicos, terminan sin aplicarse al sector productivo, produciendo el consecuente estancamiento económico" (pág. 214). Esta afirmación es correcta, pero está muy lejos de ser completa. En efecto, el problema de la deuda interna no solo ocasiona el estancamiento económico, sino también tiene otras consecuencias en las cuales don WCM no pone el debido énfasis:
- el problema de deuda interna significa que el Gobierno tampoco dedica recursos suficientes al gasto denominado social: educación, seguridad personal, salud;
 - el problema de la deuda interna, al crear estancamiento económico, genera desempleo e impide el aumento de los salarios reales.

Lo anterior significa que los grupos de más bajos ingresos ya están pagando –¡hoy, no mañana!– una parte importante del problema originado en la deuda interna. Y esto, por dos motivos: la insuficiencia y la mala calidad de servicios básicos (educación, seguridad personal, salud) y el desempleo más acentuado. Ambos fenómenos tenderán a agravarse conforme pase el tiempo sin dar una adecuada solución al problema de la deuda interna del Gobierno. ¡Una vez más, los pobres pagan los platos rotos!

7. En cuanto al monto de la deuda interna, don WCM hace dos consideraciones:
 - a) El desea limitar el problema de la deuda a la deuda bonificada y dejar por fuera aquella no bonificada aún. Concretamente, la deuda del Banco Central (BCCR), so pretexto de que “...esas pérdidas ya fueron absorbidas por la economía”. Esta tesis está equivocada. El BCCR tiene pérdidas cada año equivalentes, en forma aproximada, al 2% del PIB. El financiamiento de estas pérdidas presenta problemas semejantes al del financiamiento del déficit del Gobierno. Las pérdidas del BCCR pueden dejarse por fuera de la estimación del monto de la deuda interna, pero el hecho de acumular basura debajo de la alfombra no significa que el problema no exista. Él está ahí. Nada gana el país desconociendo su existencia. Sus consecuencias son ineludibles para toda la población. Pretender desconocerlo es una vana ilusión. La realidad no permite soñar.
 - b) Don WCM no tiene confianza ni en las cifras del Ministerio de Hacienda ni en las del BCCR. El desea una verificación del monto de la deuda interna por parte de la Contraloría General de la República. El está en su derecho. No hay ningún inconveniente en que la Contraloría lleve a cabo esta tarea. La magnitud y la naturaleza del problema no cambiará. ¡Dos o tres árboles de más o menos no alteran el bosque! Hay que cuidarse, eso sí, de precisiones válidas cuando se trata de resolver problemas propios de la ingeniería civil, pero que no lo son cuando se trata de enfrentar temas de la política nacional.

- c) Llama poderosamente la atención, sin duda, la propuesta de don WCM en el sentido de que la Contraloría verifique el monto de la deuda interna desde el punto de vista "moral". ¿Cuáles procedimiento utilizaría la Contraloría para confirmar fehacientemente, como lo quiere don WCM, la moralidad de la deuda interna? Sería conveniente conocer el punto de vista de don WCM al respecto.
8. En la página 217 hace don WCM una afirmación que no puede dejarse pasar sin refutarla. Indica, en efecto, que la deuda externa es "impagable". La deuda externa del país está al día. El monto anual de interés en relación con las exportaciones y con el PIB no presenta problemas. El país está pagando la deuda externa y puede seguir haciéndolo sin sacrificar su desarrollo social y económico. El país puede y debe honrar sus compromisos. Eso sí, debe evitarse a toda costa caer en la irresponsabilidad de los años 1980-1981, cuando se endeudó el país en el extranjero por montos tales que hicieron la deuda externa inmanejable. En aquellos años, el Gobierno (y el BCCR) tenían amarrados pies y manos debido a la carga de la deuda externa. Hoy, quince años después, el mismo fenómeno se presenta debido a la evolución seguida por la deuda interna. Pero se hace un flaco servicio al país pregonando que la actual deuda externa del sector público es inmanejable.
9. Las observaciones de don WCM sobre la propuesta del Gobierno requieren varios comentarios.
- a) Con respecto a la eliminación de los CAT, en la medida en que se lleve a cabo de acuerdo con la legislación vigente, no debería presentar problemas. Sin embargo, si el plazo y el monto trataran de reducirse, entonces las empresas que han tomado decisiones de inversión y de producción basadas en un contrato entre ellas y el Gobierno, sí podrían verse en dificultades.
- b) No queda claro, en el punto 11 de los comentarios de don WCM, por qué las instituciones públicas han de otorgar un subsidio al Gobierno al adquirir bonos a una tasa de interés inferior a la del mercado. Hay más bien, que legislar para

que las entidades estatales paguen impuestos de aduana, de ventas y sobre las utilidades. El Ministerio de Hacienda debe incluir en el proyecto de presupuesto estos ingresos y la Asamblea Legislativa ejercería el control político sobre los gastos correspondientes.

- c) Don WCM expresa su desacuerdo en cuanto al aumento de los impuestos a los combustibles y a las ventas (mantener la tasa en 15%). A nadie le gusta aumentar impuestos. Más adelante se examina cómo, con las medidas propuestas por don WCM, incluida su posición sobre los impuestos mencionados, no se sale adelante: el problema actual de la deuda interna no se resuelve.
- d) En relación con la venta de activos, don WCM se pronuncia en contra, si cuando la transacción se lleva a cabo con otra entidad estatal. Más adelante queda claro que este último camino no conduce a la solución del problema entre manos.
- e) Don WCM propone realizar un plebiscito a fin de decidir el tema de la venta de activos. El procedimiento es adecuado, siempre y cuando se indiquen a los ciudadanos, con la debida claridad, dos cosas:
 - i. ¿qué sucede si no se venden los activos?
 - ii. ¿cuál será el destino de los fondos recaudados con la venta de activos?

En otras palabras, el plebiscito tiene que suministrar a los ciudadanos los elementos necesarios para tomar su decisión. Estos deberán escoger entre "a" y "b" y no tendrán que decir si están o no de acuerdo con un almuerzo gratis, ya que este no existe. Cada decisión tiene un costo y un beneficio. El ciudadano debe tener el derecho de escoger, pero para ello ha de contar con la debida información. De no ser así, se trata de un burro amarrado contra un tigre suelto.

10. Seguidamente se hacen algunas observaciones sobre la "Propuesta para atender el problema de la deuda interna", de don WCM.

- a) El Banco Nacional (BNCR), al comprar el Banco de Costa Rica (BCR), dejaría de recibir ₡14.400 millones, o sea ₡60.000 millones al 24% anual. Por otra parte, el BNCR recibiría utilidades del BCR por un monto anual aproximado de ₡3.500 millones. El Gobierno se economizaría ₡14.400 millones al año. Este no es un planteamiento satisfactorio para el BNCR, ya que, sin hacer la transacción, recibe ₡9.600 millones al año (₡40.000 millones al 24%), y de hacerla, recibiría ₡3.500 millones (dividendos del BCR).
- b) El INS anunció con bombos y platillos haber logrado utilidades por ₡7.000 millones en 1996. Por otra parte, la CCSS recibe intereses por ₡12.000 millones al año, (₡80.000 millones al 15%). Así, la transacción representa una disminución de ingresos, para la CCSS de más de ₡5.000 millones.
- c) Según don WCM, las economías sugeridas en los puntos c) y d) de su propuesta representan una economía de ₡50.000 millones al año. Sin embargo, los números no cierran. En la lista detallada a continuación se incluyen los montos correspondientes:
- Reducción gasto público ₡22.000
 - Condonación... 6.000
 - Dolarización... 1.200
 - Ordenamiento... ?
 - Sistema subasta... ?

Total ₡29.200

Sería necesario, en consecuencia, buscar ₡20.800 millones adicionales para llegar a los ₡50.000 millones mencionados en la propuesta de don WCM. Debe tenerse presente que: primero, la reducción del gasto del Gobierno no podría sobrepasar el 1% del PIB (₡22.000 millones) sin afectar el empleo público, es decir, sin despedir funcionarios del Gobierno, y segundo, el aumento de la deuda pública externa (dolarización) no puede ser muy considerable, sobre todo si, según don WCM, la deuda externa es "inmanejable".

- d) En el punto e) de la propuesta de don WCM no tiene ninguna posibilidad. El BID no podría cambiar el destino de \$300 millones de préstamos ya aprobados para que el Gobierno de Costa Rica los destine a cancelar deuda interna. Además, se trataría de ₡66.000 millones (\$300 millones al tipo de cambio de ₡220 por dólar) y no de ₡6.600 millones, como indica el texto. Asimismo, sería necesario calcular la diferencia entre la tasa de interés que el Gobierno paga por su deuda interna y la tasa de interés que debería pagarle al BID por la nueva deuda contraída, no en dólares de USA, sino en una canasta de monedas, además de la devaluación de la moneda local. Esta diferencia es el monto que el Gobierno se economizaría en realidad. Pero el documento de don WCM se queda corto en estas estimaciones.
- e) Las sugerencias del punto f) tampoco ofrecen posibilidades importantes. Mediante donaciones de instituciones públicas, el Gobierno difícilmente podría hacerle frente al problema de la deuda interna.
- f) Actualmente, según publicaciones de la Junta de Protección Social de San José (*La Nación*, 19 de enero de 1997), el impuesto de 6% sobre los premios representa una transferencia al Gobierno de ₡500 millones. Si este impuesto se aumenta del 6% al 10%, el ingreso adicional para el Gobierno sería de ₡400 millones, suma esta, poco significativa, dada la magnitud del problema de la deuda interna.
- g) Sobre los puntos g) e i) de la propuesta del don WCM no hay comentarios específicos.
- h) Tomadas en su conjunto las sugerencias de don WCM contenidas en los puntos a) e i), no queda claro cómo se afirma que con ellas se lograría una reducción de la deuda interna "...superior a los ₡200.000 millones aproximadamente, una disminución del pago de intereses a un 4% del PIB..." La conclusión es clara: si el pago por concepto de intereses corresponde al 9% del PIB, en una estimación pasiva, no puede afirmarse que el problema de la deuda interna esté debidamente resuelto.

11. En la segunda parte de su propuesta, don WCM considera que, para solucionar de manera sostenible la deuda interna, se requiere lo siguiente:

- Reforma constitucional para introducir orden, planificación, equidad, racionalidad y austeridad en el gasto público. No queda claro si se trata del proyecto de “garantías económicas”;
- Promulgación de la Ley General de Presupuestos Públicos;
- Reforma tributaria;
- Aprobación de la Ley de Empleo Público;
- Promulgación de la Ley Marco de Alianzas Estratégicas;
- Revisión del calendario del proceso de desgravación;
- Aplicación de un plan de reactivación económica “en un plazo no mayor de 45 días”;
- Definición de una estrategia nacional contra la corrupción;
- Pago a las instituciones estatales con activos públicos ociosos;
- Fortalecimiento de instituciones públicas de alta rentabilidad para incursionar en actividades de ganancias elevadas.

“Todas estas medidas atacan la causa de la deuda” (pág. 230), según indica don WCM, y además, “representan una visión estructural del problema y van más allá de la visión contable y fiscal que se evidencia en la propuesta gubernamental” (pág. 230). Cabe preguntarse, solamente: ¿a cuánto ascenderá la deuda interna del Gobierno, cuando este conjunto de medidas llegue a adoptarse? Y mientras tanto, los grupos de más bajos ingresos continuarán, de manera creciente, pagando buena parte del costo del problema de la deuda interna.

ARTÍCULO

DE LA SEÑORA JOYCE ZÜRCHER B. DE CARRILLO*

El artículo de doña Joyce Zürcher B. de Carrillo (JZC) –única pluma femenina que ha participado en el debate reciente sobre la deuda interna– es poco pretencioso. Doña JZC no propone medidas concretas alternativas para resolver el problema de la deuda interna. Además, sus observaciones y objeciones a algunas de las propuestas planteadas por otros participantes en el debate (los CAT, la venta de activos públicos incluidas las playas y RACSA, el impuesto del quince por ciento sobre las ventas) son, en general, de poca monta.

Dos ideas de doña JZC deben, sin embargo, rescatarse. En primer lugar, ella reconoce sin ambages la importancia y la seriedad del problema de la deuda interna. No trata de disminuir la trascendencia del tema, ya que “...el manejo de las finanzas públicas es insostenible... y se agrava cada minuto”. Doña JZC no ve “ardides”, ni “motivaciones ocultas”, ni maniobras para “sembrar el pánico”. En resumen, no ve fantasmas en donde no los hay. Honor al mérito.

En segundo lugar, doña JZC da en el clavo al afirmar que “...el control de la deuda no es un fin en sí mismo, sino el medio que nos permitirá orientar nuevamente la inversión pública hacia el desarrollo económico y social...”. Este es un mensaje de fundamental importancia. La Comisión para el Análisis sobre Deuda Interna (CADI) del Ministerio de Hacienda siempre insistió en que la gravedad del

* “Deuda interna y desarrollo”, de la señora Joyce Zürcher B. de Carrillo, en *La Nación* del 29 de enero de 1997.

problema de la deuda interna reside en la imposibilidad del Gobierno de atender sus responsabilidades básicas. El pago por concepto de intereses tiene, por así decirlo, al Gobierno atado de manos y pies. No puede gastar en salud, seguridad y educación lo que debería gastar. Y este hecho a quienes más perjudica es a los grupos de bajos ingresos, pues los demás tienen alternativas como la educación privada, la salud privada, la seguridad privada. Es más, los grupos sociales más necesitados ya están pagando la cuenta, y cada día que pase sin resolver el problema de la deuda interna, mayor será el costo que deberán sufragar. Debe reconocérsele a doña JZC, por consiguiente, el haber puesto el dedo en la llaga.

ARTÍCULOS DE DON RODRIGO MADRIGAL NIETO*

1. En el primero de sus dos artículos, don Rodrigo Madrigal Nieto (RMN) plantea dos ideas principales. En primer lugar, la necesidad insoslayable de hacer las reformas necesarias en los entes públicos a cargo del control y vigilancia de los fondos públicos. Esto, con el propósito de "...evitar que se los roben de nuevo sus propios administradores...". Así, se impedirían los "...inmensos desfalcos en las arcas del Estado ...que unos cuantos se llevarón...". En segundo lugar, don RMN insiste en que el problema de la deuda interna no debe causar asombro ni sobresalto, porque es un problema de viejo cuño, conocido ampliamente por los políticos. Su crecimiento ocurrió "...desde hace varias décadas a vista y paciencia de los gobiernos...". Pero es más, para don RMN "...el problema de la deuda interna tampoco es el Apocalipsis..." no debe usarse "...como pretexto de una supuesta crisis insalvable...". Para concluir, indica que no sabe si quienes abogan por la venta inmediata de activos estatales asumen un fanático pseudo-nacionalismo impulsados por "...motivaciones ocultas...".

Sobre estos dos puntos el suelo esta parejo, sin duda. De una parte, la disciplina fiscal ha de ser férrea, la pulcritud debe imperar. Esto es preciso así exista o no problema de la deuda interna. De otra, debe seguirse el dicho popular ni tanto que que-

* "Deuda interna, duda eterna" (*La Nación*, 30 de enero de 1997) y "De la estatzación a la capitalización" (*La Nación*, 2 de febrero de 1997), de don Rodrigo Madrigal Nieto.

me al santo, ni tan poco que no lo alumbre. La deuda interna se ha transformado en uno de los principales problemas del país. Sus consecuencias para el buen funcionamiento del Estado y sus efectos perjudiciales para los grupos de más bajos ingresos son ya, desgraciadamente, evidentes. El problema es muy serio, pero no el único del país. Además, si se ponen manos a la obra, no es insalvable.

2. Termina don RMN el primer artículo clamando por un “proyecto auténticamente nacional”. Sin embargo, don RMN deja al lector a oscuras: ni indica qué quiere decir con dicha expresión, ni tampoco le suministra elementos de juicio. No se sabe, por lo tanto, lo que don RMN tiene en mente. Por cierto, esta frase admite múltiples interpretaciones, y según cuál sea la escogida puede ser útil o no para “...construir la sociedad en que deseamos vivir”.
3. Don RMN, siempre claro en sus escritos, ha publicado el artículo “De la estabilización a la capitalización”, que representa, sin duda, la excepción. Es necesario leerlo varias veces para poder captar a cabalidad su mensaje y sus planteamientos. Don RMN trata dos temas diferentes. Como primera medida es necesario hacer la consecuente separación. De una parte, don RMN se refiere al tema de la deuda interna: cómo reducir su monto en €300 000 millones y los intereses en un 40%. De otra parte, plantea la formación de una *holding* nacional o compañía matriz.
4. Según don RMN, el Estado costarricense dispone de suficientes activos para resolver el problema de la deuda interna. Estos activos son de dos tipos. Primero, “...una serie de entidades estatales que desarrollan actividades rentables...”, y segundo, “...tierras valiosas (no necesariamente playas)...”. Ambos activos, previo avalúo, pasarían a formar el capital de sociedades por acciones propiedad del Estado. Luego, el Estado utilizaría estas acciones “... como medio de pago de su deuda con otras instituciones...”. Hasta aquí el planteamiento de don RMN, coincide, en su aspecto esencial, con el de don Ottón Solís y don Alberto Cañas. Indica don RMN: “...se cancelaría, de este modo, la totalidad de la deuda con el sector público y, consecuentemente, se re-

bajaría el monto de los intereses...". Se podría reducir la deuda en unos €300.000 millones (incluida una condonación por €35.000 millones) y el pago anual de intereses en un 40%.

5. Hechas estas transacciones, el remanente de las acciones de las sociedades estatales todavía en manos del Estado pasarían a la *holding* nacional. Su capital "...estaría constituido por la suma de los capitales de las sociedades que se formen", menos, evidentemente, el monto entregado a los entes públicos para canjearlos por los bonos de la deuda pública que ellos tenían.

Es importante considerar que las entidades estatales que se transformarán en sociedades son aquellas que desarrollan actividades propias de la empresa privada. Posiblemente don RMN piensa en los bancos comerciales, el negocio de seguros, la refinación de petróleo, pero no en la CCSS, ni el ICAA, cuyas funciones son de carácter social. Si estas últimas llegaran a poseer acciones de alguna de las nuevas sociedades del Estado, obtenidas por el canje de títulos de la deuda interna en su posesión, podrían mantenerlas como inversión permanente o bien venderlas por medio de la *holding* nacional en el mercado bursátil.

6. Don RMN propone, seguidamente, que un porcentaje mayoritario de las acciones de la *holding* nacional se reparta "...gratuitamente entre los ciudadanos...", de manera tal que cada uno de ellos "...recibiría una cuota igual de acciones...". Así, "...se retribuiría el ahorro que ellos mismos han generado con su trabajo...". El Estado podría mantener una participación minoritaria en la *holding* nacional. Se trata, en esencia, de "desestatizar" activos públicos y proceder a su "nacionalización". Esto último, por cuanto los ciudadanos serían todos accionistas de la *holding* nacional. Después de tres años, ellos podrían vender sus acciones en el mercado de valores, pero nadie podría llegar a acumular, ni directa ni indirectamente, más del uno por mil de la totalidad de las acciones de la *holding* nacional.
7. Don RMN indica que "...de cada una de las sociedades que se han transferido a la compañía matriz se determinaría qué porcentaje se autoriza vender a particulares...". Más adelante añade: "...El producto de la venta a particulares de las acciones de

las diferentes sociedades, se le traspasará íntegramente al gobierno central para hacer otros abonos a la deuda interna...". Sin embargo, algo no calza. La *holding* nacional distribuirá gratuitamente sus acciones a los ciudadanos. La *holding* nacional no podría, a la vez, vender las acciones de las empresas que recibe, porque siendo este el respaldo de sus propias acciones, de proceder así, entonces no tendrían valor. Se trataría de un engaño a la ciudadanía: distribuir gratuitamente acciones sin valor. La *holding* nacional sí podría servir de intermediario financiero en el mercado bursátil para colocar las acciones recibidas por entidades públicas, por ejemplo el Banco Nacional, en pago de los bonos de la deuda interna en sus manos. Pero, en este caso, el producto de la venta sería propiedad del Banco Nacional y no podría transferirse al Gobierno para reducir el saldo de la deuda interna. Si el Estado decidiera vender en el mercado las acciones de su participación minoritaria en la *holding* nacional, estos fondos sí podrían destinarse a disminuir el monto de la deuda interna, pero no los otros fondos.

8. Tampoco queda clara la propuesta de don RMN de dolarizar y mejorar las condiciones financieras (plazo y tasa de interés) de la deuda que el Gobierno tiene con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Esto, por cuanto el BID no posee deuda pública de Costa Rica. No habría, por ende, ninguna deuda que convertir de colones a dólares. En relación con la deuda interna adquirida por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), su monto aproximado es de \$137 millones y no representa el 30% de la deuda interna en manos del sector privado como indicó RMN. Como esta deuda está denominada en dólares, tampoco habría conversión de deuda en colones a deuda en dólares. Dados los problemas que afronta el BCIE en Nicaragua y en Honduras, difícilmente podría otorgarse a Costa Rica un tratamiento preferencial, por ejemplo, en cuanto a la tasa de interés. Así, la propuesta de don RMN no tiene viabilidad.
9. El planteamiento de don RMN significa, en síntesis, la pérdida de todas las utilidades de las empresas denominadas por él rentables, al trasladar el cien por ciento de sus acciones al Gobierno primero y luego a la *holding*. Una de estas empresas, si tuviera

ra como parte de sus activos bonos de Gobierno, experimentaría los siguientes movimientos en sus estados financieros.

- a) En el balance de situación: se sustituiría la partida del activo por concepto de bonos de la deuda interna del Gobierno, por acciones de algunas de las empresas rentables; además, en la cuenta patrimonial no aparecería utilidades por distribuir, ya que estas deben transferirse en forma de dividendos.
- b) En el estado de ganancias y pérdidas: las utilidades del período no podrían retenerse, sino que deberían distribuirse como dividendos a los accionistas, es decir, a la *holding* nacional o a otras entidades estatales, se trate de empresas rentables o de empresas de carácter social. Así, un banco estatal como el Banco Nacional de Costa Rica experimenta los cambios siguientes:
 - i. perdería el cien por ciento de sus utilidades;
 - ii. perdería el cien por ciento de los intereses sobre los bonos de la deuda pública del Gobierno que en la actualidad tiene en sus activos; y
 - iii. ganaría las utilidades del “paquete” de acciones de las sociedades estatales que recibiría a cambio de los bonos de la deuda interna del Gobierno en su posesión, a la hora de hacer la transacción.

Por otro lado, una empresa rentable que no tenga bonos de la deuda pública del Gobierno en sus activos, simplemente perdería sus utilidades, ya que ni entregaría bonos (porque no los tiene), ni recibiría acciones de otras empresas estatales; tan sólo perdería el cien por ciento de sus acciones, al cederlas a cambio de nada.

10. La dificultad fundamental de las propuestas del tipo de la de don RMN reside en lo siguiente. Las utilidades anuales de las empresas rentables —es decir, del INS, RECOPE, Banco Nacional de Costa Rica, Banco de Costa Rica y Banco Crédito Agrícola— representan un monto inferior al que el Gobierno debe pagar cada año por concepto de intereses sobre los bonos de la deuda

pública propiedad de las entidades del sector público. El total de las utilidades no alcanza para compensar el monto de intereses que el Gobierno dejaría de pagar. En cuanto a la utilidades del ICE (no queda claro si don RMN cataloga a esta entidad estatal como una de las que desarrollan actividades rentables, propias de la empresa privada), éstas no pueden tomarse en cuenta para el esquema propuesto por don RMN, pues deben dedicarse, año tras año, a amortizar los pasivos del ICE y a financiar, parcialmente, los programas de expansión. En relación con los excedentes de la CCSS, debe recordarse que tampoco es posible echarles mano, ya que su destino es el financiamiento de las futuras pensiones.

El valor de los activos públicos bien podría resultar mayor que el saldo de la deuda interna del Gobierno. El problema reside en el hecho de que no generan utilidades suficientes. Por ello, cuando se aclara el humarascal de la alquimia financiera y se consolidan los estados financieros de las empresas rentables del sector público con las que dejarían de percibir intereses por concepto de sus tenencias de bonos de la deuda interna –y esto, en última instancia, es la propuesta de don RMN–, entonces surge lo inevitable: las cifras no cierran y el flujo de caja de algunas de las entidades públicas –rentables o de carácter social– saldrá, irremediablemente, maltrecho.

11. En vista de las consideraciones anteriores, las propuestas de don RMN no resolverían el problema de la deuda interna, a no ser que se descapitalice el sector público o se aumenten los impuestos mediante el incremento de las tarifas de servicio público y las cuotas obrero-patronales del sistema de seguridad social. Es preferible, por transparente, plantear abiertamente la venta de algunos de los activos del Estado que proceder a la descapitalización generalizada del sector público. En todo caso, aun cuando las sugerencias de don RMN representaran un “proyecto auténticamente nacional”, no es adecuado para alcanzar el objetivo deseado, a saber: resolver el problema de la deuda interna del Gobierno, pese a que podría representar un camino alternativo para estudiar la posible venta de algunos activos del Estado.

12. En cuanto al segundo aspecto de la propuesta de don RMN, es decir la creación de una *holding* nacional constituida por el capital de empresas públicas rentables, presenta perspectivas mejores. La distribución de las acciones de la *holding* nacional, en proporción igual entre la población, con la posibilidad subsecuente de que los ciudadanos puedan vender las acciones por ellos recibidas, es una manera factible de vender algunos activos públicos. Claro está que el valor de las acciones de la *holding* nacional depende del valor de las acciones de las empresas públicas que constituyan sus activos. En efecto, si la *holding* nacional vendiera las acciones de esas empresas y el producto lo transfiriera al Gobierno, tal como lo propone don RMN, entonces las acciones de la *holding* nacional valdrían muy poco. Pero podría representar una manera interesante de devolver a los costarricenses el valor de una parte de las empresas públicas. Subsisten, sin embargo, serias dudas acerca de si la distribución de acciones que sugiere don RMN no representa un nacionalismo trasnochado, dado el avance de la tecnología y de la globalización. Este no parece el mejor camino para asegurar al país la diversidad, calidad y precios de servicios básicos para mejorar su competitividad y acelerar su desarrollo económico.

ARTÍCULO DE DON ALEJANDRO ESQUIVEL*

Don Alejandro Esquivel (AE) se propone ayudar a "...resolver parcialmente aunque en forma significativa..." el problema financiero y de la deuda interna del país. La propuesta de don AE, para alcanzar este propósito, consiste en crear una inmobiliaria estatal. A esta inmobiliaria "...se le traspasarían los edificios que pertenecen al Estado Costarricense". Seguidamente, las entidades que ocupan dichos edificios firmarían un contrato de arrendamiento con la inmobiliaria. El alquiler equivaldría al uno por ciento mensual del avalúo de cada inmueble. Posteriormente, la inmobiliaria vendería sus acciones en la Bolsa y "...el importe de esa venta sería utilizado para cancelar parcialmente la deuda interna".

En otras palabras, la CCSS transferiría sus edificios –incluidos los hospitales– y, además, pagaría el uno por ciento al mes por concepto de alquiler a la inmobiliaria. Asimismo, los bancos comerciales cederían sus edificios y también pagarían alquiler a la inmobiliaria.

Las dificultades principales de la propuesta de don AE son dos. Primera, la descapitalización que experimentarían las entidades públicas al traspasar sus edificios sin recibir nada a cambio. Segunda, la determinación de dónde salen los recursos para sufragar el alquiler del uno por ciento que las entidades públicas deberán pagar cada mes a la inmobiliaria. En efecto, muchas de estas entidades –como

* "Inmobiliaria estatal contra deuda interna" de don Alejandro Esquivel, publicado en *El Financiero*, semana del 3 al 9 de febrero de 1997.

las universidades— no pueden generar el monto a pagar mensualmente por concepto de alquileres. Entonces, para hacer frente a este gasto adicional, sería necesario, en algunos casos, aumentar las transferencias del Gobierno (así, lo servido se iría por lo comido); en otros, incrementar, las tarifas de servicios públicos y las cuotas obrero-patronales. En pocas palabras, habrían de aumentarse los impuestos.

La diferencia con respecto al caso citado por AE del “Más por Menos” y la Inmobiliaria Enur es evidente: el “Más por Menos” es una empresa capaz de generar los recursos para pagar los alquileres a la Inmobiliaria Enur; por el contrario, las entidades públicas en muchos casos, como se indicó no podrían hacerlo.

Pareciera haber campo para crear una inmobiliaria estatal bastante modesta destinada a centralizar la administración y venta de numerosas propiedades públicas ociosas, sin tomar en cuenta playas. El producto de la venta de estos activos podría destinarse a la amortización de la deuda interna. Sin embargo, mediante este expediente no podría disminuirse de manera significativa el monto de la deuda interna. Consistiría, por otra parte, en un procedimiento lento y engorroso. Pero el esfuerzo bien valdría la pena, por cuanto, en la actualidad, muchos activos públicos están ociosos y no reditúan.

ARTÍCULOS DE DON ALBERTO DI MARE*

Es conveniente comenzar por señalar los puntos en los cuales existe concordancia de puntos de vista con don Alberto Di Mare (ADM). Luego se pasará a analizar aquellos otros sobre los que existen discrepancias.

I

Primero, el problema de la deuda interna no solo existe, sino que es, además, un tema importante. Afirma ADM que la deuda interna es "...algo que evidentemente está ahí, y que si no sabemos sortear adecuadamente puede hundirnos...". Y en su segundo artículo ADM considera que la situación presente es una en la cual el pago por concepto de intereses resulta exagerado, lo que incide en el desequilibrio de las finanzas públicas. La deuda interna "...ha crecido incontrolada..." y "...desbocada...". No se entiende, por lo tanto, el título del segundo artículo de ADM, "Deuda interna: problema inexistente", porque él mismo reconoce la existencia y la trascendencia del problema. Todavía más: su importancia es tal, que puede llegar a hundir al país, según sus propias palabras. Se trata de un lamentable *lapsus* lingüístico en el que ya había incurrido en la versión preliminar del texto de su conferencia pronunciada en la Casa de la

* "Deuda Interna: un mal planteo" y "Deuda interna: problema inexistente", de don Alberto Di Mare, publicados en *La Nación* el 18 y el 27 de abril de 1997, respectivamente. Una versión preliminar de estos dos artículos había circulado con el título "Deuda interna: problema inexistente", en febrero de 1997, basada en una conferencia dictada en la Casa de la Cultura, en Heredia.

Cultura de Heredia. Este encabezado de ADM crea incertidumbre en el lector, lo confunde y lo induce a error de manera innecesaria y sin que pueda establecerse, a ciencia cierta, el propósito de este proceder.

Segundo, ADM, al igual que la CADI, considera necesario actuar con cierto sentido de premura para resolver el problema, dadas sus consecuencias tan perjudiciales. No se trata de un problema que se resolvería por sí solo en el transcurso del tiempo. Por el contrario, es imprescindible adoptar un tratamiento específico y medidas concretas.

Tercero, la deuda pública interna *per se* no tiene por qué representar un problema. Así lo planteó la CADI en la primera oración de su informe. ADM también comulga con esta idea. En efecto, en tanto los recursos obtenidos, mediante la venta de bonos, se utilicen de manera correcta, los proyectos o inversiones así financiados generarían ingresos adicionales con los cuales hacer frente al pago de los intereses y a las amortizaciones del principal. El problema, por consiguiente, se genera cuando los gobernantes son incapaces de utilizar, de forma adecuada, los fondos obtenidos de la deuda interna. Cuando se consume alegremente sin percatarse de la inevitable necesidad de pagar la deuda interna, entonces el país se enrumba irremediabilmente a problemas como los que enfrenta en la actualidad.

Cuarto, en relación con las propuestas planteadas por ADM, la primera de ellas no presenta ninguna dificultad. Se refiere a la necesidad de poner coto a la irresponsabilidad fiscal. Sobre este punto, sin embargo, se le quedó en el tintero a ADM mencionar, de manera explícita, que la disciplina fiscal debe incluir no sólo al Gobierno central, sino también al Banco Central, cuyo déficit alcanza ya, aproximadamente, el 2% del PIB. Para financiar este déficit, el Instituto Emisor vende, año tras año, una cantidad apreciable de bonos que viene a engrosar el saldo de la deuda interna y a aumentar, en consecuencia, el monto de intereses pagado por concepto de la deuda pública interna.

II

En cuanto al origen del problema, hay, a la vez, coincidencia y discrepancia con ADM. Existe coincidencia cuando él considera "...el gasto público deficitario..." y el hecho de "...que en el pasado se invirtió mal..." como las causas del problema. Este planteamiento sería, sin dificultad, suscrito por la Comisión. Existe discrepancia cuando ADM concibe el exceso del gasto público y el "gigantismo estatal" como las causas fundamentales del problema de la deuda interna. Esto no es así y además, no se sigue de otros razonamientos del autor en las artículos comentados.

En efecto, el monto del gasto público puede ser "exageradamente" elevado o el Estado puede padecer de "gigantismo" y, sin embargo, no existir un problema de deuda interna. Sucedería así únicamente si los ingresos generados de la recaudación de impuestos fueran suficientes para cubrir los gastos del gobierno. En sentido contrario, un Estado que se caracteriza por el "enanismo" o por un gasto público "reducido", bien podría enfrentar un problema de deuda interna si la recaudación de impuestos no alcanzara para cubrir los gastos.

Además –y este punto planteado por el mismo ADM y expresado ya en el Informe de la CADI es de mucha trascendencia– si los recursos obtenidos mediante la venta de bonos –déficit fiscal– hubieran sido bien utilizados, entonces el problema no se presentaría, tal como quedó explicado en párrafos anteriores.

En conclusión, tiene razón ADM cuando considera "...el gasto público deficitario..." y el hecho de que en "...el pasado se invirtió mal...", "...la inversión pasada no fue sabia", como las causas principales del problema de la deuda interna. No le asiste la razón, sin embargo, cuando señala como origen del mal que aqueja al país el "gigantismo" estatal y el "exceso" del gasto público.

III

Antes de entrar a considerar las propuestas de ADM sobre las cuales existen importantes discrepancias, es conveniente referirse a otros puntos con respecto a los cuales tampoco existe acuerdo.

- a) Dice ADM que bien pueden echarse a perder las cosas por la desmesura de querer hacer desaparecer el problema (de la deuda interna) "...de un plumazo". Pero no queda claro quién ha propuesto resolver el problema de la deuda interna de esta manera. En relación con el Informe de la CADI, ahí se plantea disminuir el saldo de la deuda interna, estimada a finales de 1997, a $\$400.000$ millones, es decir, reducirla a un 40%. La deuda interna continuaría representando un problema, pero de una magnitud razonable, por cuanto sería posible liberar recursos del Gobierno para dedicarlos a sus programas perentorios.
- b) Considera ADM que "...la deuda es siempre una colaboración espontánea...". Esto es así cuando las adquisiciones las lleva a cabo el sector privado, pero no lo es si las realiza el sector público. En este último caso, se trata de un acto forzado. Equivale, finalmente, a establecer impuestos camuflados a los organismos públicos que se traspasan luego al contribuyente mediante el aumento de las tarifas de los servicios públicos o la calidad menor de ellos.
- c) Don Alberto considera que cuando se trata de resolver varios problemas a la vez, entonces "...arriesgamos, casi seguramente, no poder alcanzar acuerdo alguno...". Esto no es así por dos razones. Primera, aun cuando se escogiera alcanzar un solo objetivo –por ejemplo, resolver el problema de la deuda interna– no está dicho que se pueda llegar a un acuerdo entre quienes deben tomar las decisiones. Segunda, con frecuencia, para librar con éxito una batalla, es necesario abrir simultáneamente varios frentes. De esta manera, no se concentran los recursos en un solo campo. Sin embargo, muchas veces la posibilidad de solucionar el problema A depende del avance en cuanto a la solución de B y C. Avanzar en B y C permite progresar en A. Además, es bien conocido que en algunas circunstancias –¡no todas, obviamente!– es posible matar dos pájaros de un tiro.

En la práctica, la conducción de la política económica es una tarea difícil, precisamente porque los objetivos y los instrumentos son múltiples y cambian en el transcurso del tiempo. Ello imposibilita diseñar y aplicar la política económica de acuerdo con la

presunción de poder alcanzar conclusiones “irrebatibles”. En efecto, a pesar del planteamiento conocido de Tinbergen-Meade, no es posible utilizar un instrumento de manera exclusiva para alcanzar un solo objetivo. En la vida cotidiana, en la ejecución de la política económica, debe reconocerse una estrecha imbricación de objetivos y de instrumentos. Por eso la política económica no es un lecho de rosas.

- d) ADM da la impresión de apoyar la tesis de quienes consideran que, por ser, el problema de la deuda interna, de naturaleza financiera, las soluciones han de ser también, únicamente de carácter financiero. Dos temas quedan por definir. Primero, ¿cómo se determina cuándo un problema es “financiero”? Segundo, no se explica por qué un problema “financiero” no puede ser resuelto con medidas “no financieras”, es decir “reales”. Constantemente, los empresarios ajustan su cartera de activos fijos para enfrentar deficiencias en su flujo de caja, ocasionadas, con frecuencia, por las cargas financieras.
- e) La posición de ADM sobre la relación entre la tasa de interés y la rentabilidad de las inversiones privadas, es una de esas verdades a medias que confunden al lector en vez de ayudarlo a aclarar la situación. Cuando el acervo de conocimientos (y de tecnologías), la estructura del mercado (grado de competencia) y las ventajas comparativas se encuentran dados, entonces existe también un conjunto dado de posibles proyectos de inversión en el sector privado. Cuáles de estos proyectos se concretarán depende básicamente de la tasa de interés. Cuando esta aumenta, algunos proyectos no resultan rentables, y su realización se pospone. Cuando la tasa de interés disminuye, algunos proyectos que no eran rentables a la tasa de interés anterior llegan a serlo y, por lo tanto, se llevarán a cabo. Pero de esto no se sigue –y este es el punto importante– que la tasa de rentabilidad de las inversiones privadas sea más elevada cuanto mayor sea el nivel de la tasa de interés. Los empresarios siempre escogerán los proyectos más rentables, es decir, racionalizarán sus inversiones, aun cuando la tasa de interés sea relativamente baja. No sería, en efecto, lógico suponer que los empresarios deban esperar

al aumento de la tasa de interés para proceder a invertir en los proyectos de mayor rentabilidad.

Si se elimina la condición de *ceteris paribus* establecida por ADM, entonces es evidente que la tasa de rentabilidad de las inversiones privadas depende del efecto de los cambios en las tecnologías, del grado de competencia y de la evolución de las ventajas comparativas y no solo del comportamiento de la tasa de interés. No se sigue, en consecuencia, que cuanto más elevada sea la tasa de interés mayor será la racionalización de las inversiones de los empresarios privados.

- f) Sobre el mismo tema, ADM considera preferible sufragar las finanzas públicas con recursos provenientes de la deuda pública que con la recaudación de impuestos. Sería entonces, más adecuado generar déficit fiscales recurrentes y financiarlos mediante el aumento de la deuda interna más que propiciar el equilibrio fiscal, es decir, financiar el gasto público con el producto de los impuestos. Pero ADM pasa por alto el tema de la estructura tributaria. En efecto, según cuál sea esta estructura, una elevación de la tasa de interés bien podría reducir más la rentabilidad de las inversiones privadas –debido al incremento de las cargas financieras– que un aumento de los impuestos, si este recae sobre el consumo (impuesto de ventas) y no sobre los costos de producción (seguridad social) ni sobre la acumulación de capital (impuestos sobre activos).
- g) ADM considera que los políticos, “...temerosos de cargar impuestos adicionales a los ciudadanos...”, prefieren recurrir al aumento de la deuda pública. Mediante este expediente “frívolo”, tratan de disfrazar su proceder incorrecto. Sin embargo, no todo financiamiento a plazo es inconveniente. No significa que “...la colectividad no está dispuesta a pagar...”. Más bien debe reconocerse que algunas de las inversiones realizadas hoy no deben pagarse hoy mismo, sino mañana. Si la generación A lleva a cabo una determinada inversión “X” cuyo beneficio será recibido solo por la generación siguiente B, entonces A haría bien en financiar la inversión “X” de manera que el pago de dicho financiamiento sea asumido por B, ya que ella percibirá los beneficios de

dicha inversión. En otras palabras, A se endeudaría hoy y B pagaría esa deuda mañana, con los beneficios que obtendría de la inversión "X". Por el contrario, no sería responsable de parte de A dejar a B el pago de deudas por concepto de gastos que solo a ella beneficiarían. Así, el aspecto intergeneracional de la deuda interna debe ser tomado en consideración, a pesar de las dificultades prácticas evidentes: primera, definir cuándo termina una generación y cuando comienza la siguiente, y segunda, determinar la distribución de los beneficios de la inversión "X" entre A y B, para poder así asignar equitativamente a cada una de ellas la parte que le corresponde pagar del costo de "X", incluidas, claro está, las cargas financieras. En resumen, hace bien A en dejar el pago de algunos de los gastos en que ella incurre en el presente para ser pagados por B en el futuro.

IV

El punto de mayor controversia con don ADM se refiere, sin duda, a su propuesta principal para buscar solución al problema de la deuda interna. Su proposición consiste en canjear los títulos de la deuda interna denominados en colones por otros cuyo valor se expresaría en dólares. Estos devengarían una tasa de interés de 7% anual. Al procederse de esta manera, según ADM, el actual déficit fiscal desaparece y más bien resultaría un superávit. Esto se debe, sencillamente, a que el Gobierno, en vez de pagar una tasa de interés anual del 20%, pagaría tan solo una del 7%. Sin embargo, para que esta sencilla aritmética no sea un simple ejercicio sino una posibilidad real, es necesario satisfacer dos supuestos básicos. Y es aquí, precisamente, cuando se comienza a pisar terreno altamente movedizo. Se requiere, sin duda, satisfacer las dos condiciones siguientes: primera, la devaluación del colón, en relación con el dólar, debe ser de cero, y segunda, la inflación nacional debe ser semejante a la de los Estados Unidos.

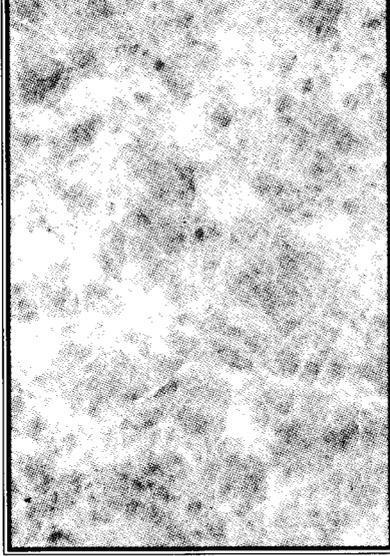
Si alguna de estas dos condiciones no se cumple entonces la aritmética de ADM no da los resultados que él pregona. En efecto, al devaluarse la moneda nacional –y es obvio que el ritmo de la devaluación del colón no depende únicamente del déficit fiscal– el Gobierno tendría que pagar más colones para adquirir las divisas con las

cuales cancelar los intereses de la deuda interna, ahora expresados en dólares.

Si la inflación resulta mayor que la de los Estados Unidos, la tasa de interés, en el mercado financiero costarricense, tendría que aumentar y se volvería a la situación inicial: el Gobierno pagaría el impuesto inflacionario.

Así, cuando se examina la propuesta de ADM con cierto detenimiento se encuentra la necesidad de satisfacer importantes supuestos, a falta de los cuales su aritmética simplemente no da los resultados esperados. Y si los supuestos se dan, entonces no sería necesario dolarizar la deuda interna: bastaría con que los bonos costarricenses devengaran la tasa de interés en colones del mercado financiero local, la cual sería muy semejante a la de los Estados Unidos.

La propuesta de ADM no es "sencilla" (dolarizar la deuda interna), por el contrario, resulta mucho más compleja y difícil de aplicar. Se trata ni más ni menos, que de lograr, primero, una estricta disciplina fiscal incluido todo el sector público, en especial el Gobierno y el Banco Central, y segundo –y aún más importante– de establecer una política monetaria y cambiaria basada en una Caja de Conversión tal como existe, en la actualidad, en la Argentina. De esta manera, se eliminaría la discrecionalidad de que disfrutaban hoy, tanto el Gobierno, como el Banco Central. Debe reconocerse que si todo lo anterior se logra, lo demás vendría por añadidura. La proposición de ADM resulta una especie de "alegrón de burro". Su ejecución no es nada "sencilla", como él cree, sino muy difícil, aunque posible. Es más: sería muy conveniente que el país se enrumbara en la dirección de la dolarización, sobre todo si en vez del esquema argentino se adoptara, de una vez, el panameño. Pero lo anterior no ha de ser óbice para percibir y tomar en cuenta los supuestos tan significativos que realmente se hallan detrás de la propuesta de ADM. De hecho, subsanar los resultados tan perjudiciales del despilfarro fiscal –y el problema actual de la deuda interna es uno de ellos– no es tarea fácil. Pretender restablecer la disciplina fiscal y enderezar la situación con medidas en apariencia sencillas constituye un grave error: es un camino equivocado que tan solo alienta falsas expectativas y cándidas esperanzas.



PARTE IV

OBSERVACIONES FINALES

EN esta última parte se hace una recopilación de las principales ideas y de los puntos de vista recurrentes sobre el tema de la deuda interna del país. Estas observaciones finales se plantean y enumeran a manera de conclusión. En primer lugar se mencionan las críticas de carácter moral; luego, en la segunda sección, se enumeran las críticas sobre las tareas de la Comisión para el Análisis de la Deuda Interna (CADI); en la tercera se examinan ciertos puntos técnicos, y en cuarto lugar, se hace referencia a varias propuestas para enfrentar el problema de la deuda interna. Para concluir se encuentran algunas consideraciones finales.

1. CRÍTICAS EN EL ÁMBITO MORAL

No pocos de los artículos y de los editoriales publicados sobre el tema contienen críticas de orden moral al Informe de la CADI. Tres de ellas deben mencionarse específicamente.

- a) El tema de la deuda interna se ha magnificado y se ha utilizado como un ardid con el propósito avieso de atemorizar a los costarricenses. Se ha afirmado que Eduardo Lizano hace gala de “una luciferina y maquiavélica capacidad de intriga”. Este punto de vista ha sido rebatido aún por los más recalcitrantes críticos del Informe de la CADI. En efecto, ellos han reconocido, al unísono, la gravedad del problema. Es más, de no atacarse tenderá a agravarse. Asimismo, ha sido ampliamente reconocido el

efecto nefasto que el problema de la deuda interna tiene para la población, en general y muy especialmente, para los grupos de más bajos ingresos.

- b) Se ha tratado de engañar a la opinión pública, por cuanto el problema de la deuda interna se ha usado para esconder y camuflar el verdadero propósito buscado, para esconder fines ocultos. Estos no son otros que la privatización de empresas públicas. Según estos críticos, la CADI buscó una excusa. No tuvo la entereza de presentar abiertamente su objetivo, cual es la privatización de empresas públicas. Es decir, detrás del tema de la deuda interna, la verdadera meta de la CADI ha sido propiciar la venta de activos públicos. Esta crítica tampoco tiene asidero, por cuanto miembros de la CADI han planteado, desde hace ya varios años, la necesidad y la conveniencia de proceder a la venta de empresas e instituciones públicas. Esto, mucho antes del surgimiento del problema de la deuda interna. Como se indica más adelante, el país debe proceder a dicha venta, exista o no el problema de la deuda interna.
- c) Se ha llegado a insinuar –y aun a afirmar– la posibilidad de que los miembros de la CADI hubieran propuesto la venta de algunos activos públicos para promover sus intereses personales, al participar en el negocio de las privatizaciones. Se habla de “...los nuevos agiotistas”. Se ha llegado aun a afirmar que el coordinador de la CADI “...se parece cada vez más a Shylock”.

Esto es pura tontería. Los cinco miembros de la Comisión son, reconocidamente, manos limpias: nunca nadie se ha atrevido a levantar ni la más leve duda sobre la moralidad de las actuaciones públicas de ninguno de ellos. Por absurda, esta crítica no necesita más comentarios.

2. CRÍTICAS SOBRE EL COMETIDO DE LA CADI

- a) Se ha afirmado que la Comisión no cumplió su cometido por cuanto algunos temas importantes no fueron abordados por ella. Al respecto, deben tenerse presentes los términos de refe-

rencia dados a la CADI por parte del señor Ministro de Hacienda. A la Comisión, en efecto, no se le asignó la responsabilidad de elaborar un plan nacional de desarrollo, ni de abordar el problema general de las finanzas públicas. Su tarea se circunscribió tan solo a examinar el tema de la deuda pública interna. Tampoco le correspondía a la CADI determinar cuáles de los activos públicos deberían venderse y cuál sería el avalúo de cada uno de ellos.

- b) Se ha dicho que la CADI debería haberse dedicado a elaborar los estudios técnicos para determinar las relaciones causales entre el desarrollo económico, las finanzas públicas y el endeudamiento interno, con el propósito de establecer conclusiones acerca de cuál sería el monto óptimo, posible o deseable del endeudamiento interno. Además, con respecto a cada una de las propuestas, deberían haberse realizado los estudios pertinentes para estimar sus efectos en diferentes aspectos de la economía del país, como por ejemplo, en la producción, el crecimiento económico, la distribución del ingreso y la inflación.

Elevar el racionalismo a la categoría de ideología es una manera bien conocida para decir **no** de una manera elegante o cuando se trata de escapar de la realidad. Ya el país conoce bien este viejo procedimiento. Así, por ejemplo, cuando a mediados de la década pasada se planteó el desmantelamiento del proteccionismo arancelario, también surgieron voces aparentemente de acuerdo con la medida, pero que supeditaban su adopción a la realización de una larga lista de estudios complejos acerca de los posibles efectos de la reducción arancelaria y de la apertura de la economía en las diferentes ramas de la producción nacional, el volumen del empleo, las importaciones y las exportaciones, las finanzas públicas, etc. El propósito era claro: posponer la reducción del proteccionismo. En efecto, estudios de esta naturaleza tomarían varios años en realizarse, y una vez terminados, se impugnaría la metodología seguida y se insistiría en la necesidad de llevarlos a cabo de nuevo; además, se propondría hacer algunos otros complementarios. De haberse seguido ese camino, el país todavía estaría enzarzado en una discusión meto-

dológica, mientras productores y consumidores soportarían los perjuicios de un arancel externo promedio de aproximadamente el ochenta por ciento¹.

Ahora se pretende proceder de manera parecida en el caso de la deuda interna: posponer la acción mientras no se realice una serie de estudios, una vez terminados los cuales se criticará la metodología adoptada y se insistirá en la necesidad de hacer los estudios de nuevo. Mientras tanto, el problema de la deuda interna se agravaría, sus consecuencias perjudicarían a los grupos de menos ingresos y se obstaculizaría el crecimiento económico del país.

- c) Se ha criticado a la CADI por no haber indagado las causas de las causas. Es decir, no es suficiente señalar la acumulación de los déficit recurrentes como la causa del problema de la deuda interna. Es necesario, además, adentrarse en la causa de estos déficit. Al no hacerlo, la Comisión no habría cumplido su tarea a cabalidad. La CADI, en efecto, no consideró como parte de su cometido realizar las investigaciones pertinentes para tratar de determinar las causas de las causas.

Establecer, entre otras posibles causas, si los déficit recurrentes se deben a los cambios habidos en el modelo de desarrollo o a la incapacidad y a la visión cortoplacista de los políticos o a la estructura político-social producto del modelo intervencionista, en vigencia en décadas anteriores, es una tarea importante, pero se halla fuera del ámbito de competencia de la CADI. En primer lugar por el tiempo disponible, y en segundo lugar, porque no se le pidió a la Comisión escribir una historia económica del país en el período posterior a la segunda guerra mundial. La oportunidad tampoco lo permitía. La Comisión determinó la causa de los dolores abdominales del paciente: apendicitis. Dedicar el poco tiempo disponible para indagar las causas de la causa –es de-

1. Algo parecido hubiera acontecido cuando comenzó el proceso de liberación del sector financiero. De haberse seguido el camino sugerido de realizar múltiples estudios, el país aún hoy sufriría las consecuencias de los toques de Cartera, de los tipos múltiples de cambio y del control de las tasas de interés.

cir, las causas de la apendicitis–, en vez de proceder a extirpar el apéndice, bien podría generar una peritonitis. La salud del enfermo se hubiera empeorado sustancialmente, sin ninguna necesidad. Los efectos de la deuda interna son ya, en la actualidad –no en el futuro–, suficientemente perjudiciales para el país, en especial para los grupos de más bajos ingresos. Por ello la CADI no consideró responsable arriesgarse a que el país llegara a sufrir una peritonitis. Precisamente el objetivo de la Comisión era evitarlo. La tarea de la Comisión no consistía en hacer disquisiciones sobre la teoría política, sociológica y económica, sino centrarse en un problema concreto e inmediato de política económica. Por ello el Informe propone hincar el bisturí cuanto antes en dos direcciones: de una parte, para detener la hemorragia de los déficit recurrentes que tanto debilita al enfermo y atiza la hoguera y, de otra, para reducir el saldo de la deuda interna, con el propósito de devolver al Gobierno cierto grado de flexibilidad y libertad para canalizar recursos a sus programas básicos de educación, salud, seguridad e infraestructura.

- d) Se ha criticado también el Informe de la CADI por darle demasiada importancia al problema de la deuda interna. Varias consideraciones son pertinentes:
- i. El país obviamente enfrenta otros problemas de gran importancia, tales como las patologías sociales, el desarrollo sostenible, la pobreza, etc. etc. Pero a la Comisión no se le pidió estudiar todos estos temas, ni tampoco establecer un orden de prioridad en cuanto a su importancia relativa. La Comisión considera el problema de la deuda pública de suma importancia por los efectos nefastos para el desarrollo social y económico del país. Corresponde ahora a los políticos decidir si la urgencia señalada por la CADI se acepta o si la solución de la deuda interna se pospone y se da prioridad a otros problemas nacionales.
 - ii. La CADI planteó un conjunto de medidas a fin de resolver el problema de la deuda interna. Lo hizo sin ambages, poniendo la cara; evitó las medias tintas, los “sí pero no”, los “tal vez” y los “quizás”. La Comisión nunca ha pretendido

ser poseedora de la verdad². Eso sí, asumió su tarea, y sus propuestas resultan claras. Pero, evidentemente, no son las únicas medidas posibles. Se trata de una propuesta. Como tal, puede ser aceptada parcialmente, como lo hizo el Presidente Figueres en su discurso del 16 de diciembre del año pasado; o puede ser rechazada en su totalidad.

Los políticos procederían a determinar cuáles medidas son las más apropiadas. Ellos asumirán, así, la responsabilidad acerca de la prioridad del problema de la deuda interna, cuándo actuar y cuáles decisiones tomar. Esta es, en esencia, su función y su tarea.

- e) Otra de las críticas hechas a la CADI se refiere a la supuesta falta de viabilidad política de sus propuestas y sugerencias. Esta crítica carece de sustento, no tiene ni pies ni cabeza. Entre las tareas de la Comisión, no se estableció la de consultar a los grupos de la sociedad civil la posibilidad de ejecutar las proposiciones contempladas en su Informe. Esta tarea se halla fuera del ámbito de la Comisión. Además, sus miembros no conocen los procedimientos y técnicas para llevarla a cabo, de manera que no habrían podido aceptar esta responsabilidad.

Debe tomarse en cuenta, además, que el análisis de la viabilidad política es una tarea, precisamente, de los políticos, no de los miembros de la Comisión. A los políticos les corresponde aceptar, rechazar o sustituir las medidas propuestas en el Informe de la CADI. Por otro lado, es preciso recordar que la viabilidad política depende, en gran medida, de la existencia o no de líderes en el país. En efecto, los líderes son quienes hacen hoy posible aquello que hasta ayer era imposible. En otras palabras, el líder en vez de acomodarse a la realidad, la transforma.

En resumen, no cae dentro de las funciones de la Comisión hacer teoría económica o ejercicios económicos (construir modelos), ni tampoco llevar a cabo las tareas para determinar la via-

2. Otras personas sí. Véase, por ejemplo, el artículo de Henry Ml. Mora Jiménez, "Ocho verdades a medias sobre la deuda interna... y una guía para una solución alternativa", en *Economía y Sociedad*, vol. 1, No. 3, enero-abril, 1997, págs. 137-141.

bilidad política de sus propuestas. Lo uno y lo otro son labores importantes, pero se encuentran fuera del ámbito de los términos de referencia de la Comisión.

3. TEMAS DE CARÁCTER TÉCNICO

a) El origen del problema

Varios puntos han quedado claros del debate:

- i. El problema no es nuevo: se viene acrecentando desde hace varios años.
- ii. El saldo de la deuda interna crece debido a la acumulación de déficit recurrentes de las finanzas públicas, en especial del Gobierno y del Banco Central.
- iii. El endeudamiento *per se* no es inconveniente, es un procedimiento corriente y normal de financiamiento, tanto en el sector público como en el sector privado. Esto es así siempre que su utilización y destino permitan generar los recursos necesarios para cubrir los intereses y la amortización de la respectiva deuda. De no ser así, el deudor –público o privado– enfrenta irremediablemente –más tarde o más temprano– serios problemas.
- iv. El problema de la deuda interna pública no reside ni sólo en su monto, ni sólo en la tasa de interés promedio, sino en ambos. Por eso debe ponerse atención tanto al monto del saldo de la deuda interna como al nivel promedio de los intereses pagados. Estos dos elementos determinan el costo anual al que deben hacer frente el Gobierno y el Banco Central y, por ende, el impacto en los recursos disponibles del Gobierno para atender sus programas de desarrollo social (educación, seguridad, salud) y económico (infraestructura).

b) Las consecuencias del problema

Las funestas consecuencias del costo de la deuda interna se han aclarado. Estas pueden sintetizarse en dos puntos principales:

- i. El costo de la deuda interna absorbe un porcentaje elevado de los gastos del Gobierno. Ello le impide financiar como es debido sus programas de educación, salud y seguridad. Esto incide directamente en las condiciones de vida de la población, sobre todo en los grupos de menores ingresos, pues ellos no pueden sino aceptar la menor cantidad de servicios públicos de peor calidad. Los grupos de ingresos medios y altos pueden protegerse echando mano a servicios privados, pero los de bajos ingresos no.
- ii. El crecimiento económico del país se ve perjudicado. Esto, por dos motivos. Primero, el Gobierno no puede gastar lo necesario para el buen mantenimiento de la infraestructura ni para su ampliación. De esta manera, se reduce la competitividad de las empresas nacionales. Segundo, la venta de bonos de la deuda interna presiona las tasas de interés al alza, lo cual encarece el crédito y, por ende, obliga al sector privado a posponer proyectos de inversión. La menor tasa de crecimiento económico aumenta las tasas de desempleo. Así, una vez más, son los grupos de menores ingresos aquellos sobre los cuales recae el costo del problema de la deuda interna.

Existe consenso en cuanto a la urgente necesidad de resolver el problema de la deuda interna. Solo así será posible, de una parte, desatar las manos y los pies del Gobierno y devolverle la flexibilidad para cumplir a cabalidad sus tareas; de otra parte, solo de esta manera podrán realizarse las inversiones privadas necesarias para reactivar la economía y aumentar las oportunidades de empleo.

c) **El monto de la deuda interna**

Bastante es la tinta que ha corrido en torno a este tema. Concretamente, se ha endilgado a la CADI haber abultado, deliberadamente, el monto de la deuda interna con el propósito inconfesable de asustar y atemorizar a la población.

El primer punto –y quizás el más controversial– ha resultado ser el correspondiente a la deuda del Banco Central de Costa Rica (BCCR).

Se ha afirmado, de una parte, que esa deuda no debe tomarse en cuenta como parte de la deuda interna del Gobierno y, de otra, que esta deuda bien podría hacerse desaparecer –borrarse, simplemente, de los libros del BCCR–, por cuanto sus efectos ya fueron absorbidos por la economía. Varias observaciones deben hacerse:

- i. La reforma de la ley orgánica del BCCR (ley No. 7558 del 3 de noviembre de 1995) obliga –no es una facultad sino una obligación– al Gobierno a asumir la deuda interna del BCCR. Por consiguiente, la Comisión no podía sino cumplir con las disposiciones de la ley. Es decir la deuda del BCCR legalmente ya forma parte de la deuda interna del Gobierno. Si algunas personas consideran apropiado violar o incumplir las leyes vigentes, es harina de otro costal, lo cual no incumbe a la CADI.
- ii. Se ha dicho que, como la ley No. 7558 le otorga al Gobierno un plazo de hasta veinticinco años para pagar su deuda con el BCCR, entonces la deuda no tiene importancia. Grave error. Este enfoque es incorrecto. Aun cuando exista plazo para amortizar dicha deuda, es necesario pagar sus intereses cada año. Y este es, precisamente, el problema acuciante de la actualidad. El conflicto no se origina en la amortización de la deuda interna, sino en el monto de intereses que debe pagarse cada año. Esto último restringe, de manera exagerada, los recursos del Gobierno para cumplir, en forma debida, sus programas de desarrollo social y económico.
- iii. Se ha ido aún más lejos, como se indicó, al afirmarse que la deuda del BCCR bien podría desaparecer del todo –borrarse de los libros del BCCR–, por cuanto la economía del país ya ha absorbido los efectos de dicha deuda. Este punto está equivocado. Ya don Félix Delgado (“¿Es necesario solucionar el déficit del Banco Central?”, *El Financiero*, 13-19 de febrero de 1997), don Eddy Rodríguez (“¿Por qué pagarle la “deuda” al Banco Central?”, *El Financiero*, 10-16 de febrero de 1997) y don Alberto Franco (“No perdonar deuda con el Central”, *La Nación*, 29 de marzo de 1997) han explicado, con lujo de detalles, las razones por las que este planteamiento está errado. Sencillamente, una parte importante

de la deuda interna del BCCR está en manos del sector privado. En consecuencia, no podría, alegremente, borrarse de sus libros.

El segundo punto se refiere a la menor emisión de bonos por parte del Gobierno durante 1997, en vista de la meta de un déficit equivalente al tres por ciento del PIB. Esto permitirá, en efecto, emitir un monto de bonos en 1997 inferior al previsto en el Informe de la CADI (¢160.000 millones). Sin embargo, debe tenerse presente que la Comisión asumía la transferencia de la deuda de BCCR al Gobierno y, por lo tanto, este debía asumir los intereses correspondientes. Como esto no se ha llevado a cabo, entonces el BCCR incurriría en pérdidas equivalentes a, aproximadamente, el dos por ciento del PIB. Para financiar este monto, será necesario emitir bonos de la deuda interna de parte del BCCR de manera directa o indirecta (subasta), a través del Gobierno.

Los demás rubros de la deuda interna del Gobierno señalados en el Cuadro 2.1 (pág. 27) del Informe de la CADI no experimentan modificaciones. Por ello, la estimación del saldo de la deuda interna, para finales de 1997, se mantiene en alrededor de un billón de colones.

4. PROPUESTAS PARA RESOLVER EL PROBLEMA

En el transcurso de la discusión se ha hecho un sinnúmero de planteamientos sobre los puntos de vista de la Comisión en cuanto a las medidas propuestas. A continuación se trata de hacer un resumen de la discusión.

a) Aumento de la carga tributaria

Todos los participantes en el debate están de acuerdo en la posibilidad y necesidad de mejorar los ingresos fiscales mediante el aumento de la carga tributaria. Así se reduciría la presión por elevar aún más la deuda interna. No se trata de aumentar los impuestos, sino más bien de mejorar su recaudación. Sin embargo, cuando se percibe la magnitud en que la carga tributaria debería incrementarse si se

pretendiera centrar la acción en esta medida, rápidamente se llega a una conclusión acerca de la imposibilidad de seguir este camino. Sobre todo quienes consideran el sistema tributario costarricense altamente regresivo percibieron, sin mayor dificultad, que, de adoptarse esta medida, una proporción muy importante del esfuerzo para resolver el problema de la deuda interna recaería en los bolsillos de los trabajadores y de otros grupos de bajos ingresos.

No queda duda de la urgente necesidad nacional de modernizar el sistema tributario, al menos en dos direcciones. De una parte, mejorar la recaudación de los impuestos. De otra, reformar el sistema, a fin de no perjudicar el esfuerzo del país por expandir la producción y propiciar la acumulación de activos productivos. Pero esta es una tarea que el país debe enfrentar independientemente del problema de la deuda interna.

b) Reducción del gasto del gobierno

También ha habido consenso en cuanto a la impostergable tarea de reducir el gasto público. Existen no pocas erogaciones superfluas y otras están duplicadas. El margen para reducir el gasto público es amplio, sin duda, y debe procederse a ello cuanto antes. Se trata de hacer más (servicios, obras) con los mismos recursos, es decir, mejorar la productividad del sector público.

Sin embargo, dados dos hechos, a saber: primero, la magnitud del problema (necesidad de liberar recursos del gobierno por aproximadamente cinco por ciento del PIB) y segundo, la acumulación de necesidades públicas insatisfechas en el transcurso del tiempo, no es posible cifrar esperanzas en generar superávit fiscales para destinarlos a la reducción del saldo de la deuda interna. Tampoco, y de ello se han dado cuenta claramente los líderes sindicales, es recomendable contraer, de manera significativa, el gasto del Gobierno, sin disminuir la planilla, es decir, sin trasladar empleados públicos al sector privado. Así, centrar la acción principalmente en la reducción del gasto público no es un camino adecuado, a pesar de la urgentísima necesidad de racionalizar el gasto del gobierno.

c) Reingeniería financiera

La posibilidad de echar mano a diferentes formas de reingeniería financiera, para resolver el problema de la deuda interna, ha generado esperanzas desmedidas e irreales. A continuación se mencionan las cuatro medidas citadas con mayor frecuencia.

- i. Condonar una parte de la deuda interna se ha planteado como una de las medidas por tomar. El Informe de la CADI propuso lo mismo: condonar la deuda interna en manos de algunas instituciones públicas cuya situación financiera —es decir, el financiamiento de sus programas— no depende de los ingresos provenientes de los intereses pagados por el Gobierno. La CADI estimó el monto de la posible reducción del saldo de la deuda interna en aproximadamente $\text{¢}25.000$ millones. Posteriormente, se ha puesto en tela de duda si aun este monto es posible de alcanzar. En efecto, algunos grupos de productores (café, arroz) han considerado la compra de bonos del gobierno, por parte del Instituto del Café y de la Oficina del Arroz, como inversiones realizadas con las cuotas aportadas por ellos mismos a dichos organismos. Sus cuotas no son un impuesto, sino un aporte para financiar los programas de las instituciones. Si no se llevan a cabo, los fondos deben restituirse a los productores, no regalarse al Estado. Por otra parte, algunas entidades públicas han dado a conocer importantes proyectos específicos cuyo financiamiento se realizaría con sus inversiones transitorias en bonos del Gobierno. Si pierden estos recursos, al trasladar los bonos al Gobierno, entonces las obras no podrán construirse. Por todo lo anterior, el monto de la condonación quizás resulte menor de lo previsto. Pero aun cuando no lo fuera, la economía del Gobierno, gracias al menor pago por concepto de intereses, no consistiría en una de las medidas principales para resolver el problema de la deuda interna.
- ii. Aumentar la deuda externa en vez de incrementar la interna se ha sugerido, también, como otra de las medidas para enfrentar el problema. Se ha propuesto una emisión de bonos por quinientos millones de dólares. No más de doscientos de ella po-

drían colocarse en el mercado financiero internacional antes del 8 de mayo de 1998; los trescientos millones restantes, después de esa fecha. Esto, con el propósito de lograr el apoyo, en la Asamblea Legislativa, de los dos principales partidos políticos, para aprobar el respectivo proyecto de ley. El Informe de la CA-DI había incluido también una medida semejante entre sus sugerencias. En efecto, no parece conveniente, tal como ha sucedido en los últimos años, pagar deuda externa con recursos originados en el aumento de la deuda interna. Un objetivo razonable consiste en mantener la deuda externa, al menos, en su nivel actual. Es más, el monto de la deuda externa bien podría aumentarse en algo, pero no en mucho. Debe tenerse mucho cuidado en no transformar el problema de la deuda interna en uno de deuda externa. Ya el país sufrió suficientes calamidades durante la década de los años ochentas, debido al calvario de la deuda externa como para tropezar, por segunda vez, en la misma piedra. Margen para aumentar la deuda externa lo hay y puede utilizarse, sin duda, como parte de un "paquete" de medidas. La economía que el Gobierno lograría no es considerable si se toma en cuenta, como debe hacerse, el ritmo de la devaluación de la moneda local y la tasa de interés en los mercados financieros internacionales. El efecto más importante es de carácter indirecto, a saber: la disminución de la oferta de títulos del Gobierno en el mercado financiero local, permitirá disminuir la tasa de interés, con la consiguiente repercusión favorable en el sector privado y en el mismo Gobierno. Esto, siempre que una parte de la colocación de bonos del Gobierno en el mercado local (denominados en colones) no haya sido financiada mediante el ingreso de capitales golondrinas del extranjero. Porque si este fuera el caso, entonces no solo la demanda de recursos financieros disminuiría (menor venta de bonos por parte del Gobierno), sino también la oferta de recursos financieros (salida de capitales "golondrina"). Entonces, la tasa de interés no bajaría de manera significativa en el mercado financiero nacional. Por lo tanto, en vista: del ritmo de devaluación del colón, el diferencial real de tasas de interés en el extranjero y en Costa Rica y los posibles movimientos de capitales "golondrina", no es mucho,

en realidad, lo que podría avanzarse por este camino en la solución del problema de la deuda interna³.

- iii. Intentar pagar a los tenedores privados de títulos del Gobierno una tasa de interés inferior a la del mercado, como se ha propuesto, no es una medida adecuada para resolver el problema de la deuda interna. Intentarlo antes del vencimiento de los títulos sería ilegal. Proceder así al vencimiento de los títulos, simplemente representaría una invitación a los tenedores para invertir sus fondos en otros títulos, en colones o en dólares, cuyo rendimiento efectivamente corresponda al del mercado. El Gobierno sencillamente no puede forzar al sector privado a comprar bonos a tasas de interés inferiores a las del mercado. El Gobierno (y el BCCR) podría forzar, de manera artificial, la disminución de las tasas de interés en el mercado financiero local. Pero ello ocasionaría perjuicios importantes para la economía del país. Sin duda, si las tasas de interés pasivas en colones se redujeran de manera forzada, llegaría el momento en que los inversionistas convertirían sus colones a dólares y comprarían títulos denominados en esta moneda, con la consiguiente fuga de capitales y la disminución de las reservas monetarias internacionales.
 - iv. Forzar, no ya al sector privado, sino a las entidades del sector público, a aceptar una tasa de interés por debajo de la del mercado por sus inversiones en bonos del Gobierno, acarrea también daños. Algunos son de carácter jurídico, como los planteados por el Instituto Nacional de Seguros recientemente (*La Nación*, 14 de marzo de 1997). Otros son de naturaleza financiera. Sin duda, obligar a las instituciones públicas a invertir sus recursos a tasas de interés inferiores a las del mercado, significa descapitalizar el sector público y no obtener para el público —los futuros pensionados, por ejemplo— las mejores condiciones financieras. Por lo tanto, se establecería, de manera camuflada, un nuevo impuesto, ya sea a las entidades públicas, equivalenten-
3. Diferente sería la situación, claro está, si el país decidiera proceder a la dolarización completa de la economía nacional, porque entonces el riesgo cambiario y el riesgo país (*country risk*) desaparecerían.

te a los intereses que dejarían de recibir si hubieran realizado libremente la gestión de sus recursos financieros, ya sea al sector privado, equivalente a las pensiones menores o a las cuotas obrero-patronales mayores, para mantener a flote el sistema de pensiones. La descapitalización de los bancos del Estado podría ser muy significativa. Así, por ejemplo, en 1996 el Banco Nacional y el de Costa Rica tenían ₡62.000 millones invertidos en bonos del Gobierno, y sus utilidades ese año fueron de ₡4.000 millones en conjunto. ¡Bastaría, entonces, disminuir la tasa de interés en poco menos de siete puntos, para que las utilidades de estos dos bancos desaparecieran! En el caso del INS, sus inversiones en bonos del Gobierno eran de ₡35.000 millones y sus utilidades en el año de ₡7.000 millones. Por ello, una caída en la tasa de interés de los bonos del Gobierno, también de siete puntos, reduciría significativamente las utilidades del monopolio estatal de seguros.

En resumen, las posibilidades de reingeniería financiera deben utilizarse, no cabe duda; sin embargo, solo dentro de límites relativamente estrechos. La adopción de este tipo de medidas, en consecuencia, difícilmente podría representar un paso decisivo en la solución del problema de la deuda interna.

a) Venta de activos públicos a entidades estatales

Algunos de los participantes en el debate han propuesto, de manera reiterada, la venta de algunos activos públicos, como, por ejemplo, RECOPE, el INS, el Banco de Costa Rica, a otras instituciones estatales, por ejemplo, a la CCSS y a otros bancos del Estado. Los entes compradores pagarían al Estado su adquisición con bonos del Gobierno en su cartera de activos. De esta manera, el Gobierno recuperaría una cantidad significativa de sus bonos, la deuda interna disminuiría y el pago por concepto de intereses se reduciría. En otras palabras, se ayudaría a resolver el problema de la deuda interna.

La dificultad principal de esta proposición es determinar si la CCSS y el Banco Nacional harían una transacción conveniente o no. En esencia, se trata de precisar si los dividendos de RECOPE, del INS y

del Banco de Costa Rica compensarían o no los intereses que la CCSS y el Banco Nacional dejarían de percibir al entregar sus bonos para comprarle al Gobierno las citadas empresas públicas. De no ser así, las entidades compradoras saldrían perdiendo. Esto implica resolver el problema de la deuda interna mediante la descapitalización del sector público; o bien, mediante el establecimiento de nuevos impuestos, por ejemplo, el aumento de los precios de los combustibles o de las cuotas obrero-patronales o de las primas de seguros. Se ha indicado que si bien, en la actualidad, el monto de los dividendos (utilidades) es inferior al de los intereses de los bonos que se entregan al gobierno, la situación se modificaría gracias a la contratación de empresas extranjeras, especializadas en la administración y manejo de las empresas vendidas. De esta manera, las utilidades y, por ende, los dividendos recibidos por las instituciones compradoras, aumentarían. Sin embargo, la pregunta cae por su peso: ¿Por qué la reingeniería administrativa, gerencial y financiera de las empresas que se propone vender no se lleva a cabo antes de la venta y no después? ¿Por qué esperar, si los beneficios serían sustanciales? Por consiguiente, la propuesta examinada tampoco es el camino adecuado para resolver el problema de la deuda interna.

Realmente debe procederse cuanto antes en dos ámbitos. Primero, mientras exista margen para mejorar la productividad de los activos públicos, debe actuarse a la mayor brevedad, se vendan o no estos activos a otras entidades públicas. Segundo, debe legislarse a fin de traspasar al gobierno –propietario del 100% de las acciones de las empresas públicas– las utilidades, ganancias o excedentes anuales de dichas empresas. El Poder Ejecutivo incluirá, en el proyecto de presupuesto, dichos ingresos y su destino. Corresponderá, posteriormente, a la Asamblea Legislativa, tomar la decisión acerca del uso definitivo de estos fondos al aprobar el presupuesto de la república.

e) *Holding estatal*

Esta propuesta consta básicamente de dos partes. La primera consiste en pagar a las entidades públicas tenedoras de bonos del Gobierno estos títulos con acciones de otras empresas públicas. Las

críticas y los comentarios hechos en el punto d) supra se aplican, sin duda, también, a este caso, ya que en esencial se trata de la misma sugerencia. La segunda parte consiste en crear una *holding* estatal con el remanente de las acciones de las empresas estatales. La *holding* repartirá parte de sus acciones entre el público y podrá también vender acciones de la misma *holding*. El producto de esta venta se trasladará al Gobierno.

Como puede verse, la primera parte de la propuesta se relaciona estrechamente con el problema de la deuda interna. La segunda, menos, excepto en cuanto una proporción del producto de las ventas de la *holding* de sus acciones se destinaría a amortizar la deuda interna.

Como ya se indicó anteriormente en el párrafo d), esta sugerencia no presenta posibilidades reales de resolver el problema entre manos.

f) **Venta de activos estatales al sector privado**

De los diferentes temas planteados en el Informe de la CADI, el que más controversia ha suscitado ha sido, sin duda, el referente a la venta de activos propiedad del estado al sector privado, ya sea a inversionistas nacionales o a extranjeros. Se ha acusado abiertamente a la Comisión de haber tergiversado el tema de la deuda interna con el propósito encubierto de propiciar la privatización de empresas estatales. Los puntos más sobresalientes sobre este asunto se apuntan a continuación.

- i. El traslado de empresas, instituciones o actividades del sector público al sector privado es una necesidad nacional muy sentida. Esto, independientemente del problema de la deuda interna. En efecto, aún si este problema no existiera, el país debe, a la máxima brevedad, acelerar el proceso de privatización iniciado ya hace algunos años con la venta de las empresas de CODESA. Este proceso puede llevarse a cabo de diferentes maneras: traspaso de la administración de activos sin venderlos por parte del Estado, venta transitoria al sector privado con la obligación de devolverlos al Estado después de un cierto plazo, o bien venderlos de manera permanente.

Las razones por las cuales el Estado debe deshacerse de la propiedad o la administración de ciertos activos de su propiedad son bien conocidas, y no es esta la oportunidad de proceder a una discusión pormenorizada del tema. Sin embargo, valga recordar los siguientes puntos.

- El Estado tiene la obligación de optimizar la rentabilidad social de su cartera de activos. Por ello, la composición de su cartera se modifica en el transcurso del tiempo. Lo que se considera mejor hoy no lo es, necesariamente, mañana. En consecuencia, el Estado debe modificar, de manera permanente, tanto la composición como el monto de su cartera de activos.
- Se afirma con insistencia que cuando el sector público obtiene ganancias financieras (utilidades o beneficios) de alguno de sus activos no debe venderlos ni traspasarlos al sector privado. Esta afirmación es equivocada, por cuanto, en definitiva, el Estado debe tomar en consideración el costo de oportunidad. En otras palabras, debe comparar la utilidad social que el país deriva de la propiedad estatal de un determinado activo con la que podría obtenerse si el Estado, en vez de ser propietario de "x", lo fuera de "y". El norte ha de ser, siempre, el de elevar al máximo la rentabilidad social de la cartera de activos del sector público. Y esto puede lograrse —este es el punto esencial— si la pérdida de utilidad social, al desprenderse el Estado de "x", es más que compensada por la de nuevos activos o actividades "y", que el Estado emprende con los recursos obtenidos de la venta de "x". En última instancia, es la comparación de la utilidad social obtenida de los diferentes usos alternativos de los activos del sector público la que determina cuál es su mejor uso. Invertir en caminos vecinales o en edificios escolares o en EBAIS, bien podría resultar en una mayor rentabilidad social que mantener los activos del Estado invertidos en una fábrica de cemento o en una refinería de petróleo o en un monopolio estatal de seguros.

Como no se trata, simplemente, de comparar la utilidad (beneficio, ganancia) financiera de diferentes usos alternativos

de los activos públicos, sino más bien la rentabilidad social, entonces la tarea corresponde asumirla a la Asamblea Legislativa. Se trata, en otras palabras, de una decisión de naturaleza eminentemente política y no de carácter técnico-financiero. Por eso mismo, la responsabilidad de asegurar el mejor uso de los activos propiedad del Estado recae en los señores diputados.

- No cabe duda del sobredimensionamiento del sector público ocurrido en las últimas décadas. No pocas actividades, hoy en manos del Estado, podrían manejarse de manera más eficiente si se las traspasara al sector privado, ya sea a los actuales trabajadores o a otros inversionistas. El que mucho abarca, poco aprieta. El Estado, por dedicarse a múltiples y muy variadas tareas, no cumple cabalmente aquellas que le incumben de manera directa y que el sector privado no debe realizar, por ejemplo, las relacionadas con la seguridad ciudadana. Por ello, en aras de una mayor eficiencia en el uso de los activos del país, algunos de los que constituyen propiedad del Estado deben pasarse –en administración o en propiedad– al sector privado. Zapatero a tus zapatos.
- ii. Se ha insistido en asimilar la venta de activos públicos a la venta de las “joyas de la abuela”. Al respecto existe una diferencia fundamental entre una y otra cosa. Cuando se venden las joyas de la abuela, la familia pierde el usufructo de los bienes vendidos. Este no es, sin embargo, el caso de la privatización de activos públicos: la sociedad costarricense seguirá obteniendo, tal como lo hizo ver don Alvaro Cedeño (“Deuda Interna”, *La Nación*, 1º de diciembre de 1996), el usufructo de los bienes. Sin duda, nadie compra una planta hidroeléctrica o un banco para llevárselo del país: si alguien lo compra es para seguir trabajando allí mismo.
 - iii. Se ha afirmado que la venta de activos requiere, necesariamente, un proceso lento, de varios años. Aquí se aplica, con razón, aquello de “vísteme despacio, porque tengo prisa”. En efecto, como el tiempo apremia y el proceso de privatización toma su tiempo, es indispensable comenzar cuanto antes.

- iv. La venta de activos no debe verse principalmente a la luz del problema de la deuda interna. Como se indicó, aun cuando no existiera este problema, el país debe proceder a tomar esta decisión. En la coyuntura actual se presenta, eso sí, la posibilidad de matar dos pájaros de un tiro, a saber: obtener las ventajas de la privatización de algunos activos públicos y derivar los beneficios de la reducción del saldo de la deuda interna.
- iv. Se ha reiterado que las experiencias acumuladas en el país (empresas de CODESA) y en otros países con la privatización de empresas públicas no han sido satisfactorias. En algunos casos, se han vendido a precios muy bajos, en otros casos, en el extranjero se han robado el dinero. Pero los errores del pasado no han de ser obstáculo para actuar en el presente. Ellos debe propiciar la prudencia, pero no el inmovilismo. La Asamblea Legislativa podría aprobar una ley "marco" sobre privatizaciones en la cual se especifique, sin ambages, de manera transparente: primero, las empresas e instituciones públicas por vender; segundo, el destino de los ingresos obtenidos de la venta; tercero, las condiciones en que han de realizarse las ventas, y cuarto, los procedimientos por seguirse. La Asamblea Legislativa además, nombraría una Comisión Permanente de su seno y un grupo de ciudadanos "notables" para supervisar el avance del proceso de privatizaciones. Así, los errores del pasado han de ayudar a evitar tropezar dos veces en la misma piedra, pero no impedirán al país avanzar.
- vi. Finalmente, se ha mencionado que la venta de activos públicos, en el tanto origine ingresos de capital del extranjero –de nacionales o no– podría crear el problema conocido en la jerga con el nombre de "enfermedad holandesa". Al respecto, es vital reiterar los puntos ya mencionados en los comentarios de la tercera parte de este trabajo:
- La venta de activos toma varios años. De esta manera, el impacto del ingreso de capitales del extranjero se diluye también en varios años.
 - La proporción de los ingresos de capital que se canalizan al aumento de las importaciones, no ocasiona presiones infla-

cionarias, ya que el Banco Central dispone de suficientes reservas monetarias internacionales.

- Una parte importante del ingreso de capital no ejerce presión sobre la demanda interna del país, por cuanto los tenedores de los títulos de la deuda pública que se redimen utilizan parte de sus recursos para realizar inversiones en dólares.
- Finalmente, parte de los ingresos de capital puede desmonetizarse si se destina a la amortización de la deuda del Banco Central o de algunos otros de sus pasivos, como por ejemplo, la moneda nacional; es decir, si se procede a la dolarización de la economía nacional.

g) **Garantías económicas**

Existe consenso sobre la necesidad de considerar los déficit recurrentes del Gobierno, a lo largo de los años, como el origen del problema actual de la deuda interna. En efecto, si cada año se atiza la hoguera con nuevos déficit fiscales, para cubrir gastos corrientes e intereses sobre la deuda, será prácticamente imposible resolver el problema de la deuda interna. Sin embargo, cuando se sugieren las medidas para eliminar el déficit fiscal, se levantan voces en contra de las propuestas planteadas.

La crítica principal se refiere a la pérdida de flexibilidad que experimenta el Gobierno para llevar a cabo su política económica anticíclica. En efecto, se afirma que el Gobierno debe tener la posibilidad de manipular el monto del déficit fiscal como instrumento para reducir el efecto del ciclo económico: en épocas de expansión excesiva, genera superávit para contraer la demanda efectiva y disminuir las presiones inflacionarias; en épocas de recesión marcada, genera déficit para aumentar la demanda efectiva y reactivar la economía y disminuir el desempleo. Se trata de las llamadas “finanzas funcionales” (*functional finance*) por Abba Lerner en su época (*Economics of Employment*, McGraw Hill, 1951), que se basaban en las ideas de J. M. Keynes, en la década de los treinta, para combatir la gran depresión de esos años. Por consiguiente, el Gobierno no debe estar ama-

rrado por la Constitución, sino más bien debe disponer de suficiente flexibilidad para generar superávit o déficit, según las circunstancias de la economía nacional. Este planteamiento keynesiano corresponde a condiciones muy específicas de economías altamente desarrolladas. Es decir, economías en situación de paro generalizado, en donde existen fábricas detenidas, trabajadores desempleados y capacidad empresarial ociosa. En otras palabras, economías en las cuales la elasticidad de la oferta es elevada. En ellas la producción nacional puede aumentar rápidamente ante estímulos de la demanda, por cuanto los medios para incrementar la oferta interna están ahí, disponibles. La situación, en economías poco desarrolladas como la de Costa Rica, es muy diferente. Simplemente, los medios para expandir la producción no están disponibles y no pueden aumentarse en corto plazo. Las inversiones deben realizarse, los trabajadores requieren entrenarse, los empresarios precisan capacitarse. Entonces, en estas economías, los estímulos de la demanda no incrementan, en corto plazo, la oferta y el empleo, sino más bien las importaciones. Y como las reservas monetarias internacionales, por lo general, son precarias, esta política las agota rápidamente, con lo cual las presiones inflacionarias no se hacen esperar. Evidentemente, si las fluctuaciones económicas y el crecimiento, en países como Costa Rica, pudieran remediarse mediante la simple emisión de dinero por parte del Banco Central para financiar los déficit recurrentes del gobierno, desde hace tiempo se habrían resuelto esos problemas. Este no es el camino. La disciplina de las finanzas públicas—sobre todo en economías poco desarrolladas y abiertas, como la de Costa Rica— es una condición *sine qua non* para impedir la inflación, es decir, el peor flagelo de los grupos sociales de menores ingresos. Por ello, las decisiones acerca de las finanzas públicas deben enmarcarse en dos limitaciones constitucionales básicas. Primera, los gastos corrientes no deben sobrepasar los ingresos corrientes. Es decir no debe existir déficit fiscal “operacional”. Segunda, los recursos para financiar inversiones podrían obtenerse mediante la contratación de empréstitos (deuda pública interna o externa) si los proyectos generan, ellos mismos, los ingresos suficientes para hacer frente al pago de los intereses y a la amortización de los empréstitos. De no ser así, la diferencia al descubierto deberá cargarse a los gastos

corrientes. Estas dos normas constitucionales tendrían además que, complementarse con otras disposiciones mencionadas en el Informe de la CADI, a saber:

- i. La aprobación de la deuda interna, al igual que la de la externa, debe requerir el voto calificado (dos terceras partes de los votos) de la Asamblea Legislativa.
- ii. Los diputados de la Asamblea Legislativa no tendrían derecho de iniciativa ni en materia de impuestos ni de presupuesto; pueden aprobar o rechazar las propuestas hechas por el Poder Ejecutivo en los dos ámbitos –tributos y presupuesto–, pero no modificarlas.
- iii. La Asamblea Legislativa tendría poderes para decidir sobre el presupuesto anual –aprobar o rechazar– de algunas instituciones y empresas públicas, lo cual hoy está fuera de su ámbito de acción.
- iv. La Asamblea Legislativa aprobaría un programa cuatrienal de inversiones públicas, en el que se contemplarían las fuentes de financiamiento, incluidos los recursos externos requeridos.
- v. Las tarifas de servicios públicos no podrán ser utilizadas ni como medio de establecer impuestos ni de otorgar subsidios.

Este es el camino para poner orden en las finanzas públicas y evitar así que, en el futuro, los déficit recurrentes del sector público se transformen en la fuente de aciagos problemas como los que vive el país en la actualidad, debido a la acumulación exagerada de la deuda pública interna.

h) Otros

El Informe de la Comisión contiene, además, una serie de recomendaciones que no han sido realmente discutidas durante el debate. Estas propuestas son de mucha importancia y tienden, principalmente, a dar mayor transparencia a las finanzas públicas y a evitar una nueva repetición de los problemas actuales relacionados con la deuda interna. Vale la pena recordar algunas de estas recomendaciones. Ellas se enumeran a continuación.

i. Respeto del presupuesto:

- Eliminar los gastos extrapresupuestarios e incorporarlos al presupuesto de la república.
- Aprobar el presupuesto de algunas instituciones y empresas públicas, en sus componentes principales, por la Asamblea Legislativa.
- Fortalecer el principio de la caja única para impedir los desembolsos innecesarios por parte del Ministerio de Hacienda.

ii. Respeto de la deuda pública:

- Crear una unidad especializada en el Ministerio de Hacienda a cuyo cargo estarán los asuntos concernientes a la deuda interna, tales como la recopilación de la información, los análisis pertinentes y las publicaciones.
- Incluir en el cálculo de la deuda interna no solo la deuda bonificada, sino también aquella otra no bonificada, como por ejemplo, la llamada deuda flotante y la deuda acumulada con la CCSS.
- Actualizar, cada año, el cálculo de la deuda interna, para reflejar debidamente los ajustes necesarios debido al aumento originado en los títulos indexados por la inflación (TUDES), o bien, emitidos en moneda extranjera.
- Limitar el plazo de la autorización legislativa para emitir bonos de la deuda pública interna, al respectivo año fiscal. Al finalizar el año fiscal, la parte de la autorización no utilizada caducaría y, por consiguiente, no podría usarse durante el próximo período fiscal.
- Evitar la duplicación entre los bonos de la deuda interna y los títulos de propiedad.

iii. Respeto de la información al público:

- El Ministerio de Hacienda debe poner a disposición del público en general más y mejor información que la suministrada en la actualidad sobre los diferentes aspectos de la deuda pública. La oportunidad, periodicidad, calidad y cantidad

de la información publicada debe mejorarse, así como la evaluación de las consultas del público.

- El Ministerio de Hacienda cada año debe presentar, con el proyecto de presupuesto, los estados financieros del Gobierno a la Asamblea Legislativa. El balance de situación y el estado de resultados (ganancias y pérdidas), debidamente actualizados, constituyen información indispensable para ejercer el debido control político por parte de la Asamblea Legislativa y para mantener informado, de manera adecuada, al público en general.

Todas estas medidas son esenciales para lograr un mejor manejo de las finanzas públicas, para ejercer un mayor control político por parte de la Asamblea Legislativa y para aumentar la información a disposición del público. A la vez, ellas representan elementos importantes para evitar el agravamiento del problema de la deuda interna y la repetición de situaciones tan serias como los actuales.

5. OBSERVACIONES FINALES

En última instancia, es sobre los políticos en quienes recae la responsabilidad de tomar las decisiones y adoptar las medidas requeridas para resolver el problema de la deuda interna. Las propuestas que lleguen a ponerse en práctica pueden ser muy diversas. El Informe de la CADI contiene algunas, pero existen otras opciones y alternativas. Se ofrece una amplia gama de posibilidades. Sin embargo, ante la necesidad de actuar con prontitud, tres consideraciones han de tenerse siempre presentes:

- i. Debe evitarse, a toda costa, engañar a la población. Pretender desconocer la gravedad del problema –esconder la basura debajo de la alfombra– y posponer la acción –“ patear la pelota hacia adelante”– no son maneras responsables de actuar. Los líderes no actúan de acuerdo con los resultados de las encuestas, ni de lo que la gente desearía escuchar. El líder no se acomoda a la realidad; por el contrario, la modifica y la cambia.

- ii. El costo inevitable de resolver el problema de la deuda interna no debe recaer sobre los grupos sociales de menores ingresos. Por ejemplo, centrar la solución en el aumento de la carga tributaria o en el recorte del gasto público (empeoramiento de la calidad y reducción de la cantidad de servicios públicos) afectaría de manera desproporcionada a la población de menos recursos.
- iii. La adopción de medidas cuyo resultado sea retrasar la reactivación económica o reducir la tasa de crecimiento económico debe evitarse: las tasas de interés elevadas, debido al financiamiento de déficit recurrentes; los servicios públicos deficientes, debido al recorte del gasto público; la descapitalización de los entes públicos, debido al pago de intereses, por parte del Gobierno, por debajo del mercado; la fijación de tarifas de servicios públicos con el propósito de recaudar impuestos camuflados. Todo lo anterior perjudica las perspectivas del crecimiento económico y, por ende, la creación de nuevas oportunidades de empleo y el aumento de los salarios reales.

Es posible plantear diferentes soluciones; es posible seguir diferentes caminos. Sin embargo, la acción no debe postergarse y las tres consideraciones mencionadas en el párrafo anterior hay que tenerlas siempre presentes. Mañana será tarde. La población merece un futuro mejor. Los políticos tienen la palabra.

ANEXOS

ANEXO 1

PROYECTO DE LEY DE TRASPASO DEL INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS A LOS BANCOS DEL ESTADO

Dip. Alberto Cañas

ANEXO 2

PROYECTO DE LEY DE CANCELACIÓN DE LA DEUDA INTERNA CON RECURSOS PROVENIENTES DE UNA PORCIÓN DE LOS INTERESES QUE PRODUZCA LA ADMINISTRACIÓN DE LOS FONDOS DE CESANTÍA

Dip. Guillermo Arguedas

ANEXO 1

PROYECTO DE LEY, "TRASPASO DEL INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS A LOS BANCOS DEL ESTADO"

DIP. ALBERTO CAÑAS

ASAMBLEA LEGISLATIVA

El problema fiscal es uno de los que mayor preocupación han generado en los últimos años. La existencia de un déficit fiscal persistente –que coyunturalmente se agudiza– ha obligado a los diversos gobiernos a recurrir al endeudamiento interno, el cual, al pasar los años, ha alcanzado cifras astronómicas, verdaderamente alarmantes.

Ante la magnitud del problema de la deuda interna, se escuchan con bastante frecuencia propuestas tendientes a la venta de empresas estatales, sugiriendo que con esos recursos podrá cubrirse la deuda con lo que, de paso, el gobierno liberará una cifra sustancial de recursos financieros que actualmente se utilizan en el pago de intereses. Se agrega, como justificación adicional, que esos dineros podrán dedicarse a reforzar los programas de salud y educación.

Es preocupante la sola sugerencia de que el desarrollo de la salud y la educación depende de la enajenación de empresas que son parte importante del patrimonio nacional, cuando, en realidad, ambas cosas son aspectos complementarios dentro de una estrategia nacional orientada por criterios de justicia social y democratización económica. Frente a este tipo de ideas se hace necesario formular y proponer ideas alternativas.

Este proyecto de ley responde a esa intencionalidad. Sus objetivos son contribuir a la reducción de la deuda interna y, a la vez, hacerlo de manera que no sea necesario enajenar una empresa estatal muy importante, en este caso el Instituto Nacional de Seguros (INS). El proyecto pretende trasladar la propiedad del Instituto a los bancos del Estado y, a cambio, reducir la deuda del gobierno en poder de los bancos. Para tal efecto se aplicarán mecanismos apropiados de cuantificación tanto de la deuda como del valor del INS. El Instituto conservará una amplia autonomía de funcionamiento ya que poseerá su propia junta directiva. Las juntas directivas de los bancos fungirán como asambleas de accionistas del Instituto y el nombramiento de la junta directivas del Instituto le corresponderá a esa asamblea de accionistas. La junta directiva del INS deberá rendir cuentas ante esa asamblea de accionistas.

Puede considerarse que el proyecto formula un mecanismo administrativo que permitirá un funcionamiento autónomo y eficiente del INS, sin que ello implique complicaciones adicionales para los bancos. Estos serán los directos beneficiarios de ese funcionamiento eficiente y, por lo tanto, se preocuparán por desempeñar una función apropiada de fiscalización de la gestión del Instituto.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA
DE COSTA RICA

DECRETA:

**TRASPASO DEL INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS
A LOS BANCOS DEL ESTADO**

CAPÍTULO I

TRASPASO DEL INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS

Artículo 1.- El Instituto Nacional de Seguros pasará a ser propiedad de los bancos comerciales del Estado, a saber: el Banco Nacional de Costa Rica, el Banco de Costa Rica y el Banco Crédito Agrícola de Cartago, los cuales compartirán la propiedad del Instituto Nacional de Seguros en las proporciones que se indican en el artículo 12.

Artículo 2.- El monopolio estatal de los seguros continuará vigente a cargo del Instituto Nacional de Seguros como lo establece la Ley de Monopolio de Seguros y del Instituto Nacional de Seguros, Ley No. 12, del 30 de octubre de 1924.

Artículo 3.- El traslado de la propiedad del Instituto Nacional de Seguros a los bancos del Estado se realiza como forma de pago de la deuda que el Estado mantiene con los bancos por concepto de bonos y títulos de la deuda pública. En el caso de remanentes en uno u otro sentido, se procederá según se estipula en el artículo 6.

Artículo 4.- La deuda del Estado con los bancos será cuantificada por una comisión especial que se formará para este efecto, la cual estará conformada de la siguiente manera: un representante de cada uno de los bancos estatales, uno del Ministerio de Hacienda, uno de la Superintendencia General de Bancos, uno de la Contraloría General de la República y uno de la Cámara Nacional de Finanzas, Inversiones y Crédito.

En cada caso, el representante será nombrado por el máximo jerarca de la respectiva institución.

Artículo 5.- La determinación del valor de los activos y pasivos del Instituto Nacional de Seguros se realizará por medio de un avalúo que será encargado a una firma de reconocida experiencia y prestigio, la cual será elegida para el cumplimiento de esta función con base en una licitación privada. Esta valuación deberá estar concluida a más tardar en un plazo de seis meses a partir del momento de la adjudicación correspondiente. El costo del avalúo correrá por cuenta del Instituto Nacional de Seguros. En caso de que alguno de los bancos o el Instituto tengan objeción a la valuación que se realizó, deberán expresar su desacuerdo a más tardar en el transcurso de la tres semanas hábiles posteriores a la entrega del avalúo, y para tal efecto deberán recurrir ante la Contraloría General de la República, la cual resolverá en forma definitiva en un plazo que no exceda de los dos meses a partir del momento de la formulación de la solicitud.

Artículo 6.- Si resultara un crédito a favor de una de las partes, producto de una diferencia entre el valor del Instituto Nacional de Seguros y el de los títulos de deuda interna en poder de los bancos, por medio de un convenio entre las partes se determinará la forma más conveniente de cancelación de la diferencia, teniendo en cuenta las posibilidades financieras del respectivo deudor o deudores. En el caso de que el crédito resultante sea a favor del Estado, este presupuestará esos recursos para el pago de la deuda pública interna.

Artículo 7.- En el proceso de traspaso de la propiedad del Instituto Nacional de Seguros, los bancos del Estado, como nuevos propietarios, asumirán las obligaciones laborales existentes en el Instituto, pero, en virtud de su potestad reglamentaria de ordenación, siguiendo criterios de razonabilidad y con el objeto de lograr la más eficiente y eficaz prestación del negocio de los seguros, podrán reorganizar, con criterios técnicos, las formas en que se desarrollen y presten los servicios.

CAPÍTULO II

TRASPASO DEL INSTITUTO NACIONAL DE SEGUROS

Artículo 8.- El Estado continuará ejerciendo el monopolio de los seguros por medio del Instituto Nacional de Seguros, el cual se organizará como corporación pública no estatal propiedad de los bancos del Estado.

Artículo 9.- Las juntas directivas de los bancos del Estado reunidas en asamblea constituirán la asamblea de accionistas del Instituto Nacional de Seguros, ante la cual dará cuenta la junta directiva del Instituto en cuanto al cumplimiento de su responsabilidad para la más eficiente conducción del Instituto, teniendo presente criterios de servicio social y aporte al desarrollo y modernización de la economía. La junta directiva rendirá ante la asamblea de accionistas informe de su gestión una vez por año.

Artículo 10.- La junta directivas del Instituto Nacional de Seguros estará integrada por cinco miembros, cuatro nombrados por la asamblea de accionistas del Instituto y uno por la Unión de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada. Los directores

nombrados por la asamblea de accionistas durarán en sus cargos seis años. El director nombrado por la Unión de Cámaras ocupará su puesto por un período de tres años, y será reelegible por una sola vez. En cualquier caso, las vacantes que se produzcan serán llenadas con nombramientos por período completo. Los directores podrán ser removidos de sus cargos por el órgano que los nombró, en casos debidamente justificados, ante la existencia de irregularidades o deficiencias notorias.

Artículo 11.- Para ser miembro de la junta directiva del Instituto deberán cumplirse los siguientes requisitos:

- a) Ser costarricense.
- b) Ser mayor de edad.
- c) Poseer amplia y comprobada experiencia profesional, laboral, empresarial o académica que lo faculte para el cabal cumplimiento de su función.

Artículo 12.- El capital del Instituto Nacional de Seguros estará constituido por cincuenta mil (50.000) acciones comunes y nominativas de un millón de colones (₡1.000.000,00) cada una, suscritas y pagadas por los bancos del Estado, en idéntica proporción a la correspondiente a la deuda del Estado que cada uno tenga en su poder.

Artículo 13.- La junta directiva designará un gerente que tendrá a su cargo la administración de los negocios de la sociedad, con facultades de apoderado generalísimo sin límite de suma, el cual deberá dar cumplimiento a las políticas e instrucciones que emita la junta directiva. También, y atendiendo la recomendación que formule el gerente, se nombrará un subgerente, quien reemplazará al gerente en sus ausencias temporales y coadyuvará con este en la administración superior del Instituto, deberá cumplir las funciones que expresamente le señalen la junta directiva y el gerente. El gerente y el subgerente serán nombrados por períodos de siete años y podrán ser reelectos. La junta directiva reglamentará las funciones y responsabilidades de ambos, y podrá remover a cualquiera de los dos por causa justificada, ante la existencia de deficiencias o anomalías notorias.

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 14.- Se deroga el artículo 2 de la Ley de Reorganización del Instituto Nacional de Seguros, Ley No. 33, del 23 de diciembre de 1936.

Artículo 15.- En adelante el Instituto Nacional de Seguros quedará excluido del artículo 4 de la Reforma Juntas Directivas de Autónomas creando Presidencias Ejecutivas, Ley No. 5507, del 19 de abril de 1974.

Artículo 16.- Rige a partir de su publicación.

ANEXO 2

PROYECTO DE LEY, "CANCELACIÓN DE LA DEUDA INTERNA, CON RECURSOS PROVENIENTES DE UNA PORCIÓN DE LOS INTERESES QUE PRODUZCA LA ADMINISTRACIÓN DE LOS FONDOS DE CESANTÍA"

DIP. GUILLERMO ARGUEDAS RIVERA

ASAMBLEA LEGISLATIVA

La deuda interna de nuestro país ha alcanzado un nivel tal, que su manejo y atención comprometen buena parte de los recursos presupuestarios del Estado, al punto que este rubro se considera como uno de los cuatro disparadores del gasto del Gobierno.

Como si esto fuera poco, el volumen de la deuda afecta otras áreas importantes de la economía, distorsionándolas e impidiendo su normal desenvolvimiento; me refiero específicamente al sector productivo que no sólo ve estrujadas sus posibilidades de financiamiento por el alto uso del ahorro interno que hace el Gobierno, sino que esa competencia por recursos eleva las tasas de interés a niveles que hacen poco rentables las actividades productivas, lo que fomenta el desempleo.

Las altas tasas de interés influyen ostensiblemente al aumentar o acelerar el proceso inflacionario, con el grave peligro de llegar al límite de la espiral inflacionaria, cuyas consecuencias negativas han padecido países de Latinoamérica, con resultados sociales nefastos.

La experiencia de Argentina y Brasil en el pasado y recientemente la de México, nos demuestra que una inflación galopante tiene efectos inmediatos en la economía general y produce un rápido empobrecimiento de la población y grandes desajustes sociales que son caldo

de cultivo para la insatisfacción y la desesperanza, situaciones que, irremediamente, ponen en peligro el sistema democrático.

Por otra parte, el costo de oportunidad que sufre el país por la atención del servicio de la deuda es alto, puesto que recursos que podrían destinarse a la inversión pública, tan necesaria para el desarrollo, deben dedicarse a cubrir obligaciones financieras, perjudicando directamente programas muy sensibles como educación y salud.

A este negro panorama debe agregarse algo sobre la composición de la deuda interna. Un cuarenta por ciento (40%) está en manos privadas y el restante sesenta por ciento (60%) en manos de instituciones públicas, que han comprometido capital patrimonial de destino específico en bonos del Estado y que en algún momento, en el futuro, deberá convertir en efectivo para hacerle frente a su obligación primigenia y prioritaria.

Lo más grave de esta situación es el sentimiento compartido por todos, de que no existe ninguna posibilidad de llegar algún día a cancelar esta pesada carga.

Yo creo haber encontrado una alternativa al respecto, con una muy especial ventaja, su implementación no implica ni perjuicio ni sacrificio significativo para ningún sector ni grupo en particular.

La alternativa consiste en poner a producir los fondos laborales correspondientes a la cesantía, en inversiones financieras en diferentes campos de la economía nacional, por ejemplo en vivienda, y de las rentas producidas tomar una parte para capitalizar el fondo personalizado de cada trabajador, de manera que su cuenta siempre alcance para cubrir, al menos, el pago equivalente de un mes de salario por cada año que haya laborado, sin limitación de tiempo, es decir, rompimiento de tope.

La parte restante servirá para cubrir gastos de administración y para realizar extracciones que sirvan para amortizar la deuda interna.

Desde la perspectiva del proyecto, todos los agentes económicos y sociales del país derivarían beneficios cuyos resultados serían evi-

dentes a mediano y largo plazo, en tanto la deuda interna se vaya disminuyendo hasta cancelarse.

El sector productivo patronal-empresarial se beneficiaría porque se ampliarían sus posibilidades de acceso a los recursos financieros del mercado, ya que el Gobierno iría disminuyendo paulatinamente su participación y competencia por esos recursos.

Además, con el depósito del porcentaje correspondiente a cesantía, el patrón hará buen pago de su obligación para los efectos legales y fiscales.

Este sector también se vería beneficiado por sustanciales disminuciones en las tasas de interés y paralelamente por disminuciones de los índices inflacionarios, lo que en conjunto abarataría el costo de producción y, por ende, llevaría a precios de venta menores, que facilitarían la comercialización.

El sector laboral tendría el beneficio directo de convertir un derecho expectativo, en un derecho real, puesto que tendría acceso a las prestaciones legales o cesantía, sin importar la causa por la que quedó cesante.

Otra ventaja importantísima tiene que ver con el rompimiento del tope de los ocho años, ya que su cuenta individualizada seguirá recibiendo depósitos patronales y rentas por todos los años que labore y tendrá la garantía de recibir el equivalente a un mes de salario por cada año laborado.

El sector laboral se beneficiaría, indirectamente, de la estabilidad en los precios de los productos, sufriría mucho menos el impacto de la inflación y, por lo tanto, se vería mejorado el poder adquisitivo de su salario.

El Gobierno, sus instituciones y las empresas públicas recobrarían la esperanza de, en un plazo no muy lejano, retomar el camino de la inversión pública que nos ubique de nuevo en el rumbo del desarrollo, tan venido a menos en las últimas décadas.

En la medida que avancen las amortizaciones de la deuda interna, se irán liberando recursos que podrían dedicarse a más y mejores programas de salud y educación, así como mayor apoyo para la consecución de vivienda para los estratos bajos de la sociedad, y más y mejores servicios comunales y sociales.

No habría que pensar en vender instituciones que, en el pasado y en condiciones de estabilidad, contribuyeron enormemente con el grado de desarrollo del país.

Además, como el proyecto prevé que el pago de la cesantía del sector público se extraiga de la generación de utilidades que produzca el manejo financiero el Fondo ni el gobierno, ni las instituciones públicas, ni las empresas públicas tendrán que preocuparse por su condición patronal.

Los sectores más pobres del país mejorarían sus expectativas y oportunidades, porque los recursos que presupuestariamente se destinan al servicios de la deuda, en la medida en que se vayan liberando, podrán invertirse en más servicios de salud, educación y demás programas sociales.

Para el país en general, la aprobación del presente proyecto constituye la única posibilidad real de cancelar en los próximos veinte años la deuda interna y lograr la estabilización de las cuentas nacionales y la recuperación definitiva de la función de Gobierno, al posibilitar la inversión pública que nos permita un apropiado y equilibrado desarrollo.

Estas razones hacen viable que este proyecto, por demás deseable, reciba la adecuada atención de todas las distinguidas y distinguidos diputados, para que se convierta en ley de la República a la mayor brevedad posible.

FORMA EN QUE DEBERÍA OPERARSE

1. Todos los patronos deberán depositar mensualmente en los Entes Manejadores de Fondos, autorizados para operar como tales, la parte correspondiente a la cesantía mensual de sus trabajadores.
2. El trabajador, de preferencia como bloque por patrono, deberá indicarle al patrono en cuál Ente Manejador de Fondos quiere que le depositen su cesantía.

Además, al trabajador deberá garantizársele la posibilidad de trasladar sus fondos personales a cualquier otro Ente autorizado.

3. El Ente Regulador de este sistema será la Comisión Nacional de Valores, la que velará por el correcto funcionamiento de todas las operaciones, para lo cual tendrá la suficiente autoridad y autonomía para dictar el marco legal en que se desenvolverán los participantes y los requisitos que calificarán a los operadores que deseen participar como Ente Manejadores de Fondos. Lo anterior con el propósito de garantizar la adecuada custodia e inversión de los fondos.
4. Los Entes Manejadores de Fondos, debidamente autorizados, deberán operar con un mismo sistema de proceso para darle uniformidad y, sobre todo, seguridad al sistema de manera que este cumpla con los objetivos de esa ley.
5. Cada Ente Manejador de Fondos de cesantía, debidamente autorizado, será el responsable de mantener una cuenta individualizada para cada trabajador y en ella se cargarán periódicamente tanto los depósitos patronales como los intereses que haya ganado la inversión de su saldo particular.

Además, será el responsable de depositar en la Tesorería Nacional, el aparte correspondiente a la extracción para amortizar la deuda interna.

6. La Tesorería Nacional aplicará esos depósitos para redimir la porción equivalente de la deuda interna.

Debe quedar claro que lo que se deposite por concepto de ex-tracciones del fondo de cesantía, debe destinarse única y exclu-sivamente al pago de deuda. Durante los primeros años de ope-ración, estas cancelaciones, prioritariamente, se destinarán a re-dimir los documentos valor que haya entregado el Gobierno y el sector público al Fondo, como pago de sus obligaciones patro-nales.

Una vez extinguidos esos documentos valor se continuará con la amortización de otras obligaciones.

7. Tanto la Tesorería Nacional, como cualquier otro órgano o insti-tución que participe en el sistema, deben mantener registros se-parados de cualquier otro, de manera que se facilite la supervi-sión y el control.
8. Dentro de la mecánica de operación del Fondo debe preverse la creación de una reserva que servirá para atender los retiros an-ticipados, los retiros temporales y los retiros jubilatorios.

Con base en estas consideraciones, y con todo respeto, someto a la consideración de todas y todos los compañeros diputados, el siguiente proyecto de ley:

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA
DE COSTA RICA

DECRETA:

**CANCELACIÓN DE LA DEUDA INTERNA, CON
RECURSOS PROVENIENTES DE UNA PORCIÓN DE
LOS INTERESES QUE PRODUZCA LA ADMINIS-
TRACIÓN DE LOS FONDOS DE CESANTÍA**

Artículo 1.- Créase el Fondo de Capitalización Laboral, con recur-sos provenientes de la transformación del auxilio de cesantía en un derecho real, inalienable e irrenunciable, para toda relación laboral, sin importar la duración de la misma.

Artículo 2.- Para la interpretación de esta ley, se entenderá por:

- a) **Fondo de Capitalización Laboral:** es el Fondo conformado por la suma de los depósitos individualizados que, por concepto de cesantía, hagan los patronos en favor de sus trabajadores, además de las utilidades y beneficios económicos que derive la administración y manejo del Fondo.
- b) **Entes Reguladores:** son los organismos encargados de darle seguridad a la administración y manejo de los Fondos de Capitalización Laboral.
- c) **Administradora de Fondos Laborales:** son todas aquellas organizaciones o instituciones que hayan sido autorizadas por los entes reguladores para operar como receptoras y administradoras de los depósitos patronales en favor de sus trabajadores por concepto de pagos mensuales de la cesantía.

Artículo 3.- Para los fines del artículo 1, todo patrono deberá depositar mensualmente, en favor de sus trabajadores, el porcentaje que corresponda a la cesantía. El depósito lo hará el patrono en la Administradora de Fondos Laborales del domicilio del patrono, que el trabajador escoja; la escogencia deberá hacerse por acuerdo mayoritario de los trabajadores que laboran para un mismo patrón, la cual debe estar autorizada por los entes reguladores.

Artículo 4.- El Fondo de Capitalización Laboral cumplirá dos objetivos:

- a) Garantizar al trabajador, mediante la capitalización de su cuenta, un auxilio de desempleo equivalente a un salario mensual promedio de los últimos doce meses, por cada año laborado.
- b) Proveer fondos, extraídos de las utilidades financieras que produzcan las inversiones del Fondo, para amortizar la deuda interna, incluidos los pagos de cesantía de la administración pública que como patrono le correspondan.

Artículo 5.- Todo patrono estará en la obligación de depositar mensualmente en favor de sus trabajadores, durante los diez primeros días del mes siguiente de su retención, el porcentaje correspondiente a la cesantía.

La administración pública hará el depósito de la suma que le corresponde pagar como patrono, en títulos valores equivalentes a esa suma, que formarán parte de la deuda interna y tendrán prioridad de redención, con las primeras extracciones.

Artículo 6.- Los títulos valores que entregue la administración pública como pago de su obligación patronal, cargarán intereses a las tasas promedio de la mezcla de inversiones del Fondo, en el mes inmediatamente anterior.

Artículo 7.- El Ministerio de Hacienda incluirá la partida presupuestaria en el correspondiente proyecto de Presupuesto Ordinario de la República, a fin de solventar el pago de intereses.

Artículo 8.- El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley, dentro del término de seis meses.

Artículo 9.- Rige a partir de su publicación.

TRANSITORIO ÚNICO. Las obligaciones contractuales, derivadas de la relación laboral que exista en el momento de entrar en vigencia la presente ley, continuarán rigiéndose por el marco legal que se venía aplicando.

La responsabilidad del Fondo de Capitalización Laboral, se inicia al comenzar a operar.

SERIE ESTUDIOS

COSTA RICA Y LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA CENTROAMERICANA

Eduardo Lizano y Minor Sagot, 1984, Estudios 1.

TEMOR AL AJUSTE: LOS COSTOS SOCIALES DE LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS EN COSTA RICA DURANTE LA DÉCADA DE LOS 70

Claudio González Vega, 1984, Estudios 2.

POLÍTICAS DE PRECIOS Y DE SUBSIDIOS EN COSTA RICA

Jorge Corrales Quesada, 1984, Estudios 3.

DESDE EL BANCO CENTRAL

Eduardo Lizano, 1987, Estudios 4.

EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN COSTA RICA

Víctor Hugo Céspedes y Ronulfo Jiménez, 1987, Estudios 5.

PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL EN COSTA RICA

Eduardo Lizano, 1990, Estudios 6.

FINANCIAMIENTO Y APOYO A LA MICROEMPRESA

Claudio González Vega y Tomás Miller, 1990, Estudios 7.

MIRAR HACIA ADELANTE

Eduardo Lizano, 1990, Estudios 8.

ESCRITOS CORTOS

Eduardo Lizano, 1991, Estudios 9.

NOTAS SOBRE EL PAE III

Eduardo Lizano, 1994, Estudios 10.

LA POBREZA EN COSTA RICA

Víctor Hugo Céspedes y Ronulfo Jiménez, 1996, Estudios 11.

Impreso por
Litografía e Imprenta L.I.L., S.A.
Apartado 75-1100 Tibás
San José, Costa Rica
370754