

MINIFORO

Inversiones públicas y crecimiento económico en el contexto de los problemas de solvencia

El camino del desarrollo para un país como Costa Rica, en un contexto de globalización, apertura y competencia crecientes, depende en gran medida de los logros que se obtenga en la construcción del capital humano, de una institucionalidad eficaz y transparente y de la infraestructura necesaria para complementar, dar soporte y generar un entorno de eficiente desempeño y crecimiento económico.

Debido al tamaño del Estado costarricense, las inversiones públicas tienen un gran impacto sobre las posibilidades de crecimiento. No obstante, en las últimas décadas estas inversiones se han restringido, en razón de los límites impuestos al gasto público para garantizar la solvencia fiscal, en concordancia con la metodología utilizada en la valoración de la misma, particularmente a partir de 1986. Si bien los términos de tal enfoque metodológico fueron aclarados y modificados por el FMI en 2001, en el medio nacional la tensión entre un endémico faltante presupuestario -que se ha tornado crítico y amenaza con salirse de control- y un reconocido déficit en inversión pública tanto en infraestructura física como en el ámbito social -que evidentemente está comprometiendo las posibilidades futuras de generar oportunidades- mantiene abierto un conjunto de disyuntivas e interrogantes. La controversia sobre este asunto ha tendido a centrarse en los siguientes aspectos:

- Oportunidades, crecimiento económico, criterios de rentabilidad social y

visión de largo plazo. Parámetros para definir la urgencia y prioridad de las inversiones, la naturaleza pública o privada de las mismas y la posibilidad de aplicar diversos grados y modalidades de apertura y participación privada.

- ¿Quién decide en materia de inversión pública? Competencias de los actores institucionales y sociales en un sistema de pesos y contrapesos. Fortalecimiento de la institucionalidad, mecanismos de control y rendición de cuentas.
- Impacto de la inversión en el déficit fiscal. Solvencia, política tributaria, niveles y restricción del gasto público.
- Impacto de la inversión en la demanda agregada. Estabilidad interna y externa, percepción del riesgo-país.

Con el fin de conocer diferencias y convergencias en las opiniones de especialistas, se realizó un ejercicio indagatorio con respecto a las características del problema, sus causas e implicaciones y posibles acciones específicas para atender los desafíos. Se efectuaron sesiones de grupo y entrevistas, a partir de las cuales se elaboró una síntesis temática y se identificó un conjunto de hallazgos.

Una matriz que sistematiza el conjunto de opiniones expresadas por las personas participantes en este "miniforo", a quienes se les agradece su valiosa colaboración, puede ser consultada en www.estadonacion.or.cr/ponencias

Ejes temáticos

En el transcurso de la consulta, las personas expertas manifestaron opiniones sobre asuntos que configuran los cinco ejes temáticos que se exponen a continuación. Más adelante, en el acápite "Principales hallazgos", se ofrecen mayores detalles sobre las diversas posiciones planteadas en torno a cada uno de ellos.

>> Toma de decisiones y desconfianza política

En este eje se agrupan las valoraciones acerca de un contexto nacional en el que, a juicio de los consultados, prevalece la desconfianza política, así como una suerte de inmovilismo que afecta la capacidad para tomar decisiones. A esto se agrega la percepción de debilidades e inconsistencias en el ejercicio de potestades institucionales y en el balance de poderes entre órganos del Estado, que en nada contribuyen a mejorar el panorama.

>> Necesidades y monto de la inversión

Los temas que conforman este eje perfilan una marcada divergencia de opiniones, entre quienes consideran que las necesidades de inversión exceden la capacidad del Estado, y quienes piensan que existe una serie de prioridades postergadas por razones "fiscalistas". Las opiniones recabadas expresan diversidad de criterios, que van desde afirmar que existe una "limitación macro" que determina los parámetros -ya excedidos- para la inversión a cargo del Estado, hasta plantear la disyuntiva entre estabilidad y

crecimiento, pasando por la mención de conceptos económicos acerca de mercados, empresa privada e inversión en típicos bienes públicos. También se ocupan algunas de las personas consultadas de rebatir las ideas más difundidas acerca del riesgo-país, y de hacer recomendaciones atinentes a la eficiencia del gasto público.

>> Opciones de financiamiento de la inversión pública

En torno a este tema se observa un abanico de posiciones tan diverso como las modalidades de financiamiento de la inversión pública, sea estatal o privada, y sus posibles mezclas y articulaciones. Las opciones se mueven entre los distintos matices que ofrecen quienes opinan que “la salida tiene que ser por el lado privado”, quienes consideran importante la búsqueda de un balance, y quienes argumentan acerca de la prioridad de garantizar acceso a bienes y servicios a toda la población. En todo caso, se hace notar que no basta con tener claras las opciones: hay que decidir.

>> ¿Qué hacer?

Usar diferentes opciones; realizar muchas acciones de información y diálogo; enfatizar en evaluación y control antes, durante y después de la ejecución de las obras y proyectos; exigir planificación estratégica; construir y poner en marcha un planteamiento de equilibrio. En estas líneas se sintetizan las opiniones de las y los expertos.

Principales hallazgos

>> ¿Cuál debe ser el monto de la inversión pública?

Las personas consultadas están de acuerdo en que el déficit de inversión pública en Costa Rica es significativo. El recuento de necesidades abarca mantenimiento vial, carreteras, puertos, aeropuertos, generación eléctrica y telecomunicaciones, infraestructura educativa, calidad de la educación, acueductos, alcantarillado, equipamiento urbano, generación de conocimiento. Algunos mencionan cifras (500 millones de dólares anuales por veinte años para la red vial, 1.000 millones para alcantarillado). También concuerdan al distinguir entre inversión social -sobre

la cual parecen convenir en que debe ser con cargo al Presupuesto Nacional, aunque algunos señalan limitaciones y requisitos- e inversiones en infraestructura, especialmente física.

>> Tipo y prioridades de inversión

Quienes hacen referencia a prioridades manifiestan: i) es difícil decir cuál es más importante: la inversión en materia social o en infraestructura física; ii) los argumentos en cuanto a prioridad de ciertos rubros no son ajenos a las fuentes de recursos y los mecanismos para su ejecución. Allí asoma la controversia.

>> Alternativas de financiamiento

En términos de fuentes de recursos está sobre la mesa un amplio menú: aumento de impuestos, reasignación del gasto, endeudamiento público, financiamiento privado en diversas modalidades e inversión privada también con diferentes mecanismos. Se denuncia, sin embargo, el “secuestro” del país por parte de diversos grupos de interés, el entramamiento y la incapacidad de tomar decisiones en el sector público, en un contexto político adverso tanto al cumplimiento de las prioridades identificadas, como a la participación del sector privado en la ejecución de obras y proyectos. En relación con el cumplimiento de prioridades, se alude a excesos, contradicciones e interferencias entre poderes públicos (Asamblea Legislativa, Ejecutivo, Sala Constitucional), particularmente en cuanto a asignación de recursos. Con respecto a la participación del sector privado, se señala el clima de desconfianza generado por las recientes denuncias de corrupción y el agravamiento de las condiciones de inmovilidad a raíz de la aprobación de la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito. Se puntualiza además:

- Existe un ahorro interno acumulado que no encuentra dónde invertirse; hay escasez de títulos en el mercado.
- Muy pocas empresas se interesan en concesiones. En red vial ningún país ha concesionado más del 1%, restringido a la porción económicamente rentable.
- Hay un ingrediente de inseguridad jurídica en el cumplimiento de contratos (Riteve, Alterra, minería).

En favor de la participación privada se expresan diversos argumentos:

- Ningún Estado tiene la capacidad necesaria para hacer frente a la inversión que se requiere en telecomunicaciones. El sector público debería dejar eso en manos del sector privado.
- Costa Rica es el único país, aparte de México, donde el acceso a Internet está en manos del sector público.
- Hay algo claro: el Estado no está en capacidad de invertir.
- El Estado está colapsado: “ni teniendo la plata la puede gastar”.
- Al semiprivatizar y semiabrir, no hay verdaderamente competencia.
- Hay que privatizar (bancos, telecomunicaciones, RECOPE, FANAL, INS) y además entrar en un programa sencillo de concesiones para generar recursos adicionales, distintos de los impuestos, que puedan financiar las necesidades de inversión.

Junto a las consideraciones relativas a la definición de los típicos bienes públicos y las limitaciones de los mercados y la empresa privada para hacer ese tipo de inversiones, se expresan reservas en términos de que “la participación del sector privado es buena en actividades en las que puede haber suficiente competencia”. En mercados bajo el control de pocas empresas, como sería el caso del petróleo, la falta de competencia implicaría un sobreprecio al consumidor final.

A favor de la inversión pública en manos del Estado se argumenta:

- Circula información de que hay recursos para inversión social que no están siendo utilizados; sin embargo, podrían requerirse muchos más y también es necesario actuar en lo que concierne a la eficiencia con que se emplean esos recursos.
- Se sabe que invertir en educación genera más que invertir en cualquier otra cosa. Hay que aumentar impuestos para

financiar incrementos en ese campo, donde es casi imposible invertir demasiado.

- Los impuestos al ruedo y a los combustibles son suficientes para dar mantenimiento a la red vial y financiar una parte de las obras nuevas. Lo que falte se paga como en todo el mundo: con endeudamiento.
- Los criterios de rentabilidad que aplica la empresa privada para asumir una obra en concesión son igualmente aplicables para el Estado. La experiencia de otros países es que la concesión encarece el servicio.
- En inversiones de alta rentabilidad, como telecomunicaciones, la pérdida es mayor si no se hacen por razones de índole fiscal. Además, no es posible trasladar recursos generados por tarifas de servicios públicos a la atención de otras necesidades que no sean la ampliación o mejoramiento del mismo servicio.
- Cuando la tecnología permita telecomunicaciones tan baratas que, producidas en forma privada, haya un acceso universal que incluya a los grupos más pobres, en ese momento el ICE ya no hará falta.

Algunas reflexiones señalan el riesgo de “sobreevaluar ciertas opciones”, como la concesión y la misma privatización, debido a la indeterminación en que se encuentra la política de inversiones del país. Además advierten sobre la necesidad de evaluar la conveniencia de una u otra opción comparando el costo de la gestión de la obra y el costo del mercado, que son diferentes “desde el punto de vista ya no del sector público o el privado, sino de cuánto le cuestan a la sociedad determinadas soluciones”. Con el mismo matiz de búsqueda de balances, se comenta que si bien la inversión social tendrá que cargarse al Presupuesto Nacional, “todos aquellos proyectos de inversión que tengan una contraparte de ingresos se pueden financiar a través de la titularización o a través de la concesión de obra pública.”

>> Impacto de las inversiones públicas en el déficit fiscal

Son controvertidos los criterios con respecto a las capacidades y límites del Estado para invertir. Una parte estima que hay una “limitación macro” y argumenta que las fronteras del endeudamiento están dadas por el control de inflación, balanza de pagos, tipo de cambio, reservas, déficit en la cuenta comercial, y que “la suma del gasto público en inversión y consumo, más la suma del gasto privado en inversión y consumo van a dar los parámetros por los cuales la inversión va a tener que ser limitada. Las tasas de crecimiento de la inversión y el consumo tendrían que ser similares a la tasa de crecimiento del PIB”. Se puntualiza lo siguiente:

- Mientras más desee invertir el Estado, más tendrá que obtener recursos del sector privado: el endeudamiento externo tiene límites y Costa Rica los excede por mucho.
- Lo que debería invertir el Estado - pero financiándolo, no acudiendo a endeudamiento- pasa por cuánto va a obtener del sector privado y por una recomposición del gasto. El país debería pensar seriamente en un programa de privatización importante, si es que quiere invertir.

Otra parte afirma que la disyuntiva entre estabilidad y crecimiento es un tema de fondo que no está resuelto, o bien que el criterio para decidir si se hace o no una inversión es un cálculo actuarial. Según este último enfoque, no es que se deban hacer todas las inversiones, pero sí todas las que pasen la prueba y se muestren capaces de generar más de lo que cuestan. En la medida en que las inversiones sean rentables y se pueda pagar la deuda contraída en el plazo previsto, no tienen ningún efecto sobre el déficit. Y se añade: “El argumento de que las inversiones aumentan la demanda agregada, presionan la balanza de pagos, etc., refiere solo la mitad de la historia: es cierto que hay un aumento de la demanda, pero también es cierto que hay un aumento de la oferta. El balance macroeconómico es un balance de oferta y demanda”. Por

lo demás, se asegura que “ya el Fondo Monetario ha aclarado el error de contabilizar gastos de inversión como parte del déficit, y ha señalado que el llamado déficit en su vieja metodología, es simplemente necesidad de financiamiento.”

Desde esta posición se relativiza, además, una eventual percepción desfavorable del país en términos de riesgo financiero. En ese sentido se arguye:

- Las evaluaciones internacionales adquieren relevancia para los países que están en situaciones polares, atrayendo o expulsando grandes capitales. No es el caso de Costa Rica, que cuenta además con un importante ahorro interno acumulado.
- El riesgo-país que se percibe de Costa Rica es que no está haciendo las inversiones que debería. ¿Qué hace que se vea peor Costa Rica: la deuda interna o que los puertos son cuatro veces más caros; las filas de turistas en el aeropuerto o el déficit fiscal?, ¿qué le hace más daño? En este momento el freno es la falta de inversión.

>> Propuestas, sugerencias

Usar diferentes opciones. Se plantean dos criterios: uno que apela a romper el “círculo vicioso” de inmovilidad y desconfianza haciendo uso de las diferentes opciones de participación privada, y otro que sugiere crear una nueva cartera que se haga cargo de los proyectos de inversión con criterios de mercado financiero, emitiendo títulos; además se propone “manejar la estabilidad de una manera un poquito más laxa”.

Información y diálogo. Las preocupaciones en este campo alertan contra el desencanto político y el riesgo de quebranto de la idiosincrasia nacional en busca de salidas, liderazgos y modelos políticos ajenos a la tradición costarricense. Reafirman la confianza en el diálogo y en la capacidad de la clase política para mantener “razonablemente un gran porcentaje de lo que este país es”. Por otra parte se indica que “lo que hay que hacer es un planteamiento global, decir: estas son las necesidades, esto es lo que podemos hacer, estas son las limitaciones o lo

que podemos hacer anualmente y estos son los recursos que tenemos, y que el país sepa”.

Evaluación y control. Se señala la necesidad de afinar los controles y hacer cambios en los procedimientos de la ARESEP y la Contraloría General de la República, con vista a una participación más activa del sector privado. Se subraya la debilidad institucional y la ineficiencia en el uso de los recursos de inversión

social, y se indica que “las instituciones responsables deben tener una política, objetivos y metas concretas.”

Planificación estratégica. El inconveniente de dejar la economía del país a merced de criterios de corto plazo, apropiados para evaluar el desempeño monetario y fiscal pero no las estrategias de desarrollo, es la principal preocupación que conduce a proponer un órgano de planeamiento estratégico del Poder

Ejecutivo, así como “devolver el presupuesto a MIDEPLAN y rehacer el marco institucional” a través de ministerios sectoriales y de planificación con suficiente capacidad técnica.

Un planteamiento de equilibrio. Se mencionan los diversos sectores que intervienen en la solución de la disyuntiva entre estabilidad y desarrollo, y se reclama del Banco Central un planteamiento de equilibrio que permita llegar a acuerdos.

El Programa Estado de la Nación agradece a las siguientes personas por su participación en este “miniforo”: Jorge Guardia, Víctor Acón, Luis Mesalles, Walter Robinson, así como los comentarios realizados por Leonardo Garnier y Juan Manuel Villasuso en entrevistas concedidas.

La síntesis de hallazgos es una responsabilidad exclusiva de los editores del Informe y no expresa las opiniones individuales de los participantes.

El “miniforo” tuvo lugar el día 25 de mayo del 2005 bajo la modalidad de grupo focal. La moderación de la actividad estuvo a cargo de Ana Jimena Vargas, de la empresa UNIMER. Las entrevistas individuales fueron realizadas por Olga Goldenberg, quien además elaboró la síntesis de hallazgos.