



PROGRAMA ESTADO DE LA NACIÓN

DECIMO INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE (2003)

La Deuda Pública Costarricense en diez años de Informes sobre el Estado de la Nación y algunos antecedentes.

Junio del 2003

Miguel Gutiérrez Saxe con el apoyo de Natalia Morales.



Índice

A. UNA EXPLORACIÓN SOBRE LA DEUDA PÚBLICA PARA EL X INFORME.....	4
A. 1 DESCRIPCIÓN GENERAL DE LA DEUDA.....	5
<i>A.1.1 Evolución general de la deuda pública 1984-2003: Un importantísimo desplazamiento hacia el endeudamiento interno.....</i>	<i>6</i>
<i>A.1.2 Evolución general de la deuda externa 1984-2003: El endeudamiento externo creció extraordinariamente desde mediados de los setentas para luego decrecer por casi una década. Aún no alcanza su máximo histórico.</i>	<i>7</i>
A.2 CONSECUENCIAS DEL DESPLAZAMIENTO DE DEUDA INTERNA A EXTERNA	8
<i>A.2.1 Evolución general de la deuda pública 1991-2003: Además, crece la proporción en moneda extranjera.....</i>	<i>9</i>
A.3 EVOLUCIÓN DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LA DEUDA EXTERNA.....	11
<i>A.3.1 Evolución general de la deuda externa. 1990-2003: Los organismos multi y bilaterales han perdido mucha importancia respecto a la colocación de bonos.....</i>	<i>11</i>
<i>A.3.2 Evolución general de la deuda externa 1990-2003: Fuerte concentración en Gobierno; mantiene el Sector Público no Financiero.....</i>	<i>12</i>
<i>A.3.3 Evolución general de la deuda externa 1984-2003: Su servicio ha decrecido relativamente; se encuentra alrededor de valores relativamente bajos.....</i>	<i>13</i>
<i>A.3.4 Evolución general de la deuda externa. 1991-2003: El pago por intereses ha decrecido relativamente; recientemente las amortizaciones se han incrementado.</i>	<i>14</i>
<i>A.3.5 Evolución general de la deuda externa 1991-2003: Las amortizaciones son de todos los sectores, con concentración en Banco Central y Gobierno.....</i>	<i>14</i>
A.4 VARIACIONES IMPORTANTES EN LAS CONDICIONES FINANCIERAS DE LA DEUDA EXTERNA.	15
B. EVOLUCIÓN DE LAS CARACTERÍSTICAS DE LA DEUDA INTERNA	17
B.1 EVOLUCIÓN GENERAL DE LA DEUDA INTERNA 1984-2003: EL CRECIMIENTO DEL ENDEUDAMIENTO INTERNO ES UNA TENDENCIA DE LOS AÑOS NOVENTAS; ESTÁ ASOCIADO AL FINANCIAMIENTO DE GASTOS CORRIENTES.	17
<i>A.1.1 Evolución general de la deuda interna 1991-2003: Su crecimiento ha estado asociado a una ampliación de los tenedores privados y un retiro de públicos, excepto bancos comerciales.....</i>	<i>18</i>
<i>A.1.2 Evolución general de la deuda interna 1991-2003: Altamente concentrada en Gobierno Central.....</i>	<i>19</i>
<i>A.1.3 Evolución general de la deuda interna 1984-2003: El servicio de la deuda crece relativamente; desde mediados de los noventas absorbe una muy importante proporción del gasto público total.</i>	<i>20</i>
<i>A.1.4 Evolución general de la deuda interna 1984-2003: Los intereses no han crecido, aunque sí la amortización.....</i>	<i>21</i>
<i>A.1.5 Estructura de la deuda interna según instrumento 1994 y 2003: Los instrumentos son más variados y están más distribuidos; la tasa fija es muy minoritaria.....</i>	<i>22</i>
<i>A.1.6 Estructura deuda interna 1995 y 2003: Los plazos se han incrementado muy notablemente.....</i>	<i>23</i>
CONCLUSIONES CENTRALES	25

BIBLIOGRAFÍA27
ANEXOS28

Nota: Las cifras de las Ponencias pueden no coincidir con las consignadas por el Décimo Informe sobre el Estado de la Nación en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores. En caso de encontrarse diferencias entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

La Deuda Pública Costarricense en los noventas y algunos antecedentes¹

A. Una exploración sobre la deuda pública para el X informe

Al concebir el X informe, surgió la idea de darle seguimiento de manera sistemática al tema de la deuda pública nacional (total, externa e interna) a lo largo de una década. Interesó describir su evolución, en términos numéricos, también su composición y carácter, así como valorar su manejo y sostenibilidad. En este trabajo se aborda la deuda interna y externa, centrándose en su descripción y análisis a partir de mediados de los noventas, fecha en que comienza a ser tratada en el Estado de la Nación, aunque se presentan en el trabajo algunos antecedentes generales que se remontan, en algunos casos, a mediados de los años ochentas, o, menos frecuentemente, a los años setentas. Un reconocimiento es necesario: Dos fuentes de información, en más de un caso sobre la base de procesamientos específicos, dieron sustento al trabajo: El Banco Central de Costa Rica para lo referido a la Deuda Externa y el Ministerio de Hacienda para Deuda Interna.

El tema de la deuda pública en el país ha sido una constante en los informes sobre el Estado de la nación.

Ya el Primer Informe sobre el Estado de la Nación (Proyecto Estado de la Nación 1995) señaló:

En efecto, en el año analizado (1994), el comportamiento de las finanzas públicas se constituyó en una de las principales debilidades, como resultado del crecimiento del gasto público. El déficit fiscal del gobierno central significó el 7% del PIB, o sea, el valor mas alto de los últimos diez años. La solvencia del país se vio afectada por el elevado y creciente nivel de endeudamiento interno del gobierno, el cual se concentró en el corto plazo, y en manos, especialmente, del sector público no financiero (32,3%), mientras que el sector privado representó el 25,3% y el sistema bancario nacional el 19,0%.

Otra dimensión del endeudamiento interno es que este tiene consecuencias funestas para las actividades productivas, ya que desplaza el financiamiento que podría ser utilizado por el sector privado, y provoca una presión alcista sobre las tasas de interés.

En el Segundo Informe (Proyecto Estado de la Nación 1996) se señaló como tercer reto inaplazable el **controlar la deuda interna**:

En Costa Rica el déficit fiscal ha creado un verdadero círculo vicioso. El Gobierno procura solventarlo, mediante la emisión de bonos, cuya colocación masiva requiere altas tasas de interés y cortos plazos de vencimiento para hacerlos atractivos a los inversionistas. Esto no solo aumenta la deuda pública interna, sino también los pagos que cada día el Gobierno debe efectuar a los tenedores, que son mayoritariamente instituciones públicas. Como resultado, el Gobierno se asfixia, pues debe enfrentar otras obligaciones. Para pagar las deudas, en el pasado el Estado dejó de invertir en educación, infraestructura y salud; los altos intereses encarecen los préstamos de vivienda y le quitan recursos al financiamiento de actividades productivas. Hoy, la magnitud de los pagos de la deuda interna tiene postrado al Estado costarricense.

A partir de esos elementos de diagnóstico de los primeros informes, las preguntas clave de la investigación son: ¿Qué ha sucedido en la última década con la deuda pública nacional? ¿Cómo se ha enfrentado el reto de su manejo?

Estas preguntas traen a cuento otros momentos en la deliberación sobre el tema. Por supuesto, que un hito en la discusión nacional sobre el tema correspondió al trabajo de la Comisión para el análisis de la deuda interna (1996), **Mañana será tarde (Ministerio de Hacienda 1996)**. En sus resultados enfatizaba que, de no producirse una importante venta de activos, la catástrofe era inminente. Ciertamente, cuando se formuló, el mañana no resultó tarde, precisamente por un conjunto amplio de modificaciones que significaron manejo de la deuda. Pero, corresponde preguntarse actualmente, ¿será tarde mañana? ¿Cuánto margen de manejo se tiene actualmente?

Para responder esas preguntas es necesario abordar variados asuntos, con el siguiente esquema:

- ?? Descripción general de la deuda
- ?? Evolución de las características de la deuda externa
- ?? Evolución de las características de la deuda interna
- ?? Conclusiones centrales

A. 1 Descripción general de la deuda

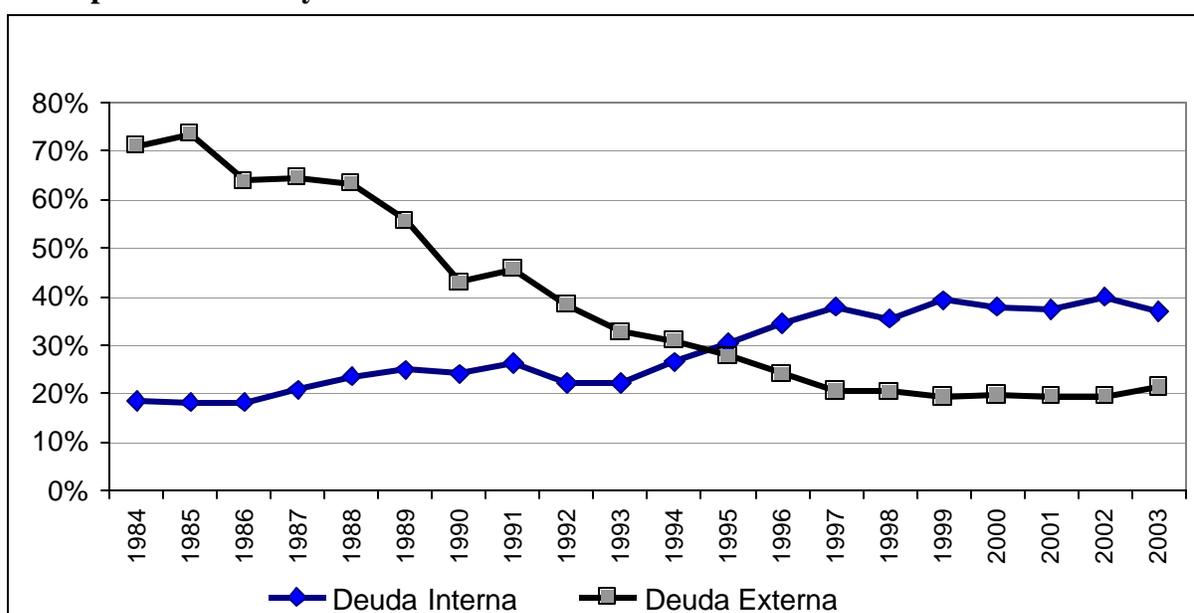
La primera aproximación, general y de mayor alcance, se refiere a la evolución en el largo plazo de la deuda externa e interna y la consideración sobre la moneda en la que se denomina la deuda pública.

En el gráfico se presenta la Evolución general de la deuda pública, externa e interna, como proporción del PIB de 1984 al 2003. Varios asuntos pueden apreciarse:

?? El nivel global de deuda nacional no es el más elevado del periodo, tampoco es, en abstracto, un nivel muy elevado en el concierto de las naciones. Así, por ejemplo, Bélgica o Francia tienen un nivel superior a su PIB. Por supuesto que en concreto la deuda en Costa Rica tiene un peso muy importante y sobretodo presiona y estruja el gasto público, como se verá.

A.1.1 Evolución general de la deuda pública 1984-2003: Un importantísimo desplazamiento hacia el endeudamiento interno

Gráfico 1
Deuda pública Interna y Externa 1984-2003. % del PIB.



Fuente: BCCR.

?? En 1984, la deuda total equivalía a un 89,7% del PIB, en el año 2003 llegó a reducirse a un 58,2%.

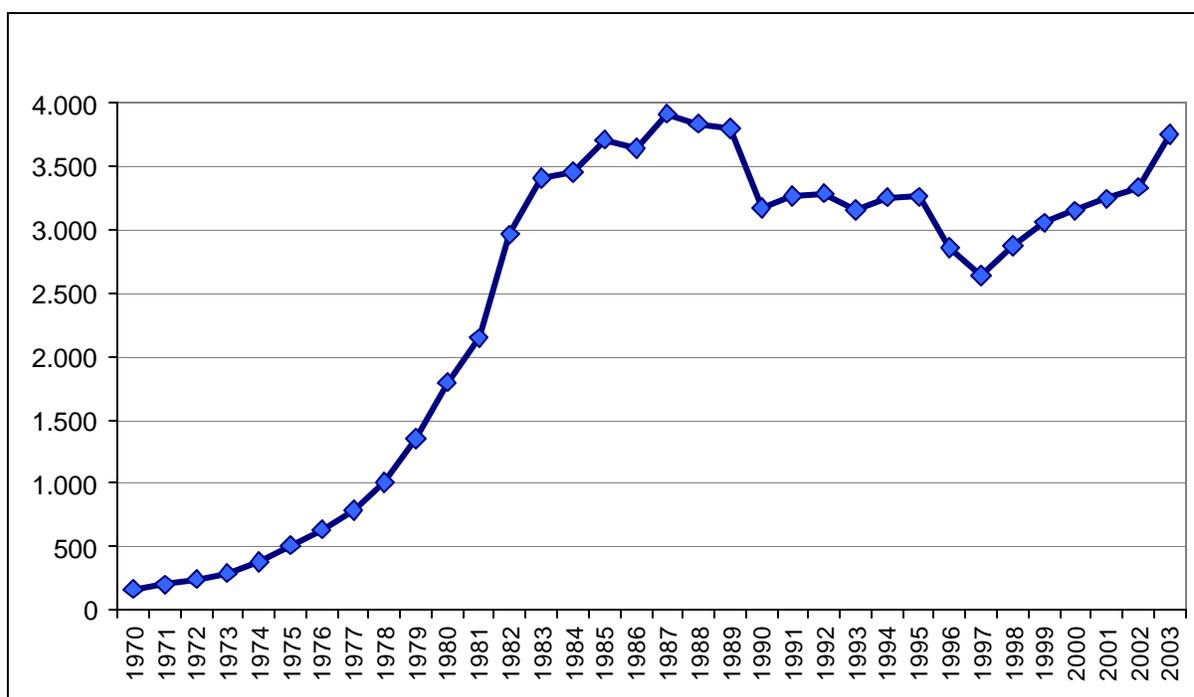
?? Es necesario señalar un importantísimo desplazamiento hacia el endeudamiento interno y un abandono casi radical del endeudamiento externo. Esto supone una escogencia sobre quién debe encarar el pago del endeudamiento. Por lo general, las condiciones financieras del endeudamiento externo (plazos mayores, transacciones en moneda internacional) trasladan a la futura generación su pago. Por el contrario, los plazos más cortos del endeudamiento interno hacen que su pago recaiga sobre la actual generación. Por supuesto que esto se refleja en la presión que su servicio demanda: el servicio de la deuda externa es menor en lo inmediato, aunque muy prolongado; el servicio de la deuda interna es mayor en los plazos cercanos y no se prolonga en el tiempo, más que por medio de renovaciones y recolocaciones.

?? Las magnitudes de este desplazamiento de deuda externa a interna son extraordinariamente altas: en 1984 la deuda externa equivalía al 70% del PIB, mientras que la deuda interna no llegaba al 19% del PIB; veinte años después la externa apenas supera el 20%, mientras que la interna es ligeramente inferior al 37% del PIB.

?? En este sentido, ciertamente el nivel actual respecto al PIB no es el dato más preocupante, sino las condiciones financieras de servicio y las amortizaciones que presionan el gasto público, como se verá mas adelante.

A.1.2 Evolución general de la deuda externa 1984-2003: El endeudamiento externo creció extraordinariamente desde mediados de los setentas para luego decrecer por casi una década. Aún no alcanza su máximo histórico.

Gráfico 2
Saldo de la deuda pública externa. (Millones de US\$)



Fuente: BCCR.

Conviene remitirse a un periodo más amplio para entender mejor el fenómeno de la deuda externa. Esto se muestra en el gráfico 2.

Se llegó a la situación de principios de los años ochentas- la crisis de la deuda- luego de un periodo de condiciones financieras favorables, asociadas a una amplia disponibilidad mundial de crédito (Jimenez 2002). Como puede observarse lo que era un nivel de endeudamiento externo relativamente bajo y asociado a inversiones rentables, se convirtió en altos niveles de

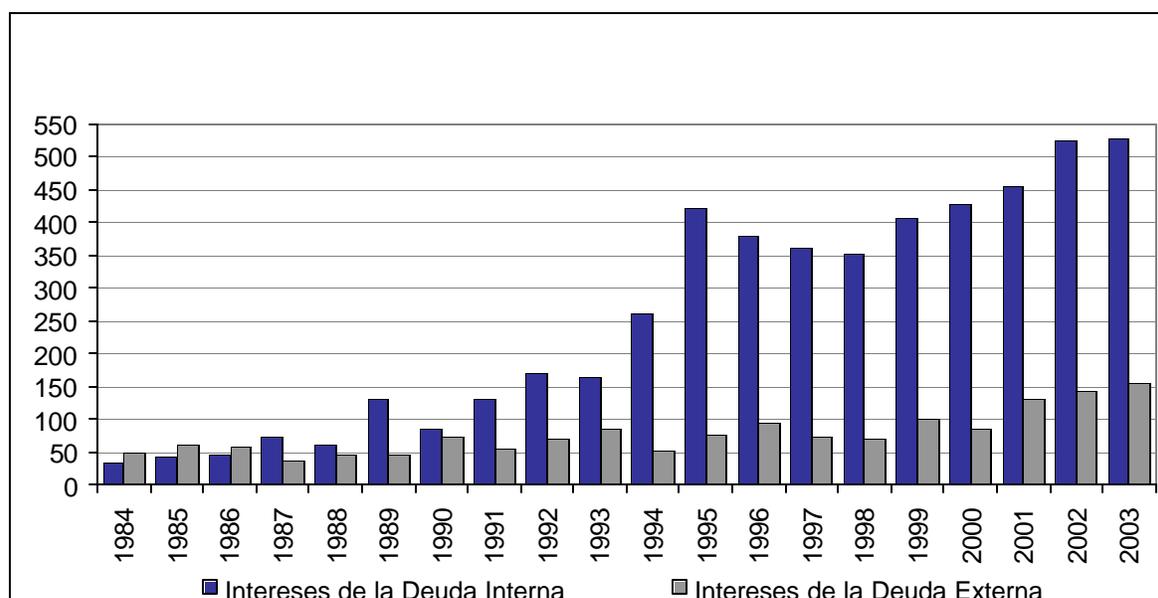
endeudamiento con destinos muy variados, entre ellos las incursiones en el estado empresario. La vulnerabilidad estaba allí, pero hubo de esperar condiciones para manifestarse. Al endurecerse las condiciones financieras, el colapso vino para muchos países, en particular nuestra crisis significó el primer contacto con una devaluación e inflación sin precedentes y hasta una moratoria de la deuda.

Como también puede notarse, a fines de los años ochentas, los niveles de endeudamiento externo, expresado en dólares, se redujeron. Esto tuvo origen en renegociaciones muy considerables y repago, lo que generó, a su vez, una mayor holgura a la política económica nacional y liberó al país para emprender acciones un tanto más heterodoxas. El expediente de endeudamiento externo dejó de ser frecuente, siendo desplazado por endeudamiento interno.

A.2 Consecuencias del desplazamiento de deuda interna a externa

Gráfico 3

Intereses de la deuda interna y externa del sector público. (Millones de US\$)



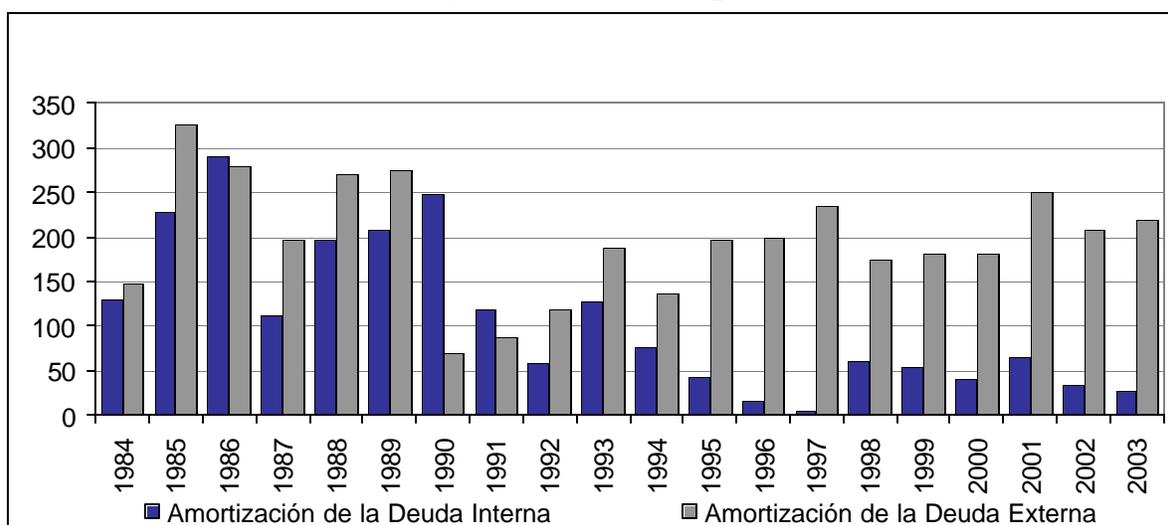
Fuente: Memorias Anuales de la Contraloría General de la República, varios años.

Como resulta muy notable, el pago de intereses de deuda interna es mayor y creciente, aunque las renegociaciones y cambios de instrumentos produjeron algún alivio a mediados de la década de los noventa (1995-1997). La relación de pago de intereses de deuda interna/externa ha venido descendiendo sistemáticamente, aunque las proporciones de los saldos no lo ha hecho significativamente desde 1997.

Por su parte, las amortizaciones de deuda se han concentrado en deuda externa, como se muestra en el gráfico 4.

Gráfico 4

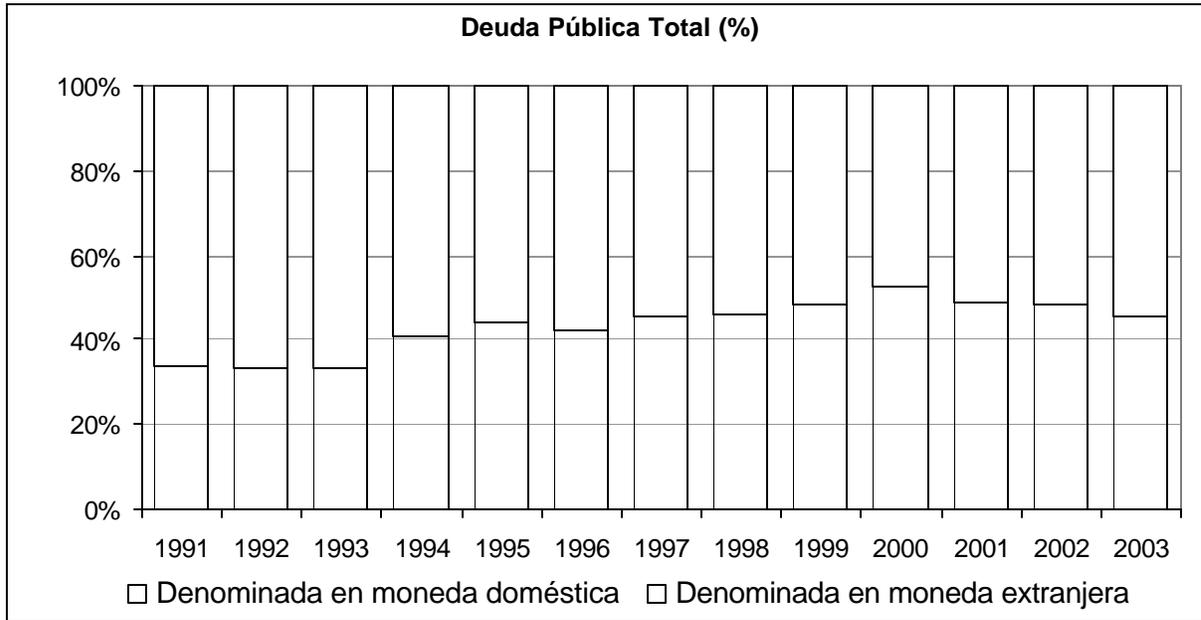
Amortización de la deuda interna y externa del sector público. (Millones de US\$)



Fuente: Memorias Anuales de la Contraloría General de la República, varios años.

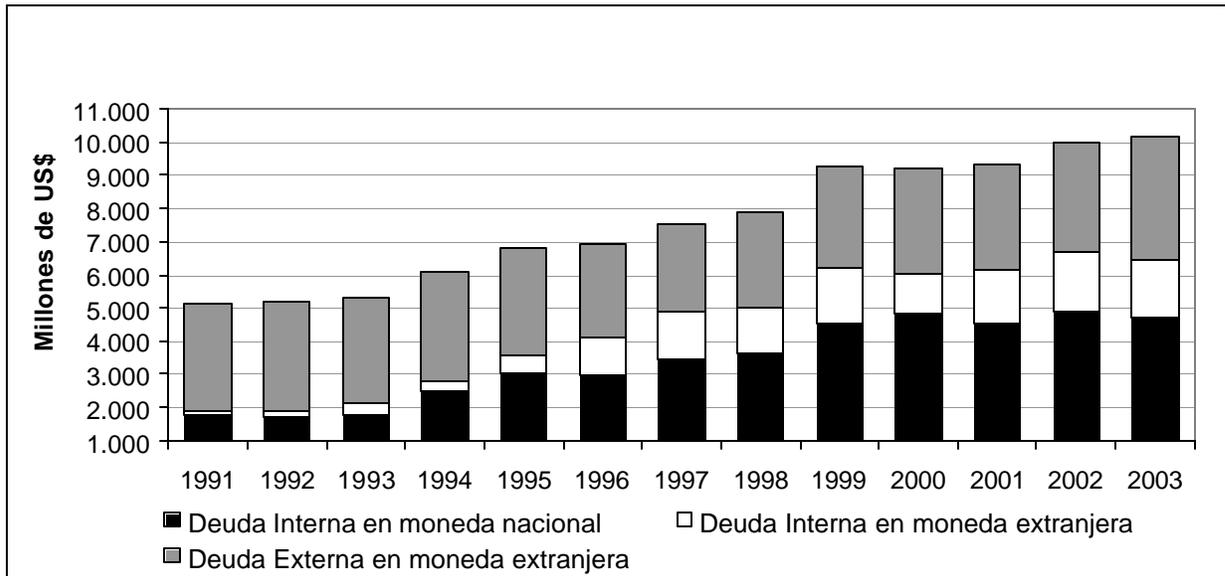
A.2.1 Evolución general de la deuda pública 1991-2003: Además, crece la proporción en moneda extranjera.

Gráfico 5
Costa Rica: Deuda pública total (%)



Fuente: BCCR.

Gráfico 6
Costa Rica: Deuda pública total, interna y externa, según denominación. (Millones de US\$)



Fuente: BCCR.

La deuda pública total en moneda extranjera, además, ha tenido fluctuaciones. Hoy la Deuda Interna es mucho más importante, como se mostró. Pero la Deuda interna ya no es sinónimo

de una deuda contraída en moneda local. La deuda externa ha perdido importancia pero la denominación en moneda extranjera tiene un grueso peso relativo. Si la deuda pública en moneda doméstica era un tercio en 1991, llegó a ser casi la mitad en 1999 y de alrededor del 44% en el 2003. Esto se traduce en condiciones más favorables de servicio, en el tanto predominen tasas de interés bajas en el mercado internacional, pero también en vulnerabilidad frente al endurecimiento, hoy más probable, de esas condiciones.

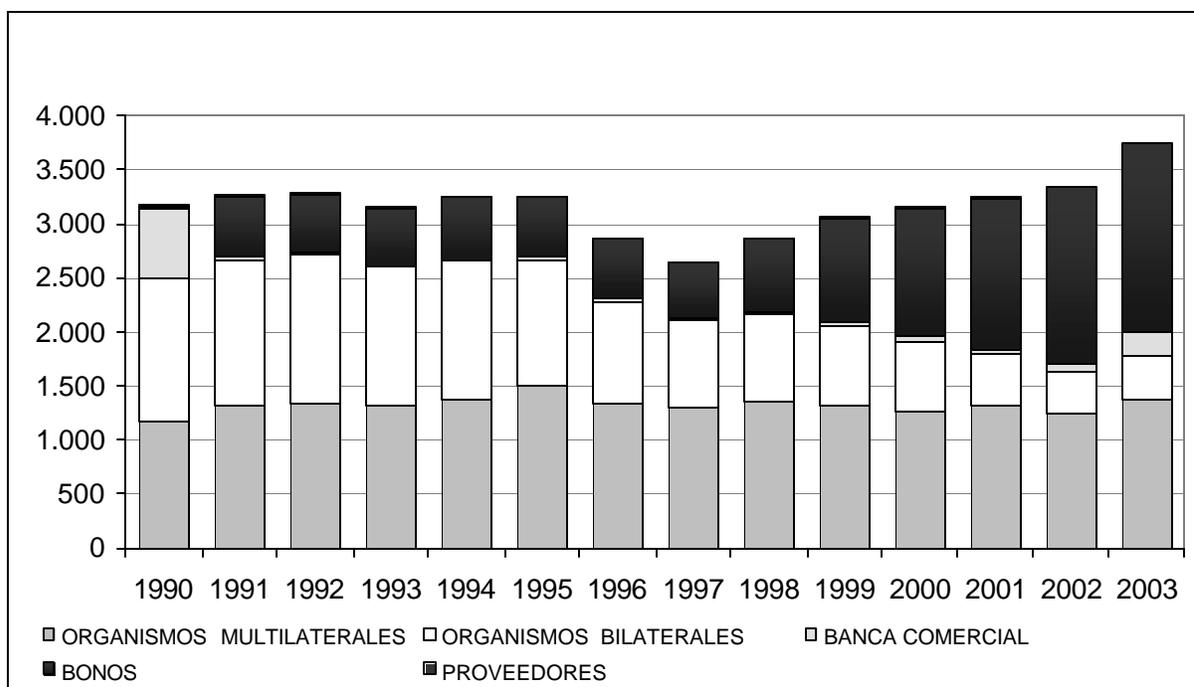
A.3 Evolución de las características de la deuda externa

La evolución de las características de la deuda externa será analizada a continuación, destacando lo que se refiere a acreedores, deudores, volumen, servicio (intereses y amortizaciones), pago por deudor, tipo de tasa de interés contractual, plazos. En cuanto a condiciones financieras se trató de comparar la variación de condiciones de la deuda a mediados de los años noventas con las condiciones actuales; solo fue posible obtener estos datos de deuda externa para 1999 y el 2003, por lo que se presentan así.

A.3.1 Evolución general de la deuda externa. 1990-2003: Los organismos multi y bilaterales han perdido mucha importancia respecto a la colocación de bonos.

Gráfico 7

Costa Rica: Deuda pública externa por tipo de acreedores al final de cada año. (Millones de US\$)



Fuente: BCCR.

El gráfico 7 presenta la Deuda Pública Externa por tipo de acreedor. Los tres aspectos más importantes a destacar son:

Un relativo estancamiento en los niveles generales de deuda pues, en términos de dólares corrientes, tuvo el mismo nivel en 1991 que en el 2002, pero después de haber llegado, en 1997, al mínimo de la década (alrededor de 2600 millones de dólares). No es sino ya en el nuevo siglo que comienza a crecer, llegando a cerca de 3700 millones de dólares recientemente, aún por debajo del nivel de endeudamiento externo máximo histórico del país. Este crecimiento está asociado a la colocación de Bonos, supuestamente en el exterior.

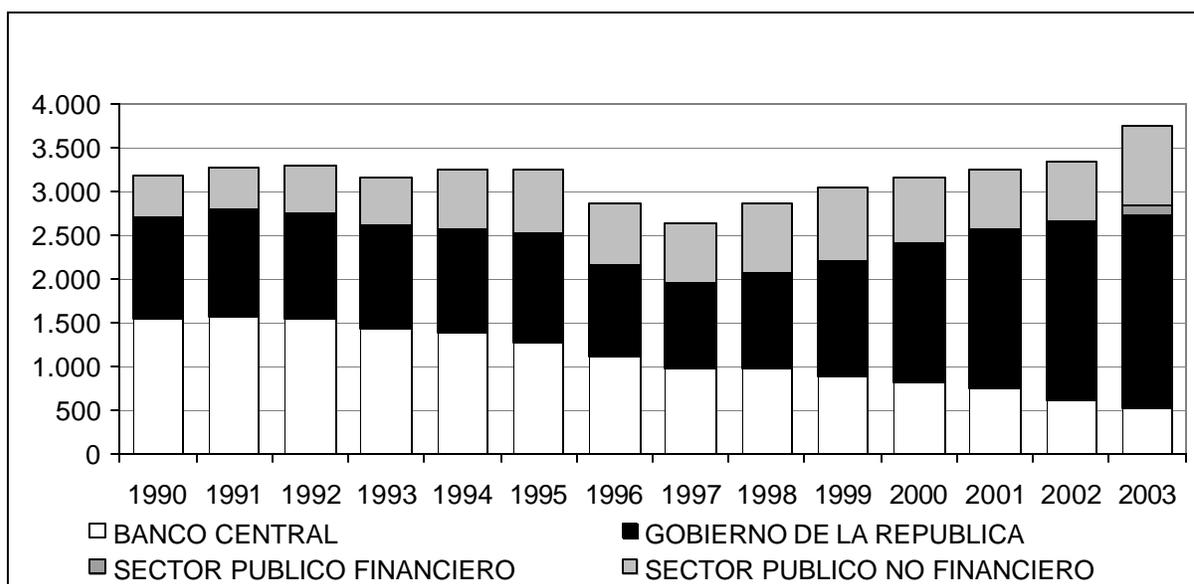
En la composición según acreedor se ha dado, sin embargo, un cambio más importante: La suma de los acreedores Multilaterales y Bilaterales en 1991 predominaba absolutamente (81,5%). Actualmente esta suma llega a representar el 46,2%. Particularmente importante fue la reducción de los acreedores Bilaterales, que pasó de ser el 41,2%, en 1991, a tan solo el 10,6% en el 2004, aunque los multilaterales también redujeron su importancia relativa y absoluta.

Por su parte los Bonos han crecido en su significación en forma extraordinaria. De ser el 17,1% de la deuda externa hoy representan el 47,4%.

A.3.2 Evolución general de la deuda externa 1990-2003: Fuerte concentración en Gobierno; mantiene el Sector Público no Financiero

Gráfico 8

Deuda pública externa por tipo de deudores al final de cada año. (Millones de US\$)



Fuente: BCCR.

En cuanto a los deudores, el gráfico 8 muestra la muy significativa concentración de la Deuda Externa en el Gobierno Central. Esto también debido al fortalecimiento de los Bonos como

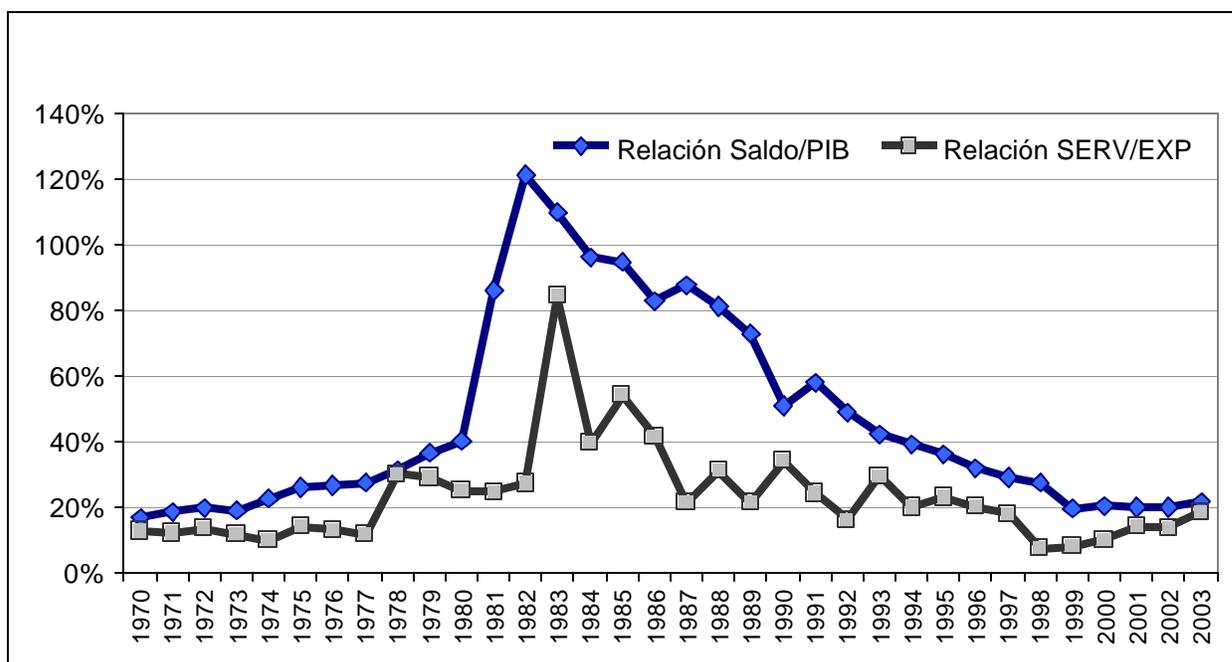
instrumento de endeudamiento. Por su parte, el deudor Banco Central ha visto reducir su importancia relativa y también absoluta, mientras que el Sector Público No Financiero ha incrementado su deuda absoluta, aunque no así en términos relativos.

A.3.3 Evolución general de la deuda externa 1984-2003: Su servicio ha decrecido relativamente; se encuentra alrededor de valores relativamente bajos.

En cuanto al saldo y el servicio de la deuda externa, el siguiente gráfico muestra la evolución desde los años setentas. Se utilizan dos indicadores para describirlos. El primero para el saldo en relación con el PIB, comentado como evolución de la deuda. El segundo indicador relaciona el servicio con la capacidad exportadora del país, un tanto distorsionada por un incremento muy importante de las exportaciones de alta tecnología de los años 1998, 1999 y 2000. Su extraordinaria magnitud a principios de los años ochentas está asociada al pago posterior a la declaratoria de mora de la deuda externa y también a la reducción de las exportaciones, dada la contracción del comercio intrarregional centroamericano. En todo caso, se puede notar en lo reciente un crecimiento del servicio que expresa tanto los incrementos de saldo total y sobretodo los cambios en la composición ya comentados.

Gráfico 9

Saldo de la deuda pública externa y servicio pagado en relación con el PIB y las exportaciones de bienes y servicios. (Millones de US\$)

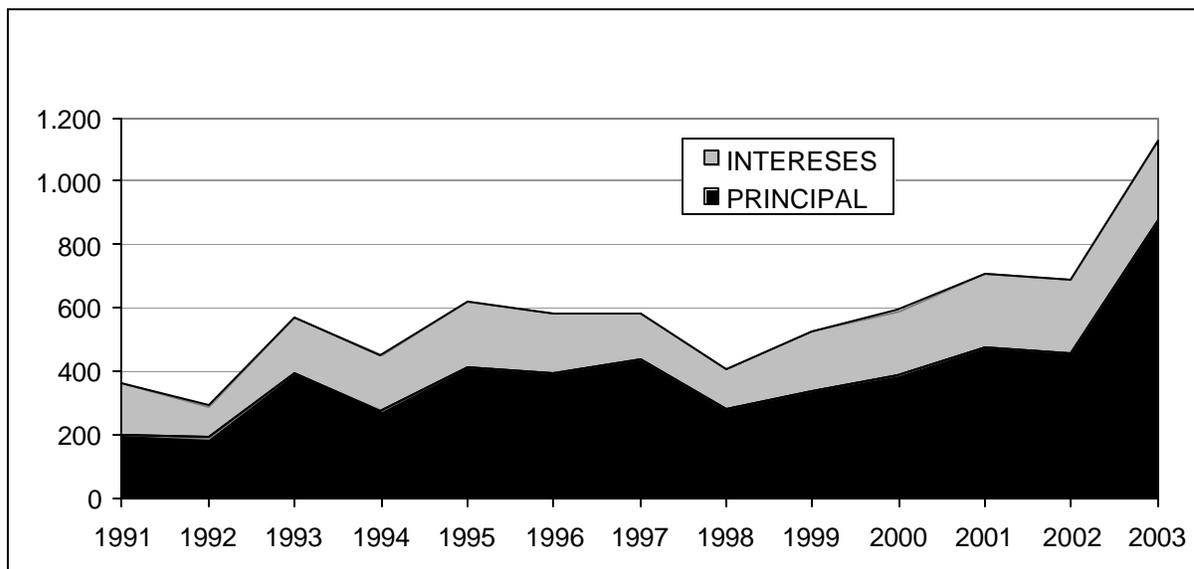


Fuente: BCCR.

A.3.4 Evolución general de la deuda externa. 1991-2003: El pago por intereses ha decrecido relativamente; recientemente las amortizaciones se han incrementado.

Gráfico 10

Costa Rica: Deuda pública externa. Servicio total pagado agregado por tipos de deudores de US\$



Fuente: BCCR.

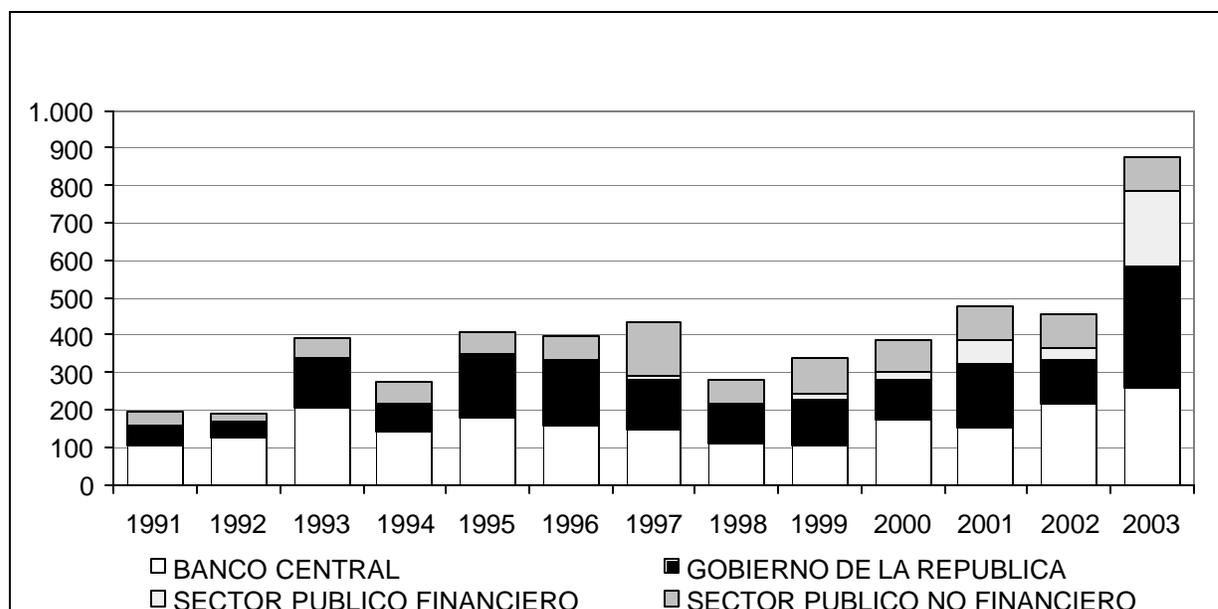
El gráfico 10 expresa la evolución del servicio de la deuda externa; separa las amortizaciones del pago de intereses en millones de dólares. Como puede apreciarse en el gráfico, el pago de intereses ha decrecido en términos relativos, en los años más recientes, frente a incrementos sustanciales de amortización, asociados, entre otras cosas a la modalidad de endeudamiento vía Bonos.

A.3.5 Evolución general de la deuda externa 1991-2003: Las amortizaciones son de todos los sectores, con concentración en Banco Central y Gobierno.

El gráfico 11 señala con detalle que las amortizaciones de deuda externa corresponden a los distintos sectores, aunque han estado concentradas, como la deuda misma, en el Gobierno y el Banco Central.

Gráfico 11

Deuda Pública Externa. Principal pagado agregado por tipo de deudores. En millones de US\$



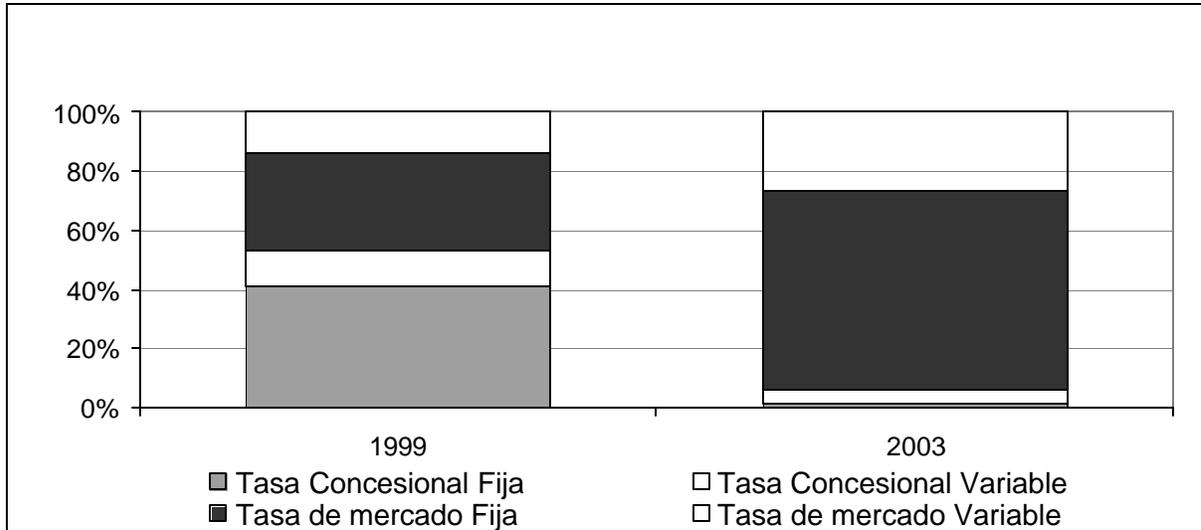
Fuente: BCCR.

A.4 Variaciones importantes en las condiciones financieras de la deuda externa.

El gráfico siguiente muestra las variaciones en la composición del saldo por tasa de interés de la deuda externa al 31 de diciembre de los años 1999 y 2003. No fue posible localizar datos desagregados para años anteriores, a pesar de que era el propósito comparar con mediados de los noventa. En todo caso, es también notable los cambios en la estructura de la deuda externa, en particular la reducción de los empréstitos a tasas concesionales (inferiores a las tasas de mercado), tanto de tasas fijas y de tasas variables.

Gráfico 12

Deuda Externa: composición del saldo por tasa de interés contractual. Al 31 de diciembre de 1999 y del 2003. Porcentajes

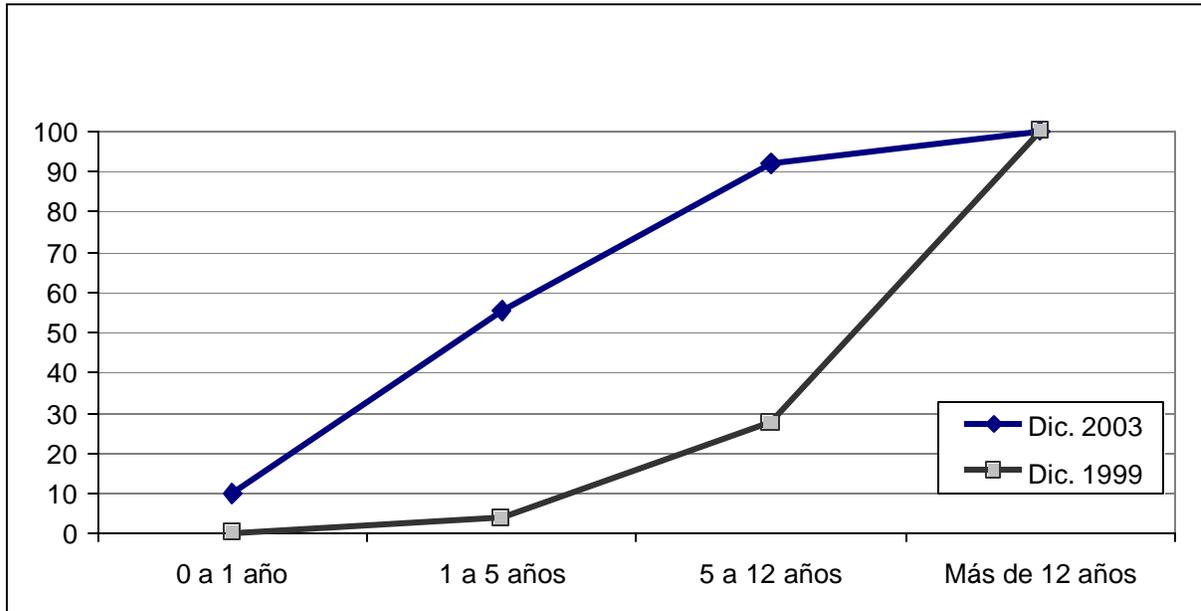


Fuente: BCCR.

Varió sustancialmente la estructura de plazos.

Gráfico 13

Deuda Externa: composición del saldo por vencimiento. Porcentaje Acumulado



Fuente: BCCR.

En cuanto a la estructura de plazos, el gráfico señala una notable reducción de los plazos del endeudamiento; compara valores acumulados por lo que el acercamiento al eje horizontal de los primeros valores indica una estructura de plazos concentrada en el mayor plazo.

En 1999 el 72,3% de la deuda estaba a más de 12 años y el 3,7% de 1 a 5 años. En el 2003, el 45,4% estaba de 1 a 5 años y el 7,9% a más de 12 años.

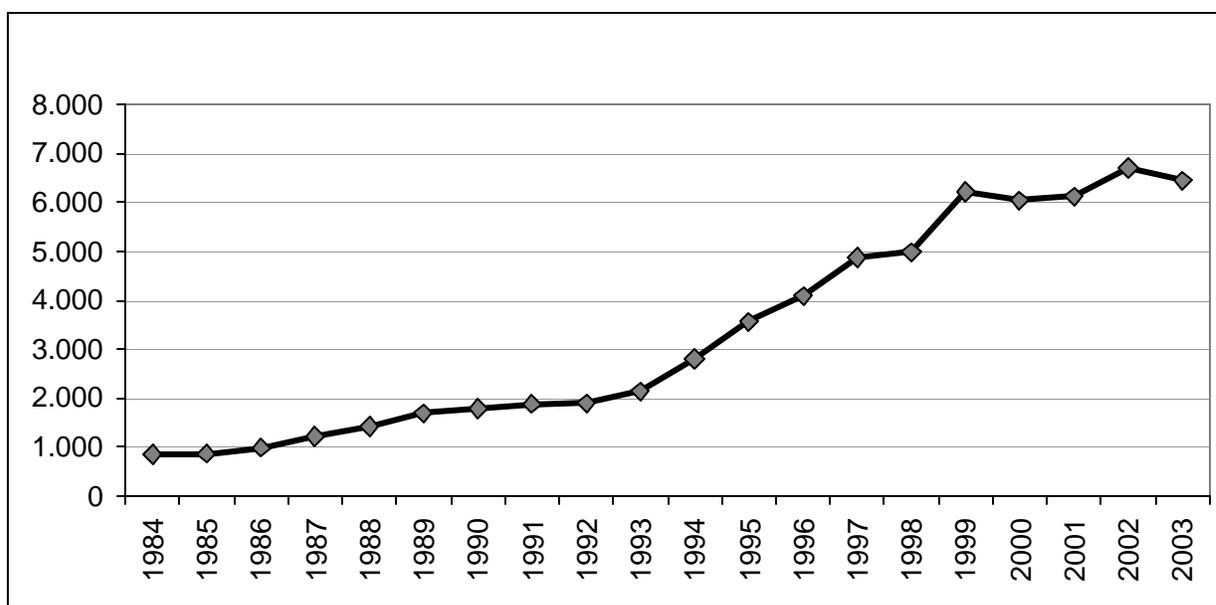
B. Evolución de las características de la deuda interna

La evolución de las características de la deuda interna será analizada a continuación, destacando lo que se refiere a acreedores, deudores, volumen, servicio (intereses y amortizaciones), tipo de tasa de interés contractual, plazos. En cuanto a condiciones financieras se comparará la variación de condiciones de la deuda a mediados de los años noventa con las condiciones actuales, a diferencia del tratamiento de la deuda externa, por no encontrar información comparable.

B.1 Evolución general de la deuda interna 1984-2003: El crecimiento del endeudamiento interno es una tendencia de los años noventa; está asociado al financiamiento de gastos corrientes.

Gráfico 14

Saldo de la Deuda Pública Interna. En dólares (US\$)



Fuente: BCCR.

La evolución de la deuda interna, 1984-2003, es mostrada en el gráfico 14. Como puede verse con claridad, su crecimiento es propio de mediados de los años ochentas. Con anterioridad, la deuda interna era un recurso para financiar inversiones. A mediados de los ochentas, pero con una gran aceleración desde avanzados los noventas, el endeudamiento interno se convierte en un recurso para financiar crecientemente gasto corriente del gobierno.

Además, una lógica de círculo vicioso se abre espacio, pues es necesario endeudarse más para cubrir las demandas crecientes del servicio de la deuda. Ciertamente se ha dado un manejo importante, modificándose todos los parámetros de la deuda interna: hoy es mucho mayor, está en manos más privadas, a plazos mayores, con un peso mayor de la denominación en monedas internacionales, y con instrumento distintos, como se verá.

Ahora bien, con anterioridad se había mostrado que:

- ?? El nivel global de deuda nacional no es el más elevado del periodo, tampoco es, en abstracto, un nivel muy elevado en el concierto de las naciones. Por supuesto que en concreto la deuda en Costa Rica, particularmente la deuda interna, tiene un peso muy importante y sobretodo presiona y estruja el gasto público, como se mostrará.
- ?? Es necesario señalar un importantísimo desplazamiento hacia el endeudamiento interno y un abandono casi radical del endeudamiento externo.
- ?? Las magnitudes de este desplazamiento de deuda externa a interna son extraordinariamente altas: en 1984 la deuda externa equivalía al 70% del PIB, mientras que la deuda interna no llegaba al 19% del PIB; veinte años después la externa apenas supera el 20%, mientras que la interna es ligeramente inferior al 37% del PIB.
- ?? En este sentido, ciertamente el nivel actual respecto al PIB no es el dato más preocupante, sino las condiciones financieras de servicio y las amortizaciones que presionan el gasto público, como se tratará más adelante.

Veamos a continuación, en destalle, esta nueva situación de la deuda interna.

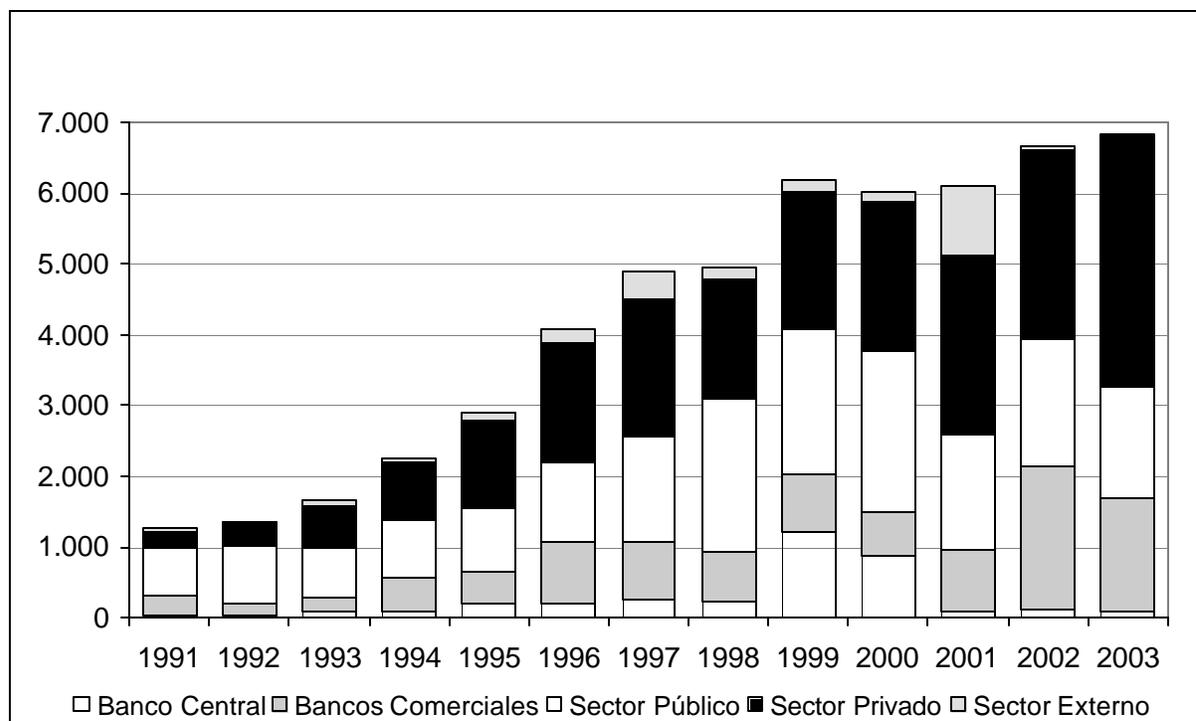
B.1.1 Evolución general de la deuda interna 1991-2003: Su crecimiento ha estado asociado a una ampliación de los tenedores privados y un retiro de públicos, excepto bancos comerciales.

El gráfico 15 muestra la deuda interna según tenedores, desde 1991 al 2003, en millones de US\$. A partir de 1997, su crecimiento ha estado asociado a una ampliación de los tenedores privados y un retiro de públicos, excepto bancos comerciales. Dentro de los tenedores públicos, están los correspondientes a terceros, como son las reservas a fondos de pensiones.

Así las cosas, la tenencia predominante por parte de privados resta holgura al manejo de la deuda, en el tanto no es negociable. Pero a su vez, también, se ha avanzado en el agotamiento de una ruta de transformaciones de la deuda interna, mediante la colocación entre privados.

Gráfico 15

Deuda Pública Interna por tipo de tenedores al final de cada año. (Millones de US\$)

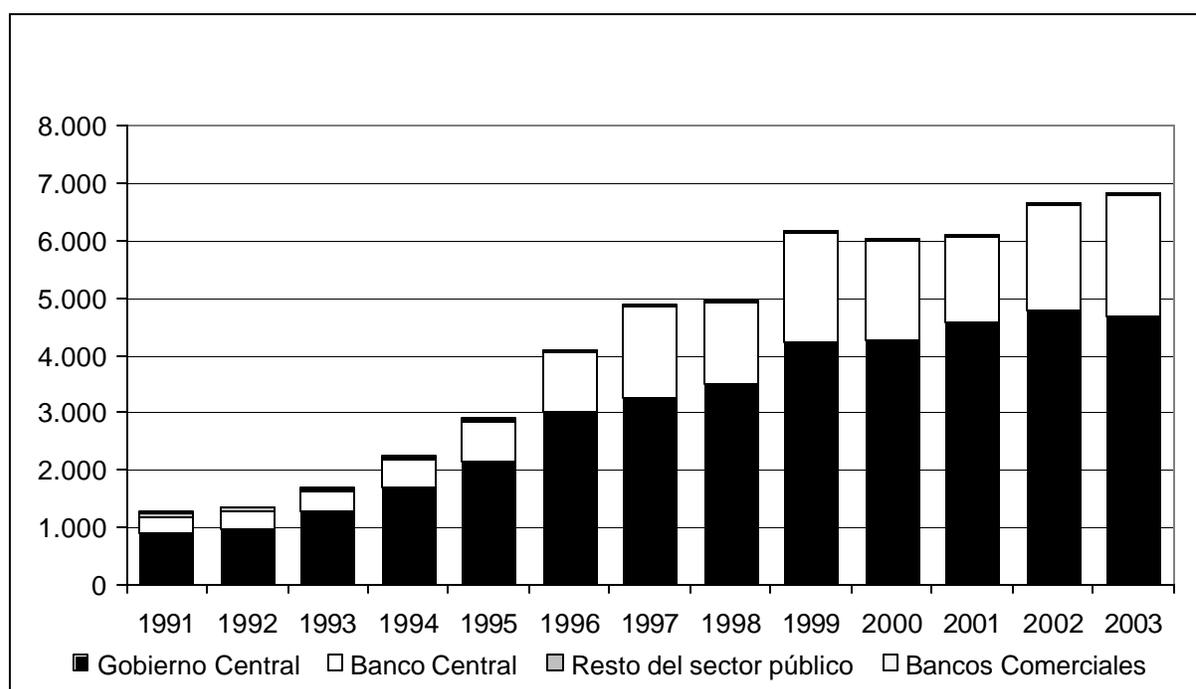


Fuente: BCCR.

B.1.2 Evolución general de la deuda interna 1991-2003: Altamente concentrada en Gobierno Central.

Gráfico 16

Deuda Pública Interna por tipo de deudores al final de cada año. (Millones de US\$)



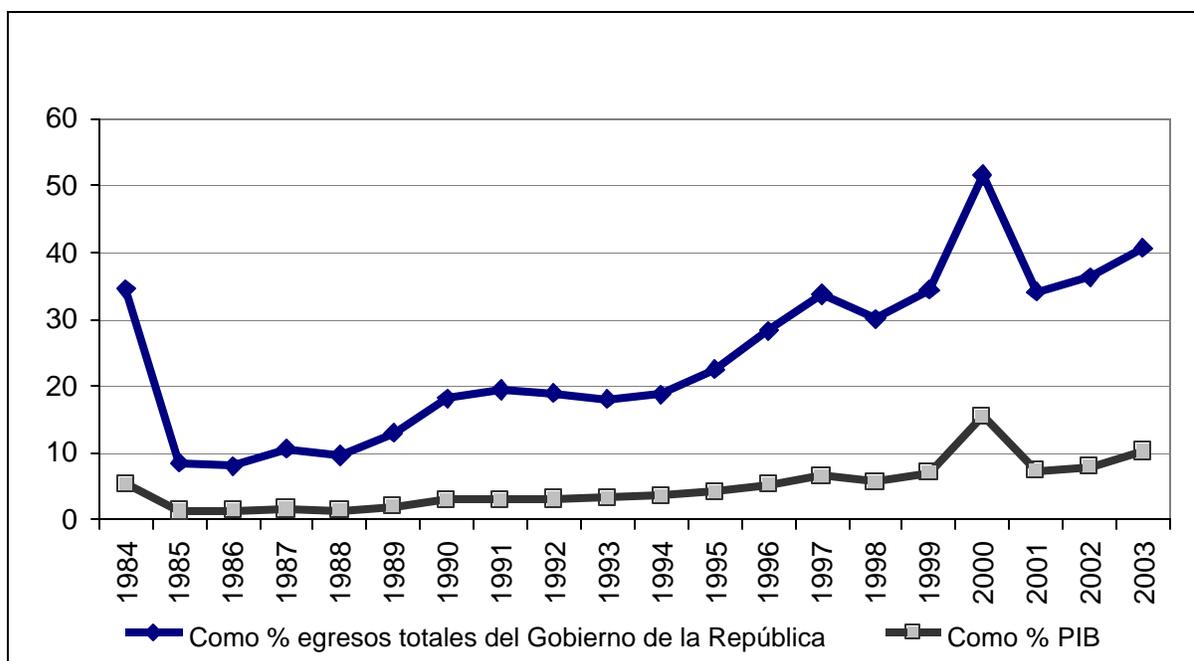
Fuente: BCCR.

En estos años ha predominado la captación del Gobierno Central como queda evidenciado en el gráfico. Esto genera una fuerte concentración en gobierno; esta política ha reducido el nivel de competencia con el Banco Central en la captación de recursos que en el pasado generaba cierta presión al alza de las tasas de interés.

B.1.3 Evolución general de la deuda interna 1984-2003: El servicio de la deuda crece relativamente; desde mediados de los noventa absorbe una muy importante proporción del gasto público total.

Gráfico 17

Servicio de la Deuda Pública Interna del Gobierno de la República en relación con los egresos totales y del PIB



Fuente: Memorias anuales de la Contraloría General de la República.

El noveno informe señaló como el servicio de la deuda, junto con otros factores, estruja el gasto público. Esto mismo se muestra específicamente para la deuda interna en el gráfico 17 de manera más que elocuente.

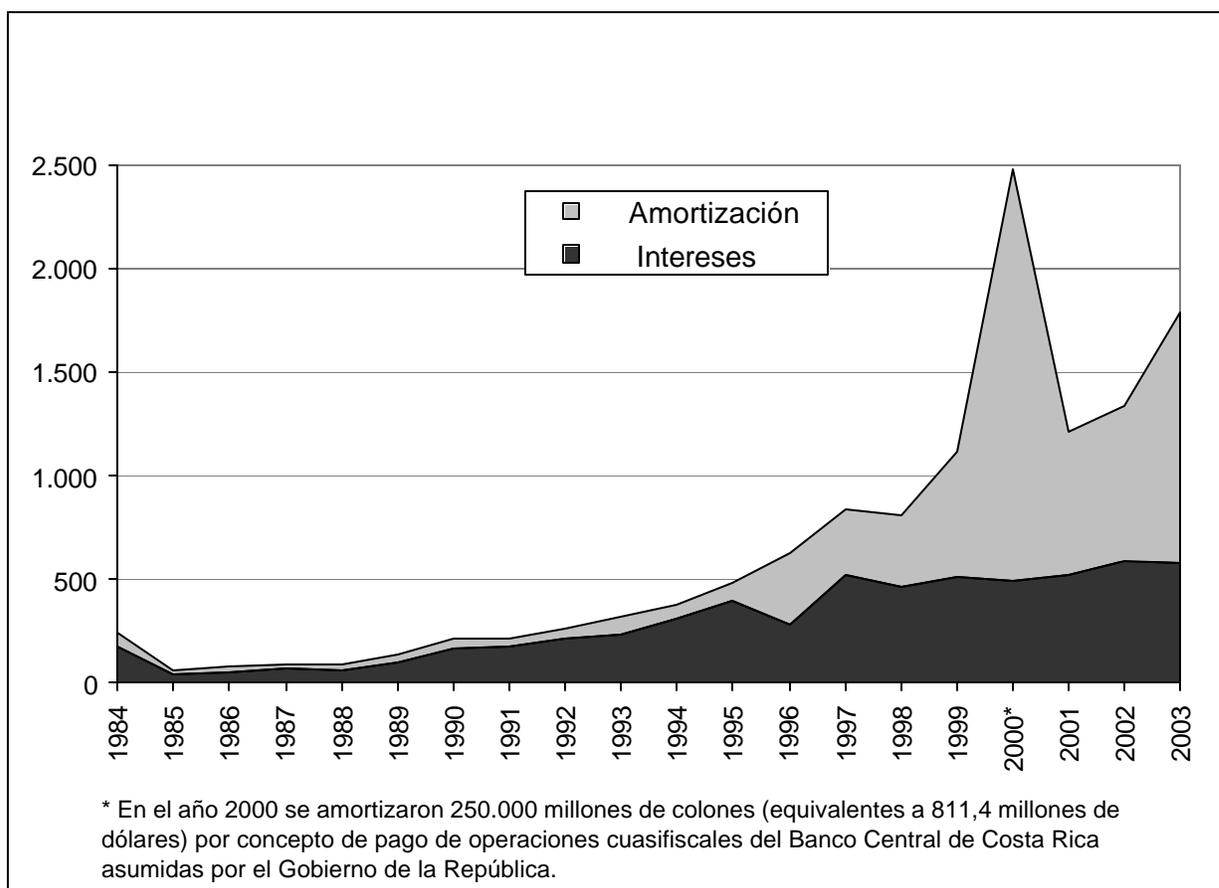
B.1.4 Evolución general de la deuda interna 1984-2003: Los intereses no han crecido, aunque sí la amortización

En el gráfico 18 sobre deuda interna del Gobierno de la República, se separa el efecto de los intereses del de las amortizaciones. Los primeros no han crecido en forma acelerada, en razón de las bajas tasas de interés internacionales que han repercutido en las internas.

Pero las amortizaciones, por el contrario, lo han hecho, en algún año en forma extraordinaria, al documentarse un importante conjunto de intereses originadas en las pérdidas del Banco Central.

Gráfico 18

Servicio de la Deuda Pública Interna del Gobierno de la República. (Millones de US\$)



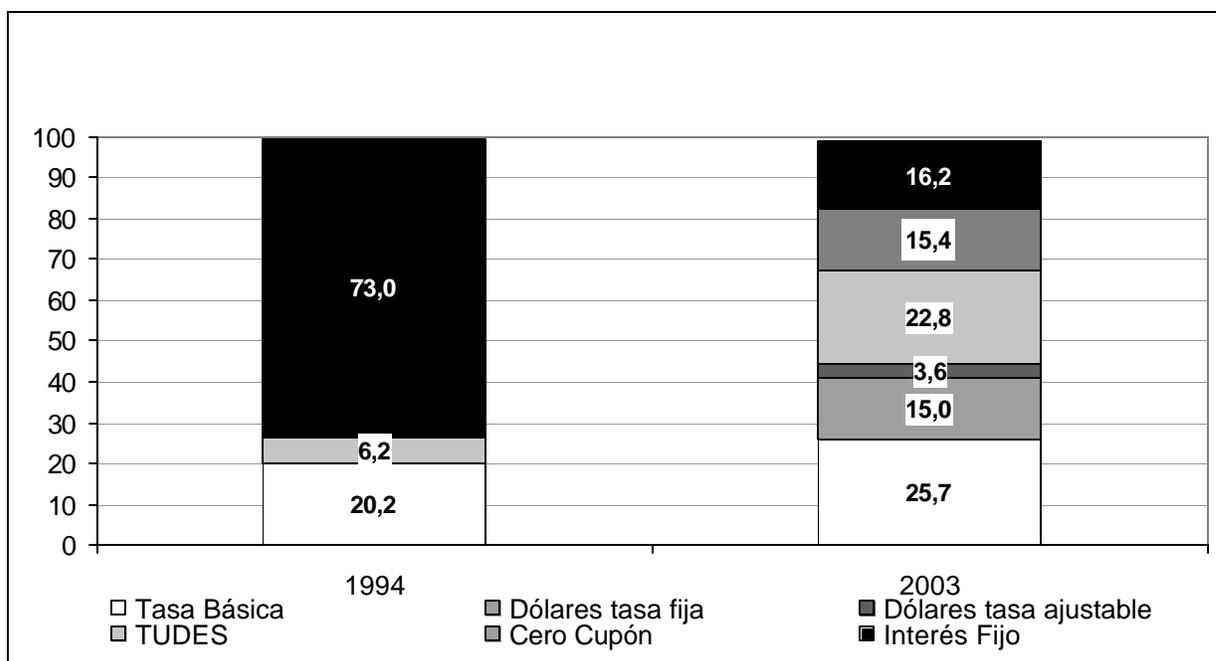
Fuente: Memorias anuales de la Contraloría General de la República.

B.1.5 Estructura de la deuda interna según instrumento 1994 y 2003: Los instrumentos son más variados y están más distribuidos; la tasa fija es muy minoritaria.

Por su parte, los instrumentos de deuda interna han variado en forma sustancial. Lo que era predominantemente interés fijo en 1994, hoy se distribuye entre variados instrumentos. Hay cinco instrumentos que representan al menos el 15% de la deuda, con una importante aunque minoritaria concentración en títulos denominados en moneda extranjera.

Gráfico 19

Deuda Interna del Gobierno Central por tipo de instrumento. Al 31 de diciembre de 1994 y del 2003

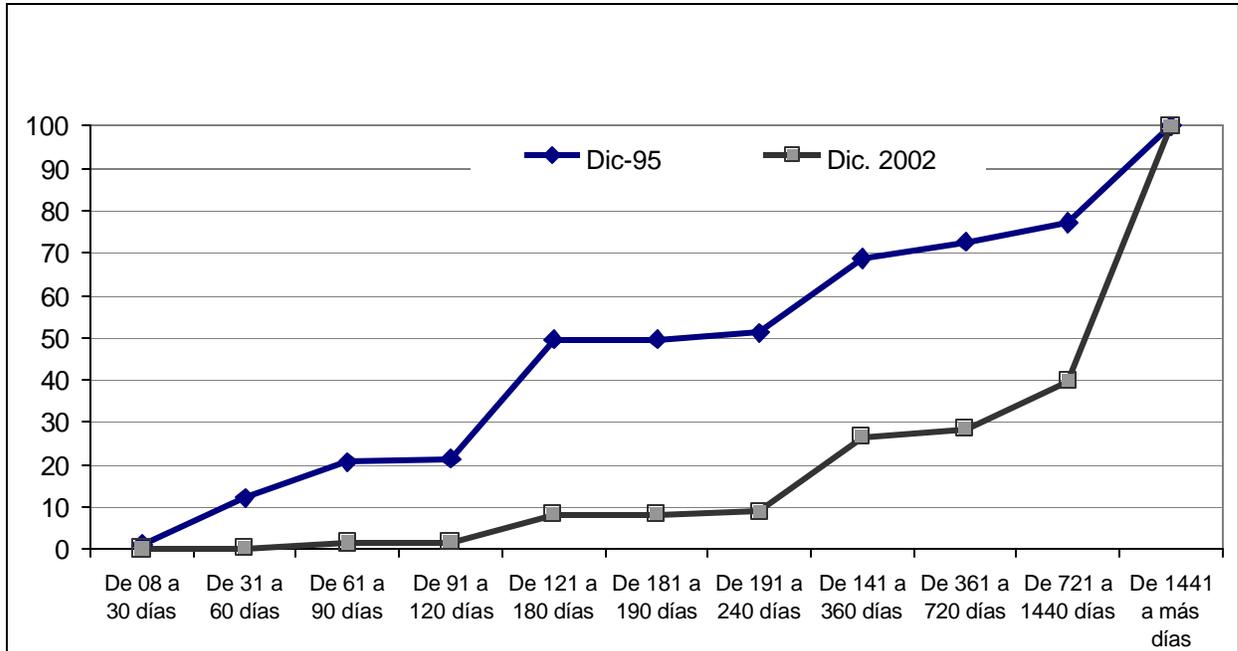


Fuente: Ministerio de Hacienda.

B.1.6 Estructura deuda interna 1995 y 2003: Los plazos se han incrementado muy notablemente.

Gráfico 20

Deuda Interna del Gobierno Central por plazo de colocación. Millones de colones. Porcentaje Acumulado



Fuente: Ministerio de Hacienda.

Por su parte, como muestra el gráfico 20, para la deuda interna, los plazos asociados han mejorado, se han ampliado notablemente. Así, a menos de 180 días estaba cerca del 50% de la deuda en 1995; en el 2002 no llega al 10%. También en el 2002 la deuda a menos de 1440 días era de alrededor del 40%, esto es, que a más de 4 años está el 60%; esta cifra en 1995 no llegaba a ser un 25%, en 1995.

Conclusiones centrales

Dos preguntas han orientado esta exploración: ¿Qué ha sucedido en la última década con la deuda pública nacional? ¿Cómo se ha enfrentado el reto de su manejo?

Las respuestas encontradas son bastante claras.

Durante la última década, la deuda ha crecido en términos absolutos y en dólares, aunque ha mantenido en términos proporcionales respecto al PIB. Además ha cambiado en su composición, predominando a partir de mediados de los noventas la deuda interna. Por su parte, esta deuda interna ha crecido muy rápidamente en los 10 últimos años, particularmente en la primera parte de esos años, desacelerando su ritmo de crecimiento después de 1999. La deuda externa no ha sido el mecanismo de endeudamiento predominante, ni por su nivel, ni por su crecimiento, en los 10 años descritos.

La dinámica de la deuda interna tiene mucho de círculo vicioso, pues a este punto, es necesario recurrir a importantes niveles de captación simplemente para enfrentar las obligaciones generadas por el servicio de la propia deuda interna, a pesar de muy importantes mejoras en lo que se refiere a condiciones financieras (plazos, tasas, instrumentos, moneda en la que está denominada) que a lo largo de estos años ha tenido. A lo largo de la exploración quedan registrados estos cambios, frecuentemente, favorables al manejo, con excepción de la tendencia general hacia el uso predominante de deuda interna.

Cabe también la pregunta de quién debe encarar el pago del endeudamiento, la actual o las futuras generaciones. Como se mencionó atrás, por lo general, las condiciones financieras del endeudamiento externo (plazos mayores, transacciones en moneda internacional) trasladan su pago a la futura generación. Por el contrario, los plazos más cortos del endeudamiento interno hacen que su pago recaiga sobre la actual generación.

Por esto, dado el importante nivel de endeudamiento interno, la presión que ejerce su servicio sobre el gasto público, revela que no es posible continuar indefinidamente, ni siquiera por un periodo relativamente corto, por el actual sendero. No es posible encontrar formas de manejo que pudieran tener impactos tan amplios como los que ya se utilizaron. Muy importantes cambios lograron retrotraer la presión del servicio, pero pareciera que estos cambios no pueden ser ampliados, no es posible hacer más de lo mismo. Para proyectar su manejo eficiente, hoy es necesario modificar su nivel, mediante medidas fiscales como la ampliación de la recaudación y su aplicación parcial a la reducción de la deuda, o encontrar mecanismos nuevos para enfrentarla.

En este sentido, corresponde preguntarse actualmente, ¿Cuánto margen de manejo se tiene actualmente? ¿Será tarde mañana?

Dos aspectos que expresan vulnerabilidad adicional abonan en favor de la apreciación de insostenibilidad: la denominación en moneda extranjera de porciones de importancia de la deuda interna y la importancia relativa de los tenedores privados. Si ambos asuntos (dolarización y ampliación de colocaciones entre privados) fueron parte de la solución, hoy es fácil identificar variados escenarios que podrían convertir estas características en fuente de

riesgo adicional. Por una parte, las previsiones de crecimiento de las tasas de interés internacionales, más o menos inmediatas, tienden a señalar vulnerabilidad asociada al endeudamiento en moneda extranjera. Por otra, la ampliación de colocaciones entre privados supone un estrujamiento adicional a la ya muy escasa disponibilidad de capital de riesgo, o de inversión en actividades productivas del país.

Entonces, ¿la fórmula será la ampliación del endeudamiento externo? Un manejo prudente de este endeudamiento durante los noventas nos economizó aceptar condiciones de organismos financieros, pero en un escenario de crecimiento de las tasas de interés, su expansión en el futuro no necesariamente puede garantizar una situación de servicio favorable, al menos no tanto como resulta actualmente, particularmente porque ya no se tiene opción a los préstamos concesionales. Después de todo, el vistazo a principios de los años ochentas, nos recuerdan lo complejo que puede resultar un endurecimiento de las condiciones financieras, en un marco de precios altos del petróleo.

A esta consideración conviene agregar una última sobre lo que se ha sacrificado hasta ahora. En este sentido, es pertinente la apreciación planteada en el noveno informe (Programa Estado de la Nación 2003):

En cuanto a la sostenibilidad, un resultado a destacar es la fragilidad de la posición fiscal, documentada por un análisis detallado de la deuda pública, su servicio y el consiguiente estrujamiento del gasto público, así como por una reducción relativa del empleo público, en el largo plazo. Cabe recordar que se reseñaron también, especialmente en el Octavo Informe, crecientes signos de deterioro de la calidad de la gestión pública, y de manera más general, en cuanto al deterioro de la capacidad de muchas instituciones públicas para ejecutar, si no con eficiencia, al menos con eficacia, las tareas que la sociedad les ha encomendado.

Bibliografía

Jimenez, W. 2002. El síndrome de la deuda pública externa de Costa Rica, orígenes, efectos y soluciones. San José, Costa Rica, Universidad Autónoma de Centroamérica.

Ministerio de Hacienda. 1996. Comisión para el análisis de la Deuda Interna del Gobierno Central de Costa Rica; Problemas y perspectivas. Mañana será tarde. San José, Costa Rica, Ministerio de Hacienda.

Programa Estado de la Nación. 2003. Noveno Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.

Proyecto Estado de la Nación. 1995. Primer Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.

_____. 1996. Segundo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa estado de la Nación.

Anexos

Deuda Pública Bruta Total, Interna y Externa. 1984-2003

Cifras en millones de colones, dólares y en relación con el PIB.

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
En Colones										
I. DEUDA PÚBLICA INTERNA	37.969,1	44.107,9	55.619,1	76.525,4	108.354,8	138.586,2	163.906,1	230.992,1	256.000,5	304.800,0
II. DEUDA PÚBLICA EXTERNA	145.452,7	178.010,3	195.179,1	236.335,3	290.603,2	309.763,8	290.641,9	400.195,3	442.330,2	449.092,9
En Dólares^{1/}										
I. DEUDA PÚBLICA INTERNA	853,2	873,2	992,9	1.219,2	1.429,5	1.700,2	1.789,2	1.885,6	1.903,3	2.143,6
II. DEUDA PÚBLICA EXTERNA	3.268,6	3.524,2	3.484,2	3.765,4	3.833,9	3.800,2	3.172,6	3.266,9	3.288,7	3.158,4
En relación con el PIB										
I. DEUDA PÚBLICA INTERNA	18,6%	18,2%	18,2%	20,9%	23,6%	24,9%	24,2%	26,3%	22,2%	22,2%
II. DEUDA PÚBLICA EXTERNA	71,1%	73,5%	63,9%	64,5%	63,2%	55,6%	42,9%	45,6%	38,4%	32,8%
III. DEUDA PUBLICA TOTAL (I+II)										
En Colones	183.421,8	222.118,2	250.798,1	312.860,7	398.958,0	448.350,0	454.548,0	631.187,3	698.330,6	753.892,9
En Dólares	4.121,8	4.397,4	4.477,1	4.984,6	5.263,4	5.500,4	4.961,8	5.152,5	5.192,0	5.302,0
En relación con el PIB	89,7%	91,7%	82,0%	85,3%	86,8%	80,5%	67,1%	72,0%	60,6%	55,0%

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
En Colones										
I. DEUDA PÚBLICA INTERNA	440.908,1	639.789,9	849.743,4	1.132.012,0	1.281.582,0	1.775.105,2	1.861.841,9	2.012.706,9	2.413.499,6	2.568.729,3
II. DEUDA PÚBLICA EXTERNA	511.329,6	585.667,6	593.743,9	612.526,4	738.748,2	873.192,7	970.699,9	1.044.030,7	1.180.523,9	1.488.011,1
En Dólares^{1/}										
I. DEUDA PÚBLICA INTERNA	2.807,1	3.559,7	4.091,5	4.879,4	4.983,0	6.213,5	6.043,0	6.120,1	6.707,0	6.444,2
II. DEUDA PÚBLICA EXTERNA	3.255,5	3.258,6	2.858,9	2.640,2	2.872,4	3.056,5	3.150,6	3.174,6	3.280,6	3.733,0
En relación con el PIB										
I. DEUDA PÚBLICA INTERNA	26,6%	30,4%	34,5%	37,9%	35,4%	39,3%	37,9%	37,3%	39,9%	36,9%
II. DEUDA PÚBLICA EXTERNA	30,8%	27,8%	24,1%	20,5%	20,4%	19,3%	19,8%	19,4%	19,5%	21,4%
III. DEUDA PUBLICA TOTAL (I+II)										
En Colones	952.237,7	1.225.457,5	1.443.487,3	1.744.538,4	2.020.330,2	2.648.297,9	2.832.541,8	3.056.737,6	3.594.023,5	4.056.740,4
En Dólares	6.062,6	6.818,3	6.950,4	7.519,6	7.855,4	9.270,0	9.193,6	9.294,7	9.987,6	10.177,2
En relación con el PIB	57,4%	58,2%	58,7%	58,5%	55,7%	58,7%	57,6%	56,7%	59,4%	58,2%

1/ Tipo de cambio promedio anual.

Fuente: BCCR

Intereses y amortizaciones de la deuda interna y externa: ejecución efectiva del sector público. 1984-2003.
Cifras en millones de colones, dólares y en relación con el PIB.

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Intereses y amortizaciones en colones										
Deuda total (servicio)	16.046,5	33.159,7	37.917,5	26.474,7	43.717,4	53.872,2	43.777,8	48.384,7	56.284,5	80.295,2
Deuda interna (servicio)	7.315,3	13.643,0	18.955,0	11.806,4	19.619,8	27.582,4	30.682,3	30.675,9	30.802,4	41.433,6
Intereses	1.526,3	2.143,1	2.626,7	4.722,5	4.687,8	10.614,6	7.979,4	16.181,6	22.800,9	23.282,8
Amortización	5.789,0	11.499,9	16.328,3	7.083,9	14.932,0	16.967,8	22.702,9	14.494,3	8.001,5	18.150,8
Deuda externa (servicio)	8.731,2	19.516,7	18.962,5	14.668,3	24.097,6	26.289,8	13.095,5	17.708,8	25.482,1	38.861,6
Intereses	2.202,7	3.085,0	3.296,6	2.309,8	3.574,0	3.843,5	6.711,5	6.908,3	9.535,4	12.086,0
Amortización	6.528,5	16.431,7	15.665,9	12.358,5	20.523,6	22.446,3	6.384,0	10.800,5	15.946,7	26.775,6
Intereses y amortizaciones en dólares										
Deuda total (servicio)	360,6	656,5	676,9	421,8	576,8	660,9	477,9	395,0	418,5	564,7
Deuda interna (servicio)	164,4	270,1	338,4	188,1	258,8	338,4	334,9	250,4	229,0	291,4
Intereses	34,3	42,4	46,9	75,2	61,8	130,2	87,1	132,1	169,5	163,7
Amortización	130,1	227,7	291,5	112,9	197,0	208,2	247,8	118,3	59,5	127,7
Deuda externa (servicio)	196,2	386,4	338,5	233,7	317,9	322,5	142,9	144,6	189,5	273,3
Intereses	49,5	61,1	58,8	36,8	47,2	47,2	73,3	56,4	70,9	85,0
Amortización	146,7	325,3	279,7	196,9	270,8	275,4	69,7	88,2	118,6	188,3
Servicio de la deuda en relación con el PIB										
Deuda total	7,8	13,7	12,4	7,2	9,5	9,7	6,5	5,5	4,9	5,9
Deuda interna	3,6	5,6	6,2	3,2	4,3	5,0	4,5	3,5	2,7	3,0
Deuda externa	4,3	8,1	6,2	4,0	5,2	4,7	1,9	2,0	2,2	2,8

Continúa...

...Continuación

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Intereses y amortizaciones en colones										
Deuda total (servicio)	82.569,7	132.842,7	143.577,0	156.869,5	169.380,0	212.680,0	226.540,0	296.868,0	326.270,0	370.672,0
Deuda interna (servicio)	53.021,5	83.619,0	82.246,7	85.092,1	106.055,0	131.771,0	144.193,0	171.149,0	200.544,0	221.736,0
Intereses	41.131,1	75.705,5	78.685,8	84.150,5	90.291,0	116.176,0	131.887,0	149.600,0	188.370,0	210.978,0
Amortización	11.890,4	7.913,5	3.560,9	941,6	15.764,0	15.595,0	12.306,0	21.549,0	12.174,0	10.758,0
Deuda externa (servicio)	29.548,2	49.223,7	61.330,3	71.777,4	63.325,0	80.909,0	82.347,0	125.719,0	125.726,0	148.936,0
Intereses	8.226,3	13.679,5	19.893,6	17.141,2	18.577,0	29.180,0	26.799,0	43.530,0	51.159,0	61.812,0
Amortización	21.321,9	35.544,2	41.436,7	54.636,2	44.748,0	51.729,0	55.548,0	82.189,0	74.567,0	87.124,0
Intereses y amortizaciones en dólares										
Deuda total (servicio)	525,7	739,1	691,3	676,2	658,6	744,5	735,3	902,7	906,7	929,9
Deuda interna (servicio)	337,6	465,2	396,0	366,8	412,4	461,2	468,0	520,4	557,3	556,3
Intereses	261,9	421,2	378,9	362,7	351,1	406,7	428,1	454,9	523,5	529,3
Amortización	75,7	44,0	17,1	4,1	61,3	54,6	39,9	65,5	33,8	27,0
Deuda externa (servicio)	188,1	273,9	295,3	309,4	246,2	283,2	267,3	382,3	349,4	373,6
Intereses	52,4	76,1	95,8	73,9	72,2	102,1	87,0	132,4	142,2	155,1
Amortización	135,8	197,8	199,5	235,5	174,0	181,1	180,3	249,9	207,2	218,6
Servicio de la deuda en relación con el PIB										
Deuda total	5,0	6,3	5,8	5,3	4,7	4,7	4,6	5,5	5,4	5,3
Deuda interna	3,2	4,0	3,3	2,9	2,9	2,9	2,9	3,2	3,3	3,2
Deuda externa	1,8	2,3	2,5	2,4	1,7	1,8	1,7	2,3	2,1	2,1

Fuente: Memorias Anuales de la Contraloría General de la República, varios años.

Intereses y amortizaciones de la deuda interna y externa de los egresos ejecutados del Gobierno de la República^{1/}. 1984-2003.

Cifras en millones de colones, dólares y en relación con el PIB.

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Intereses y amortizaciones en colones											
Deuda total	17.121,6	6.786,2	8.120,1	8.176,2	13.259,7	17.121,6	30.520,5	36.830,8	61.150,0	72.771,8	91.733,2
Deuda interna	11.000,9	3.077,8	4.373,5	5.823,3	6.607,9	11.000,9	20.023,9	26.460,8	35.364,9	45.093,4	59.845,2
Intereses	8.055,1	2.111,2	2.952,3	4.357,3	4.518,6	8.055,1	15.563,5	21.479,7	28.945,1	33.606,3	49.089,9
Amortización	2.945,8	966,6	1.421,2	1.466,0	2.089,3	2.945,8	4.460,4	4.981,0	6.419,9	11.487,1	10.755,2
Deuda externa	6.120,7	3.708,4	3.746,6	2.352,8	6.651,8	6.120,7	10.496,6	10.370,0	25.785,1	27.678,4	31.888,1
Intereses	3.761,0	2.963,4	3.258,3	2.208,2	3.500,2	3.761,0	6.532,2	6.756,6	17.133,7	13.263,4	12.721,1
Amortización	2.880,6	1.516,8	2.109,6	1.175,7	3.151,6	2.880,6	3.964,4	4.606,9	8.651,4	14.415,0	19.167,0
Intereses y amortizaciones en dólares											
Deuda total	384,8	134,4	145,0	130,3	174,9	210,0	333,2	300,7	454,6	511,8	584,0
Deuda interna	247,2	60,9	78,1	92,8	87,2	135,0	218,6	216,0	262,9	317,1	381,0
Intereses	181,0	41,8	52,7	69,4	59,6	98,8	169,9	175,3	215,2	236,3	312,5
Amortización	66,2	19,1	25,4	23,4	27,6	36,1	48,7	40,7	47,7	80,8	68,5
Deuda externa	137,5	73,4	66,9	37,5	87,8	75,1	114,6	84,7	191,7	194,7	203,0
Intereses	84,5	58,7	58,2	35,2	46,2	46,1	71,3	55,2	127,4	93,3	81,0
Amortización	64,7	30,0	37,7	18,7	41,6	35,3	43,3	37,6	64,3	101,4	122,0
Servicio de la deuda en relación con los egresos totales del Gobierno de la República											
Deuda total	53,6	18,8	15,0	15,0	19,4	20,3	27,7	27,0	32,8	29,1	28,7
Deuda interna	34,5	8,5	8,1	10,6	9,7	13,1	18,2	19,4	19,0	18,1	18,8
Deuda externa	19,2	10,3	6,9	4,3	9,7	7,3	9,5	7,6	13,8	11,1	10,0
Servicio de la deuda en relación con el PIB											
Deuda total	8,4	2,8	2,7	2,2	2,9	3,1	4,5	4,2	5,3	5,3	5,5
Deuda interna	5,4	1,3	1,4	1,6	1,4	2,0	3,0	3,0	3,1	3,3	3,6
Deuda externa	3,0	1,5	1,2	0,6	1,4	1,1	1,5	1,2	2,2	2,0	1,9

Continúa...

...Continuación

	1995	1996	1997	1998	1999	2000*	2001	2002	2003
Intereses y amortizaciones en colones									
Deuda total	135.333,2	168.365,0	241.778,0	245.996,5	369.734,5	830.439,5	474.194,0	565.899,4	876.475,8
Deuda interna	87.004,5	129.731,8	194.185,2	207.360,2	318.535,8	762.199,3	397.944,1	481.844,1	714.057,7
Intereses	70.628,1	58.649,7	121.172,2	119.171,2	145.045,2	152.582,6	170.090,1	211.223,0	230.299,8
Amortización	16.376,4	71.082,1	73.013,0	88.189,0	173.490,6	609.616,7	227.854,0	270.621,1	483.757,9
Deuda externa	48.328,7	38.633,2	47.592,8	38.636,3	51.198,7	68.240,2	76.249,9	84.055,3	162.418,1
Intereses	14.836,4	12.910,5	14.769,0	13.813,4	19.528,3	32.606,5	41.128,4	50.499,5	50.097,1
Amortización	33.492,3	26.379,7	34.623,8	24.822,9	31.670,4	35.633,7	35.121,5	33.555,8	112.321,0
Intereses y amortizaciones en dólares									
Deuda total	753,0	810,7	1.042,1	956,5	1.294,2	2.695,4	1.441,9	1.572,6	2.198,8
Deuda interna	484,1	624,7	837,0	806,3	1.115,0	2.473,9	1.210,0	1.339,0	1.791,4
Intereses	393,0	282,4	522,3	463,4	507,7	495,2	517,2	587,0	577,8
Amortización	91,1	342,3	314,7	342,9	607,3	1.978,6	692,8	752,0	1.213,6
Deuda externa	268,9	186,0	205,1	150,2	179,2	221,5	231,9	233,6	407,5
Intereses	82,5	62,2	63,7	53,7	68,4	105,8	125,1	140,3	125,7
Amortización	186,3	127,0	149,2	96,5	110,9	115,7	106,8	93,2	281,8
Servicio de la deuda en relación con los egresos totales del Gobierno de la República									
Deuda total	35,0	36,7	42,0	35,7	39,9	56,1	40,7	42,7	49,8
Deuda interna	22,5	28,3	33,7	30,1	34,4	51,5	34,1	36,4	40,6
Deuda externa	12,5	8,4	8,3	5,6	5,5	4,6	6,5	6,3	9,2
Servicio de la deuda en relación con el PIB									
Deuda total	6,4	6,8	8,1	6,8	8,2	16,9	8,8	9,4	12,6
Deuda interna	4,1	5,3	6,5	5,7	7,1	15,5	7,4	8,0	10,2
Deuda externa	2,3	1,6	1,6	1,1	1,1	1,4	1,4	1,4	2,3

1/ Presupuesto eje cutado por el Gobierno de la República. Incluye Ministerio, Poderes de la República, CGR, Defensoría, Partidas específicas.

* En el año 2000 se amortizaron 250.000 millones de colones (811,4 millones de dólares) por concepto de pago de operaciones cuasifiscales del Banco Central de Costa Rica asumidas por el Gobierno de la República.

Fuente: Memorias Anuales de la Contraloría General de la República, varios años.

¹ El presente documento es una contribución al capítulo de Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas del X Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.