

Colapso del gasto público

Cristóbal Pérez-Jerez Alvarado¹

Introducción

Al final las promesas de campaña solamente son entretenimiento. Frente a las expectativas que se forma el pueblo aparecen las finanzas públicas como el límite de las acciones del gobierno y la sociedad que lo contiene. En este artículo se

Mediante el gasto los gobiernos promueven la identidad nacional y la unidad del Estado², generando las condiciones mínimas para la existencia de una sociedad solidaria y que garantice el progreso para la mayoría de sus componentes. Con este gasto el Estado proporciona la infraestructura necesaria para el desarrollo (comunicaciones, transporte, aeropuertos, escuelas y hospitales); influyendo en el crecimiento económico de determinadas ramas productivas; determinando la distribución de la producción y los ingresos; proporcionando servicios sociales para atender necesidades básicas de la población.

El gasto es realizado por el sector público. El concepto de ser público abarca desde el gobierno central (gobierno propiamente dicho), hasta las instituciones públicas, empresas públicas y gobiernos locales (que no son gobierno propiamente dicho, pues proveen de bienes y servicios sociales a la población pero no tienen el poder para generarse ingresos obligatorios, ni pueden orientar forzosamente a la población).

El gasto público es un agregado muy importante de los que componen la contabilidad de la producción nacional. Del producto interno bruto -PIB-, de Costa Rica, es aproximadamente el 9%. Uno de cada diez productos que se consumen en la economía nacional es consumido por el Estado, es realizado como consumo colectivo (ver Tabla 01). Representan las compras de bienes y servicios que realiza el gobierno con el fin de proveer bienes y servicios de consumo colectivo a la sociedad. De otra forma, son los gastos corrientes y de capital que ejecuta el gobierno en un periodo de tiempo determinado.

¹ Consultor en política económica y estrategia empresarial, cpjerez@ice.co.cr

² En otro trabajo (*Guatemala: ajuste económico y pobreza*, CSUCA, 1991, inédito), hemos mencionado que, en general, en los países de América Latina que muestran los índices de pobreza y desarrollo humano más atrasados, como Guatemala, Perú, Bolivia, Honduras, Nicaragua, las clases dominantes no se han preocupado por promover la unidad nacional, lo cual significa gastar en educación, salud y cultura para el pueblo, prefiriendo explotar la mano de obra barata e “invertir” en ejércitos. Los resultados son el triste fracaso de dichas sociedades.

Tabla 01

Producto Interno Bruto y gasto a precios constantes
Composición porcentual

	1991	2000	2010	2011*
Gasto de consumo final	85,6	79,2	74,8	74,8
Gasto de consumo final hogares	72,3	69,3	66,2	66,2
Gasto de consumo final Gob.Gral.	13,4	9,9	8,6	8,6
Formación bruta de capital fijo	17,8	20,4	21,4	21,4
Variación de existencias	0,1	-2,5	-2,0	-2,1
Exportaciones de bienes y servicios	33,6	53,4	52,9	53,0
Exportaciones de bienes f.o.b	26,8	42,0	40,6	40,5
Exportaciones de servicios	6,8	11,4	12,3	12,6
Menos: Importaciones de bienes y servicios	37,1	50,6	47,1	47,2
Importaciones de bienes f.o.b.	30,1	41,8	40,8	41,0
Importaciones de servicios	7,0	8,7	6,2	6,3
PIB a precios de mercado	100,0	100,0	100,0	100,0

*Proyección

Fuente: BCCR (2010). www.bccr.fi.cr, indicadores económicos.

Los gastos corrientes incluyen los gastos por concepto de compra de bienes y servicios, pago de intereses, sueldos y salarios, transferencias y subsidios. Los gastos de capital están compuestos por inversiones reales, inversiones financieras y transferencias de capital. El gasto público es un componente esencial en la teoría del desarrollo, su función fundamental es fomentar la acumulación de capital, tanto en sectores estratégicos en manos del gobierno, como en el fortalecimiento del capital empresarial con el fin de fortalecer la productividad de la nación.

Además, mediante un gasto bien orientado los gobiernos promueven y preservan la identidad nacional, crean infraestructura e influyen en la distribución del ingreso, y por medio de los servicios sociales atienden las necesidades básicas de la población.

Las necesidades de aumento de los gastos provocan un aumento correlativo en la necesidad de ingresos del Estado. Sin ese aumento se pueden provocar crisis fiscales con el resultado de ineficiencias productivas y el deterioro económico y social.

Lo cual lleva al planteamiento de orientar los gastos con sentido estratégico hacia la inversión social y productiva, buscando el mejoramiento de la asignación de los recursos para impulsar nuevas estrategias de desarrollo.

EL GASTO PÚBLICO Y EL NUEVO GOBIERNO DE LAURA CHINCHILLA

El nuevo gobierno se enfrenta a graves retos para el mantenimiento de la institucionalidad del país.

Los principales riesgos para Costa Rica provienen del exterior. Primero, la crisis financiera no ha tocado fondo. Aunque Estados Unidos inició la recuperación en marzo del 2009 la recuperación es lenta y con uno de los desempleos, 10% de la PEA, más elevados de las últimas seis décadas. La cantidad de personas sin empleo ronda los 11 millones de trabajadores. Segundo, los enormes déficits fiscales incurridos por la Comunidad Europea y el mismo Estados Unidos que son un riesgo para el manejo futuro de sus proyectos de estabilidad política-social. Tercero, las confrontaciones cada vez más intensas entre los polos de lucha de poder que ponen la balanza de la paz en riesgo.

A lo interno, el principal reto del gobierno que iniciará sus históricas funciones el próximo primero de mayo consiste en ser consistente. Guardar coherencia entre las promesas de continuar una política de apertura comercial y aumento de la competitividad del país con acciones de estabilidad social y reformas en los aparatos de educación, salud y trabajo social.

El nuevo gobierno podría caer en la tentación de concertar una plataforma de conducción política con todos los sectores sociales, empantanándose en negociaciones indispensables pero que tienen que tener como límite la toma de decisiones para resolver los grandes problemas que preocupan al país.

Los grandes problemas de la nación son: uno, fortalecer la seguridad ciudadana con autoridades que gocen de credibilidad, apoyo y recursos para enfrentar un crimen organizado cada vez más potente y que permea al conjunto de la sociedad; dos, orientar un plan nacional de desarrollo que resuelva la modernización de la infraestructura nacional; tres, la reforma fiscal que garantice que una proporción alta de los gastos se realicen en infraestructura real de las instituciones públicas (un 30% del gasto de todas las instituciones públicas), además que las instituciones del gobierno se conduzcan con una visión estratégica de administración por objetivos.

La reforma fiscal tiene que abarcar la reforma tributaria, es decir, aumentar el cobro de impuestos y generar una carga tributaria histórica del 20% del PIB, pero no solamente. También la reforma del gasto ya mencionada, la conducción del gasto hacia un gobierno eficiente y competitivo, responsable del auge de la nación. Pero, no solamente. También

realizar un cambio en la cultura de endeudamiento. Tiene que prohibirse el endeudamiento de las instituciones del Estado. Solamente se tiene que permitir la deuda del gobierno si es para inversión en infraestructura real. De no realizarse una reforma fiscal integral entonces el Estado nacional continuará debilitándose y el futuro del país será oscuro.

EL GASTO PÚBLICO COLAPSADO

El nuevo gobierno iniciará sus gestiones en medio de una expectativa positiva. Por un lado, los primeros pasos de la presidente son los esperados. Negociación intensa con los sectores sociales hegemónicos y de mayor arraigo popular. Es indispensable crear la agenda nacional del desarrollo. Seguridad, infraestructura, mejor educación, salud de calidad, competitividad y apertura comercial.

Tabla 02

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA							
RESULTADO FISCAL 2002-2008							
MILLONES DE COLONES							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007*	2008**
Ingresos	811.945	980.557	1.107.920	1.321.310	1.638.521	2.056.314	2.420.963
Gasto sin intereses	815.613	881.040	996.712	1.127.767	1.305.663	1.632.161	2.088.333
Superávit primario	-3.668	99.517	111.208	193.543	332.858	424.153	332.630
Intereses	261.723	298.357	331.172	392.961	436.807	456.251	402.094
Déficit	-265.391	-198.840	-219.964	-199.418	-103.949	-32.098	-69.464
Ingresos/PIB	13,4%	14,0%	13,6%	13,8%	14,5%	15,4%	16,3%
Gastos/PIB	13,5%	12,6%	12,2%	11,8%	11,5%	12,2%	14,1%
Intereses/PIB	4,3%	4,3%	4,1%	4,1%	3,9%	3,4%	2,7%
Déficit/PIB	-4,4%	-2,8%	-2,7%	-2,1%	-0,9%	-0,2%	-0,5%
Financiamiento interno	210.082	129.576	120.505	181.457	131.015	51.317	227.181
Financiamiento externo	55.308	69.264	99.459	17.962	-27.067	-19.219	-157.717

Fuente: Contraloría General de la República. Informe técnico del presupuesto general de la República.

Sin embargo los retos son claros. Si repasamos algunos de los indicadores del gasto notamos que serán el principal obstáculo y el freno para la buena gestión de la nueva administración. Veamos

Para realizar un proyecto de gasto público eficiente y estratégico es indispensable contar con recursos financieros. Según muestra la Tabla 02, al finalizar el año 2006 la situación financiera de Costa Rica era un desastre. No existían recursos mínimos ni para darle mantenimiento a la infraestructura (de colegios, hospitales, carreteras, etc.). Menos para emprender un esfuerzo de construcción para enfrentar a los competidores.

No olvidemos que Panamá, en su afán de atraer las inversiones que generó Costa Rica ha realizado un ingente programa de fortalecer su infraestructura económica en forma espectacular. Honduras, Guatemala y El Salvador también hacen importantes gastos en esta dirección. El país que se quede al margen se debilitará en la atracción de inversión extranjera de calidad y alta tecnología.

La Tabla 02 nos muestra que en el año 2002 Costa Rica no fue capaz de financiar con sus ingresos corrientes ni siquiera el gasto administrativo del gobierno. Este gasto fue superior a los ingresos en 3,668 millones de colones. El gobierno no pudo cubrir ni sus gastos corrientes. Al no generar ahorro (superávit primario), entonces los recursos para invertir o mejorar la infraestructura nacional fueron nulos.

El pago de intereses ahoga a la nación costarricense, en ese aciago 2002, Costa Rica enfrentó un pago de intereses de su deuda de casi 262 mil millones de colones. Que sería como pagar 10 asambleas legislativas más; tener 8 ministerios de gobernación y policía; se podrían financiar 2 ministerios de obras públicas; se podrían pagar dos ministerios de salud adicionales. En fin, la estrategia de los gobiernos de Abel Pacheco y fortalecida por Oscar Arias de reducir la deuda, y con ella la tendencia de reducir el pago de intereses sobre la misma puede generar recursos para financiar las funciones del Estado.

En su gestión Pacheco aumentó el superávit primario, que se puede considerar el ahorro del gobierno, hasta superar los 100 mil millones de colones anuales, generando un leve respiro a las agobiadas finanzas del Estado. En su último año de gobierno y primero de Oscar Arias se generó un impresionante superávit de 333 mil millones de colones, lo que parecía la senda de generar recursos para la inversión pública y la buena gestión gubernamental

Tabla 03
GOBIERNO CENTRAL:
RESULTADO FISCAL 2003-2010
MILLONES DE COLONES

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009*	2010**
Ingresos	811.945	980.557	1.107.920	1.321.310	1.638.521	2.104.701	2.490.031	2.384.045	2.666.797
Gasto sin intereses	815.613	881.040	996.712	1.127.767	1.305.663	1.611.952	2.116.166	2.654.474	3.098.631
Superávit primario	-3.668	99.517	111.208	193.543	332.858	492.749	373.865	-270.430	-431.835
Intereses	261.723	298.357	331.172	392.961	436.807	419.642	340.086	372.919	487.492
Déficit o superávit	-265.391	-198.840	-219.964	-199.418	-103.949	73.107	33.779	-643.349	-919.327
Ingresos/PIB	13,40%	14,00%	13,60%	13,80%	14,50%	15,50%	15,90%	14,20%	14,50%
Gastos/PIB	13,50%	12,60%	12,20%	11,80%	11,50%	11,90%	13,60%	15,80%	16,80%
Intereses/PIB	4,30%	4,30%	4,10%	4,10%	3,90%	3,10%	2,20%	2,20%	2,60%
Déficit/PIB	-4,40%	-2,80%	-2,70%	-2,10%	-0,90%	0,50%	0,20%	-3,80%	-5,00%
Financiamiento interno	210.082	129.576	120.505	181.457	131.015	-48.983	82.318	787.472	971.070
Financiamiento externo	55.308	69.264	99.459	17.962	-27.067	-24.124	-116.097	-144.123	-51.744

Fuente: Contraloría General de la República. Informe técnico del presupuesto general de la República. Varios años

Sin embargo, en los años 09 y 10 el ahorro del gobierno desapareció. El superávit se convirtió en déficit nuevamente, y en forma devastadora. El déficit para cubrir los gastos de la administración pública será 432 mil millones de colones, sin contar contingencias como riesgo de desastres naturales, peligro de caer en la tentación de salvar sectores que manejan en forma inadecuada recursos financieros y que generan pérdidas incalculables, enormes presiones inflacionarias y pérdida de la posición externa del país.

El déficit total del Estado costarricense, la suma de las necesidades de financiamiento de la administración ordinaria más el pago de intereses se acerca al millón de millones de colones. Una carga que puede afectar, en un mundo en crisis, las perspectivas de bienestar de todo un pueblo.

LA TERMINITA DE LOS INGRESOS DEL ESTADO

El pago de intereses viene consumiendo en forma acelerada las posibilidades de desarrollo de la nación costarricense. Rápidamente pasan, año tras año, de 200 mil millones anuales a 300 mil, a 400 mil, y en el año 2007 se ubicaron en una suma enorme

456 mil millones. O sea, ahora se podrían financiar 3 ministerios de obras públicas, 7 ministerios de justicia.

La situación mejoró ampliamente. Nuevos datos aportados en la Tabla 03, muestran que el esfuerzo iniciado desde el año 2002, generó resultados gracias a una gestión ordenada de Abel Pacheco y una conducción estratégica del gobierno de Arias. El pago de intereses vino disminuyendo desde 437 mil millones de colones en el 2006, hasta 419 mil en el 07, un increíble 340 mil 08, y a partir de allí, una serie de eventos negativos en el 2009, el año del fin del mundo, ha reiniciado la ruta del crecimiento desmedido y luego el año 2010 muestra el inicio del colapso del gasto público. En este año se alcanzarán los 487 mil millones en pago de intereses.

Este drenaje de recursos podría frenar en los próximos cuatro años los esfuerzos por cumplir las tareas estratégicas del nuevo gobierno. Se hará indispensable un esfuerzo nacional colectivo para encontrar soluciones reales a la necesidad de combatir la delincuencia y el crimen organizado, diseñar una infraestructura moderna y orientada a convertir a Costa Rica en la plataforma de lanzamiento del comercio mundial; así como generar la reforma educativa y de salud que devuelvan la equidad a la nación.

CARGA TRIBUTARIA Y APORTE DEL GOBIERNO

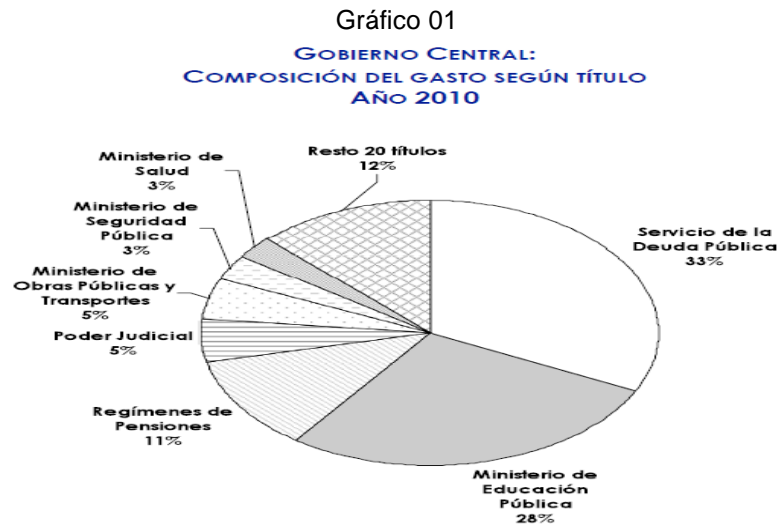
En general, los países desarrollados tienen cargas tributarias que van desde los 35 hasta el 45% del PIB, lo cual genera recursos suficientes para invertir en infraestructura económica, social y de seguridad nacional. Una carga tributaria en parámetros de país desarrollado implica llevar el cobro de impuestos a un 35-40% sobre el PIB y simultáneamente, generar una capacidad de gasto estratégico y responsable, con el fin de fortalecer la estrategia de alcanzar el desarrollo.

Aunque usted no lo crea, en Centroamérica quienes tienen una carga tributaria mayor son Honduras y Nicaragua, los dos países de menor desarrollo relativo. Lo cual indica que estos países no tienen los recursos mínimos para enfrentar los grandes retos de construir Estados nacionales eficientes, democráticos y competitivos.

La carga tributaria se puede interpretar como el peso del gobierno sobre la economía, pero simultáneamente como el aporte del gobierno para un financiamiento adecuado de la infraestructura económica (autopistas, canal seco, refinerías, puertos, aeropuertos, telecomunicaciones, energía, etc.), la infraestructura social (hospitales, puestos de salud, instalaciones deportivas, centros culturales, bibliotecas públicas, etc.), e infraestructura de seguridad (centros de investigación científicos, inteligencia policial, entrenamiento, centros

de detención masivos y adecuados, etc.). Sin esta infraestructura el país se empantana y tiende a desorganizarse.

Para una gestión eficaz del gasto, en Costa Rica, habrá que realizar un esfuerzo estratégico. Como se puede observar en el gráfico 01, un tercio del gasto se utiliza para pagar el servicio de la deuda.



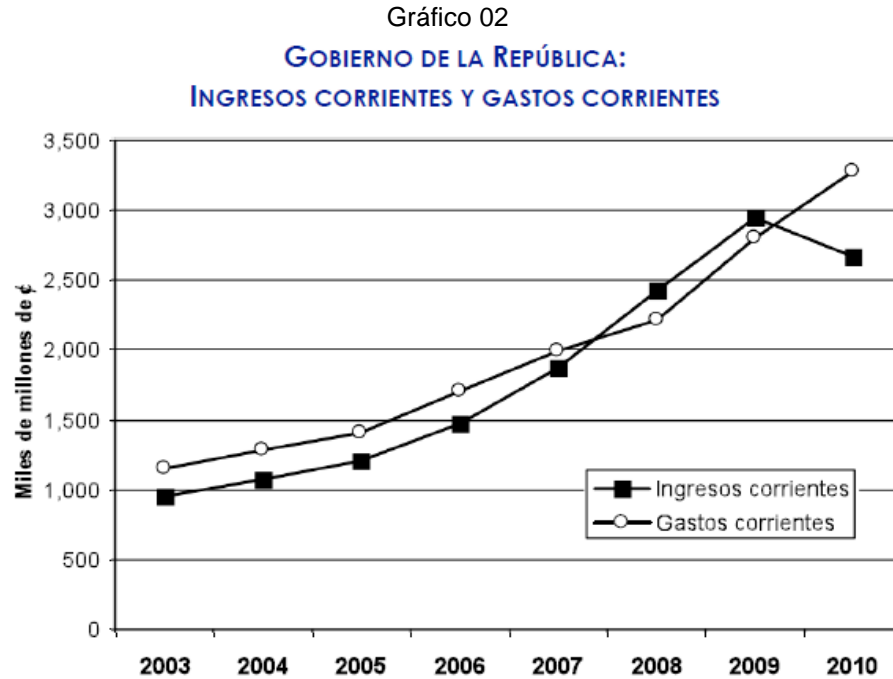
Fuente: CGR, ibídem.

El único ministerio que logra mantener un porcentaje adecuado es educación. El resto de los ministerios y funciones del gobierno se ven desplazados por el mencionado servicio de la deuda. Para mejorar el sector educación se requiere únicamente diseñar un plan estratégico de inversiones. Que el ministerio de educación dedique una parte sustancial de su presupuesto en el mejoramiento de la infraestructura en edificios, instalaciones, tecnología y laboratorios.

El resto de ministerios y entidades tienen que hacer un esfuerzo por renegociar la reducción de la deuda y utilizar los recursos así financiados con una clara orientación a mejorar el uso de los recursos, ya que de ser dilapidados se caería en nuevo endeudamiento y caída de la productividad del sector público.

Síntesis

Para contribuir al desarrollo nacional en forma eficaz y moderna, el gobierno tiene que enfrentar el reto de utilizar los recursos de la nación en forma estratégica, es decir, por medio de un plan diseñado en forma sistemática para hacer eficiente el gasto, mejorar la recaudación tributaria y usar adecuadamente la deuda.



Fuente: CGR, ib.

El gráfico 02 nos señala la dura realidad. Luego de un esfuerzo por contener el gasto en los últimos ocho años, se logró un resultado esperanzador. Por fin los ingresos superaron a los gastos, se generó un superávit que hacía soñar en invertir dinero en las principales necesidades del país.

Sin embargo, una nube gris se atravesó en nuestro destino. El año 2009 lleno de problemas, crisis y tragedias. El 2010 se muestra como el año de las grandes decisiones. Fortalecer los proyectos de reforma fiscal, reforma del Estado y construcción de una agenda nacional.

En el mundo ya se inició la segunda etapa de la crisis internacional. El centro del nuevo sisma es la quiebra de los Estados. Grecia, en primer lugar, desbordó su capacidad de endeudamiento y se enfrenta al riesgo de no ser rescatada por la Comunidad Europea, generando un cataclismo que puede hacer quebrar al euro o a la propia comunidad europea. España y Portugal se encuentran cerca de la crisis fiscal. En Costa Rica, aunque en otras circunstancias los problemas parecen evidentes.

La pregunta es: ¿Será el gobierno de Chinchilla capaz de asumir el liderazgo para encauzar las reformas que se necesitan?

Bibliografía

Banco Central de Costa Rica (2010). *Indicadores económicos*. San José, BCCR (en línea: www.bccr.fi.cr, indicadores económicos).

Contraloría General de la República (2001-2010). *Memoria anual de labores*. San José, CGR.

Contraloría General de la República (2001-2010). *Informe técnico del presupuesto general de la república*. San José, CGR.

Pérez-Jerez, Cristóbal (1991). *Guatemala: ajuste económico y pobreza*. San José, CSUCA, (inédito).