

INGRESOS, GASTOS E INVERSIONES DE CAPITAL EN EL ICE¹

Dirección de Planificación Estratégica Institucional del ICE

Resumen

La elaboración y ejecución de las políticas monetarias y fiscales restrictivas en las dos últimas décadas en nuestro país, han afectado el correcto funcionamiento del ICE. Las metas que se plantean las autoridades monetarias y hacendarias año tras año, conllevan a una serie de restricciones en el ámbito presupuestario, limitándose el nivel de gastos corrientes, de inversiones y de endeudamiento de dicha institución. Con el argumento de que el ICE es parte del problema (cuando en realidad ha contribuido a aminorarlo) del desequilibrio en las finanzas públicas, se ha cercenado su autonomía e independencia; sin atacar la verdadera causa de dicho desbalance, tal y como son el déficit del gobierno central y de la autoridad monetaria.

A nivel de las finanzas públicas, se incorporan las estadísticas del ICE bajo un formato contable que difiere de manera importante con los principios de la contabilidad que utilizan las empresas del sector privado. Dicha metodología es obsoleta, presentando serias deficiencias que el mismo FMI (quien la elaboró) reconoce. Este mismo organismo ya ha elaborado una nueva metodología que aún no se utiliza en nuestro país. Más aún, existen países que utilizan metodologías diferentes, las cuales están más acordes con la contabilidad tradicional de empresa privada.

Los impactos positivos o negativos que la actuación del ICE pueda tener sobre el equilibrio macroeconómico, el crecimiento y el desarrollo del país, es algo aún no medido, cuyas relaciones de causa y efecto no se han establecido de manera real. En el debate y las discusiones, han prevalecido más bien las posturas políticas e ideológicas (en respuesta a intereses particulares), en detrimento del análisis científico y técnico. Así mismo, las discusiones se han fundamentado en postulados teóricos, sin ser contrarrestados contra la realidad.

I. Introducción

En los últimos meses se han intensificado las discusiones, negociaciones y debates en torno a un tema que se viene tratando desde hace ya varios años, tal y como es el de los potenciales impactos (positivos y negativos) que tendría la actuación del ICE sobre el equilibrio macroeconómico, el crecimiento y el desarrollo del país.

Los desequilibrios fiscales y monetarios han servido de justificante para continuar con el proceso de la reducción del tamaño del Estado, lo que ha implicado

no sólo la privatización de instituciones y empresas estatales, sino también el recorte de los presupuestos de aquellas que siguen siendo de carácter estatal.

Las metas que se establecen en los programas monetarios y la metodología contable que se utiliza en las finanzas públicas, conllevan al establecimiento de restricciones y límites en la actuación del ICE. Se presiona por el recorte de sus presupuestos, implicando esto límites en sus niveles de gasto, de inversión y de endeudamiento, lo cual afecta la

¹ El Presente documento fue elaborado por la Dirección de Planificación Estratégica Institucional del ICE, tomando como base el informe final del "Comité Metodología Estadística Fiscal Caso ICE" conformada en su momento por funcionarios tanto del Instituto como del Ministerio de Hacienda, esto en concordancia con los acuerdos alcanzados el 16 de febrero del año en curso entre las autoridades del Gobierno de la República y el ICE. La redacción del artículo estuvo a cargo del señor Rodolfo Cordero Vargas.

eficiencia y eficacia en el logro de los objetivos y metas de la institución.

Los debates se dan en el plano técnico, político e ideológico, prevaleciendo estos dos últimos; sin existir consenso sobre cuál es el verdadero impacto de la actuación del ICE en la economía nacional. Las autoridades monetarias y fiscales establecen (pero sólo desde el punto de vista teórico) las posibles incidencias que tendrían las actividades del ICE sobre el nivel de la demanda agregada, la liquidez de la economía, el balance externo y las finanzas públicas; olvidándose de la otra cara de la moneda, como es el nivel de la oferta agregada, los encadenamientos productivos, la formación de capital, etc.

De forma más específica, se han asociado las restricciones presupuestarias como producto de la metodología utilizada por el gobierno para la contabilización de las estadísticas fiscales. La discusión ha girado alrededor de la validez de los principios contables y de los sectores que se consolidan en ella.

Dado la relevancia de estos temas, el presente estudio describe y explica las implicaciones que la elaboración y ejecución de la política monetaria y fiscal tiene sobre el actuar del ICE.

El estudio se compone de cinco apartados. En el primero, se define el problema y se delimita el objeto de estudio, estableciéndose un objetivo general y tres específicos. El segundo apartado aborda el método de la investigación, definiéndose la finalidad, el carácter, la naturaleza, la dimensión y la amplitud del estudio, así como lo referente a la obtención y el tratamiento de los datos y la información.

En el tercer apartado se abordan los antecedentes y se elabora el marco teórico. Dentro de este último, se indican algunos elementos sobre teoría y política monetaria y fiscal. Además, se expone de manera muy resumida algunos principios contables contenidos en la metodología del FMI de 1986.

El cuarto apartado contiene el desarrollo del estudio. El primer apartado, trata el tema de la política monetaria en Costa Rica y sus implicaciones en las actividades productivas del ICE, en donde se critica la visión de corto plazo y los análisis parciales de la autoridad monetaria. La segunda parte, versa sobre los temas de política fiscal y la metodología contable (señalándose sus deficiencias) que se utiliza en el país, con sus correspondientes efectos sobre la actuación del ICE. El tercer apartado, hace referencia a la nueva metodología del FMI del año 2001. En el

cuarto, se expone el tratamiento de las finanzas públicas en otros países. El apartado termina presentando la encrucijada en que se encuentra el ICE, en donde prevalecen posturas políticas e ideológicas, que han ido deteriorando la imagen de la institución en pro de la eliminación del monopolio en el sector eléctrico y de telecomunicaciones. Finalmente, en el apartado cinco se elaboran las conclusiones del estudio, y se establecen algunas recomendaciones.

II. Problema y Objeto de Estudio

1. Delimitación del problema

A través de los últimos años, el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) ha venido experimentando importantes recortes en sus programas presupuestarios, por parte de las autoridades gubernamentales. Dichos recortes se han expresado en el establecimiento de límites no sólo en lo concerniente a los gastos corrientes, sino también en lo referente a las inversiones de capital. Aparte de las restricciones presupuestarias, la institución enfrenta también limitaciones en lo concerniente al endeudamiento (interno y externo), así como importantes rezagos en el establecimiento y el ajuste de las tarifas (lo cual afecta el nivel de ingresos). Todo esto, evidentemente afecta la capacidad de la institución para brindar de manera eficaz y eficiente los servicios de electricidad y de telecomunicaciones.

La problemática señalada, es producto del establecimiento de políticas monetarias y fiscales restrictivas, con las que se han pretendido dar solución a los desequilibrios macroeconómicos experimentados por nuestra economía. Las limitaciones monetarias se plasman en el Programa Monetario que emite el Banco Central de Costa Rica (BCCR); por su parte, las restricciones fiscales son emitidas por el Ministerio de Hacienda (MH), el cual utiliza el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas (EFP) emitido por el Fondo Monetario Internacional (FMI) en 1986.

El rezago en el establecimiento y el ajuste de las tarifas responde a la intromisión política en la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP), así como a la falta de un modelo de indexación automática de las tarifas. Esto impacta negativamente en los ingresos, lo cual afecta de manera directa el financiamiento de las inversiones de capital con recursos propios.

En los últimos meses se han dado tensas discusiones y negociaciones entre las autoridades del ICE, el

Frente Interno de Trabajadores (FIT) y las autoridades del Gobierno, respecto a los temas señalados; en especial, lo referente a las inversiones de capital y la metodología contable de finanzas públicas que utiliza el MH. Producto del acuerdo del 16 de febrero del 2003 entre dichas partes, se nombró una Comisión Mixta (formada por funcionarios del ICE y el MH), para que estudiaran las metodologías de EFP para empresas estatales en países europeos y americanos, con el deseo de adaptarlas de mutuo acuerdo según la conveniencia de nuestro país. Dicha comisión presentó su informe en el mes de agosto del 2003 y, es sobre la base de este que se aborda el presente estudio, con el deseo de profundizar la investigación.

2. Delimitación del objeto de estudio

2.1. Objetivo general

Describir y explicar las implicaciones que tiene la elaboración y ejecución de la política monetaria y fiscal del país, en los procesos presupuestarios, de inversiones y de endeudamiento del ICE.

2.2. Objetivos específicos

- Describir y explicar las implicaciones del programa monetario del BCCR y de la metodología de EFP, en el actuar del ICE (presupuesto, inversión y endeudamiento).
- Describir y comparar las metodologías de EFP del FMI de 1986 y del 2001.
- Explorar el tratamiento de las finanzas públicas en otros países, tales como Colombia, Chile, México, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Islandia y la Unión Europea.

III. Método de la Investigación

1. Clasificación de la investigación

El presente estudio tiene como finalidad el contribuir a un mayor entendimiento y clarificación de la relación existente entre: las limitaciones en los procesos presupuestarios, de inversiones y de endeudamiento del ICE y, las políticas monetarias y fiscales del país, la metodología de EFP utilizada por el MH y los rezagos en las tarifas. Lo anterior, con el propósito de coadyuvar en la solución y toma de decisiones respecto a la continuación de los procesos de desarrollo de los servicios de electricidad y de telecomunicaciones por parte del ICE y su compatibilización con los equilibrios macroeconómicos del país.

El estudio es de carácter explicativo y exploratorio. Es explicativo, ya que desde una óptica retrospectiva y descriptiva, se busca comprender y entender las razones y condiciones que conllevan a la problemática existente en los procesos presupuestarios, de endeudamiento y de inversiones del ICE. Es exploratorio en cuanto a que se investiga el tratamiento contable de las estadísticas de las finanzas públicas en otros países (tal y como se señala más arriba), tema sobre el cual parece no existir investigaciones previas.

En cuanto a la naturaleza del estudio, esta se ubica en el plano cuantitativo y cualitativo, ya que se realizan análisis a partir de datos e información cuantitativa, así como análisis de tipo descriptivo e interpretativo mediante el estudio de aspectos subjetivos y cualitativos.

En lo referente a la dimensión espacio tiempo, el estudio se circunscribe al plano nacional primordialmente; sin embargo, al investigar el tratamiento contable de las EFP en otros países se recurre necesariamente al plano internacional. La mayoría de los datos estadísticos se presentan para un período no mayor a los últimos diez años.

La amplitud del estudio se circunscribe al impacto que la aplicación de la política monetaria y fiscal del país tiene sobre el ICE, específicamente sobre sus procesos presupuestarios, de inversiones y de endeudamiento.

2. Datos e información

Los datos y la información utilizados en la presente investigación provienen básicamente del ICE, el MH y el BCCR, ya sea que fuesen brindados por funcionarios de estas instituciones o se hayan accedido vía Internet. A través de este mismo medio, se obtuvo datos e información del FMI y de los países investigados (más arriba ya señalados). Así mismo, se recurrió a la consulta de material bibliográfico (libros).

La información (cuantitativa y cualitativa) se compone de manuales, leyes, informes, artículos, libros, presentaciones, estudios e investigaciones. El acopio y análisis de esta se hizo a través del análisis documental y la observación participativa en las reuniones de la Comisión Mixta (a la cual ya se ha hecho referencia).

Dado el carácter y la naturaleza del estudio, se presenta información textual e información estadística (plasmada en cuadros y gráficos) mediante la cual se

describe, se explora, se explica y se interpreta el objeto de estudio y los fenómenos relacionados con este.

IV. Aspectos Referenciales

1. Antecedentes

Con el advenimiento de las crisis económica de los años 80, la política monetaria y fiscal del país pasó de un carácter expansionista (en concordancia con las teorías económicas del Keynesianismo y el Estructuralismo Cepalino) a uno de tipo restrictivo (empezando a prevalecer las ideas económicas del Monetarismo). Se establecen los Programas de Estabilización Monetaria (PEM) para controlar en el corto plazo los desequilibrios monetarios, en variables como la inflación, el tipo de cambio y las tasas de interés. Así mismo, y de forma paralela se instauran los Programas de Ajuste Estructural (PAE), mediante los cuales se busca transformar la estructura productiva, el ámbito institucional y las relaciones de nuestra economía con la internacional.

Los resultados directos de dichos programas se pueden resumir en los siguientes puntos:

- Establecimiento de un nuevo modelo de desarrollo económico, a saber, el de promoción de exportaciones de productos no tradicionales.
- Énfasis en la reducción del tamaño y la participación directa del Estado en la actividad económica.
- Énfasis en la liberalización económica y la libre competencia.

Desde el período señalado hasta hoy en día, enmarcados bajo dicha lógica y, dados los desequilibrios monetarios (altas tasas de interés y de inflación) y fiscales (déficit fiscal, deuda externa y posteriormente deuda interna), las instituciones y empresas estatales se han enfrentado al recorte en sus presupuestos de manera constante (tendencia suavizada en los períodos electorales).

Desde la óptica monetaria, al ICE se le imponen límites a sus programas de inversión de capital, argumentándose que sus niveles de importación pueden afectar el equilibrio en el sector externo (balanza comercial y tipo de cambio); así mismo se restringe sus niveles de endeudamiento interno y externo, ya que podría afectar las tasas de interés internas y el indicador de riesgo país respectivamente; así como estrujar al sector privado en el acceso al crédito interno.

Por el lado fiscal, al ICE se le recortan sus niveles de gasto corriente y de inversión de capital (rubro que también se contabiliza como gasto), con la intención no sólo de reducir el déficit consolidado del Sector Público (SP), sino que se generen superávit, cuyos recursos financieros se han utilizado para financiar los déficit del Gobierno Central y del Banco Central. Cabe señalar los cuestionamientos que se le hacen a la metodología contable de EFP del FMI de 1986 (los cuales se abordan más adelante en esta investigación) y, al carácter inconstitucional de la obligatoriedad para generar superávit financieros a que se ve sometido el ICE.

De igual manera, a nivel macroeconómico se plantea como justificante de los recortes y las limitaciones impuestas al ICE, la posibilidad de que la actuación de esta institución genere presiones sobre la demanda interna y, por ende en el nivel general de precios (inflación).

Tema aparte, pero de igual importancia y de relación directa con los ingresos del ICE (y por ende de sus gastos corrientes y de sus inversiones de capital), es el referente al rezago existente en las tarifas y precios de los servicios de telecomunicaciones y de electricidad. Dicho desfase en las tarifas no sólo conlleva a la potencial pérdida de recursos, sino que repercute negativamente en la salud financiera de la institución. En otras palabras, limita el financiamiento con recursos propios e implica el tener que acudir a un mayor nivel de endeudamiento (al cual también el BCCR le impone límites).

Este proceso iniciado en la década de los años 80 y continuado en los 90, sigue desarrollándose y teniendo gran vigencia hoy en día. En los últimos meses, la problemática señalada ha sido tema de agitada negociación y discusión entre el gobierno, el ICE y sus sindicatos.

2. Marco teórico

2.1. Política y teoría monetaria

La política monetaria se refiere al papel de la autoridad monetaria respecto a la oferta de dinero en la economía. Es decir, se refiere a la regulación de la oferta de dinero por parte de la autoridad monetaria, para influenciar la actividad económica agregada. En relación a lo anterior, la interrogante que suele plantearse es como la autoridad monetaria debe usar dicho poder, o más aún, cuál es la relación entre la oferta de dinero y la salud económica de la economía.

Precisamente, la teoría monetaria se refiere al estudio del efecto del dinero en la economía; su preocupación central está relacionada con el efecto de la cantidad de dinero en el nivel de precios y de producción. Al respecto, no existe un consenso y muy por el contrario, dicho tema sigue sujeto al debate. Existen principalmente dos enfoques teóricos de cómo el dinero afecta a la economía; a saber, el Keynesiano y el Monetarista.

- Desde el punto de vista Keynesiano, las personas conservan su poder de compra bajo dos formas: dinero u otros activos financieros (tales como los valores privados o del gobierno). La demanda de uno u otro depende de su rendimiento; típicamente el dinero gana menos interés en contraposición a los otros activos financieros, lo que implica que existe un costo de oportunidad implícito en la tenencia de uno u otro activo. Cuando la tasa de interés de mercado es baja, todo lo demás constante, el costo de conservar dinero es bajo, por lo tanto las personas mantienen una fracción mayor de su riqueza bajo la forma de dinero; caso contrario cuando dicha tasa es alta. Esto implica que, todo lo demás constante, la cantidad de dinero demandada varía inversamente respecto a la tasa de interés de mercado.

Teóricamente, en el mercado de dinero, la interacción entre la oferta y demanda de dinero, determinan los diferentes niveles de tasas de interés de mercado. Desde el punto de vista Keynesiano, la política monetaria (manejo de la oferta de dinero) afecta la tasa de interés de mercado; ya que esta es sensible a los cambios en la cantidad de dinero. Dado que los niveles de inversión planeados son sensibles a los cambios en la tasa de interés, se afecta por ende también los niveles de demanda agregada. El grado de afectación de dicha demanda dependerá del tamaño del multiplicador del gasto autónomo. En el corto plazo, dada una oferta agregada, un cambio en la demanda agregada, afecta el nivel de precios y de producción.

En síntesis, desde el punto de vista Keynesiano, la cantidad de dinero a través de su efecto sobre la tasa de interés, afecta de manera indirecta la demanda agregada y el nivel de producción de equilibrio.

- Los monetaristas concuerdan en que el dinero trabaja a través de las tasas de interés, pero le asignan un papel más directo en el gasto agregado. Plantean que además del dinero y otros activos financieros, las personas también conservan su riqueza en la forma de activos físicos, lo cual conlleva a que cuando se dan variaciones en la

oferta de dinero, se afecta de manera directa la demanda agregada.

Con su teoría cuantitativa del dinero, los monetaristas plantean que si la velocidad del dinero es estable o al menos predecible, es posible calcular los efectos de cambios en la oferta de dinero sobre el ingreso nominal (nivel de precios por la producción nacional real). En otras palabras, se plantea que variaciones en la oferta de dinero, implicaría cambios en la demanda agregada y por ende en el ingreso nominal. El grado de afectación de dichos cambios sobre el nivel de precios y la producción lo explicaría la oferta agregada.

En el corto plazo, donde la curva de oferta agregada es creciente hacia la derecha, los cambios en el ingreso nominal se plasman como variaciones tanto en el nivel de precios como de producción real. En el largo plazo, la curva de oferta agregada es vertical al nivel potencial de producción de la economía; si la economía esta operando a su potencial de producción, un incremento en la oferta de dinero resultará solamente en un crecimiento del nivel de precios, no así del nivel de producción real.

A pesar del planteamiento de los monetaristas, éstos previenen que pueden darse largos e impredecibles lapsos de tiempo, antes de que los cambios en las acciones de la autoridad monetaria afecten la demanda agregada. Consecuentemente, consideran que la política monetaria es un pobre instrumento para influir sobre la producción real y el nivel de precios.

La base de la teoría cuantitativa del dinero reside en la estabilidad de la velocidad del dinero; sin embargo, el enfoque Keynesiano plantea que dicha velocidad varía directamente con la tasa de interés (la cual se ve afectada por la demanda y la oferta de dinero). Esto implica, que una variación en la oferta de dinero no necesariamente afectaría el nivel de producción o de precios, ya que podría ser neutralizada por la variación en la velocidad del dinero.

En síntesis, el enfoque Keynesiano sugiere que las autoridades monetarias deberían preocuparse más acerca de las tasas de interés, mientras que el enfoque Monetarista plantea que la atención debe centrarse en la oferta de dinero. El debate gira alrededor de si las autoridades monetarias deben enfocarse en mantener estable la cantidad de dinero o las tasas de interés. El logro de ambos objetivos, en la práctica, parecen ser excluyentes. Más aun, cuando se incorpora las transacciones internacionales el panorama se complica, ya que las diferencias de tasas de interés

entre los países conlleva a depreciaciones o apreciaciones de una moneda con respecto a la otra, lo cual afecta los niveles de importación y exportación de un país, afectándose los niveles de demanda agregada interna.

2.2. Política y teoría fiscal

La política fiscal es el control deliberado del gasto del gobierno, los pagos por transferencias y los impuestos, para influenciar variables macroeconómicas como el empleo, el nivel de precios y el producto interno bruto (PIB). Es un tipo de política de manejo de la demanda, por que la idea es incrementar o reducir la demanda agregada para suavizar las fluctuaciones en la economía.

En el plano teórico se plantea de manera muy resumida, que dado un nivel de precios, variaciones en las compras del gobierno, en los pagos por transferencias o en los impuestos, conlleva a variaciones en el nivel del PIB real demandado.

Las herramientas de la política fiscal se pueden dividir en dos categorías principales; a saber, los estabilizadores automáticos y la política fiscal discrecional.

Los estabilizadores automáticos (tales como los impuestos o los seguros de desempleo) son políticas de estabilización, que una vez adoptadas no requieren de acción por parte del ente legislativo para operar año tras año. Estos suavizan las fluctuaciones en el ingreso disponible a través de los ciclos económicos, por lo tanto el consumo varía menos de lo que lo hace el PIB real; esta herramienta de política fiscal estimula la demanda agregada durante los períodos de recesión, y la desalienta durante los períodos de expansión. Los estabilizadores automáticos no eliminan las fluctuaciones en la economía, pero si reducen la magnitud de estas.

La política fiscal discrecional requiere decisiones permanentes acerca del gasto gubernamental y los impuestos para promover el pleno empleo y la estabilidad de precios. Se cuestiona su efectividad con base en:

- La dificultad para estimar la tasa natural de desempleo, la cual se da cuando la economía está produciendo a su potencial. Una política expansiva de la demanda, conducirá en el largo plazo a un crecimiento en el nivel general de precios.

- Los rezagos en la implementación de la política fiscal (aprobación de la legislación), los cuales pueden debilitarla y hacerla poco efectiva.
- Si las personas basan sus decisiones de consumo en el ingreso permanente y no el actual, este no responderá a cambios temporales en el ingreso (cuando se varía por ejemplo la tasa de impuestos). El no tener clara dicha distinción (ingreso actual y permanente) podría volver poco efectiva la política de variación en los impuestos.
- Los posibles efectos indirectos sobre la oferta agregada.

Ambas herramientas podrían afectar los incentivos individuales para trabajar, gastar, ahorrar e invertir; a pesar que dichos efectos no se hayan buscado expresamente. Dichos efectos secundarios deben tomarse en cuenta a la hora de evaluar las políticas fiscales.

2.3. Presupuesto y déficit fiscal

El presupuesto es un plan de ingresos y gastos para un período específico, usualmente un año (el año fiscal). La diferencia entre ingresos y gastos es una medida del impacto fiscal del presupuesto; cuando los gastos exceden los impuestos se da déficit, caso contrario se tendría un superávit. Un déficit creciente estimularía la demanda agregada; por su parte, un superávit creciente reduciría dicha demanda.

La racionalidad económica para el financiamiento de los déficit presupuestarios ha sido justificada para aquellas erogaciones (inversiones de capital) que incrementan la productividad de la economía. El costo de los bienes de capital deberían ser financiados en parte por los futuros contribuyentes, quienes se beneficiaran de dichas inversiones. Dicha lógica debería ser utilizada para financiar los proyectos de capital; sin embargo, tales presupuestos de capital no han sido parte de los procesos presupuestarios convencionales.

Teóricamente se han planteado varias corrientes respecto al presupuesto, entre ellas:

- Con el presupuesto balanceado anualmente, se promulga incrementar el gasto durante las expansiones y reducirlo durante las recesiones, dado el incremento o la reducción de los ingresos (por concepto de impuestos) respectivamente. Sin embargo, dicho gasto empeoraría las fluctuaciones en el ciclo económico, sobrecalentando la economía durante las expansiones e incrementando el desempleo durante las recesiones.

- Con el presupuesto balanceado cíclicamente, se plantea la existencia de déficit durante las recesiones financiados por superávit durante las expansiones. Es decir, se trata de generar superávit durante los buenos tiempos para ser utilizados en épocas difíciles.
- La corriente de las finanzas funcionales plantea que los elaboradores de política deberían preocuparse menos por balancear el presupuesto anualmente o a través del ciclo económico y, mirar si la economía produce a su nivel potencial. Plantea que una de las responsabilidades primarias del gobierno es promover la estabilidad económica al nivel de producción potencial, sin importar si el presupuesto que se necesita para mantener a la economía operando a su potencial involucra déficit crónicos.
- El nivel de producción varía con base en las fluctuaciones de la economía a través del ciclo económico, lo cual conlleva a que los presupuestos no sean una buena medida de política fiscal. El déficit estructural es un estimado de lo que el déficit o el superávit deberían ser si la economía estuviese produciendo a su potencial.

Hoy en día existe el debate respecto a la relación entre el déficit, la producción, las tasas de interés y la inflación. Teóricamente se señala que un déficit producto de la acción de los estabilizadores automáticos (por ejemplo, ante una caída del gasto del sector privado y por ende de la demanda agregada), será asociado con un menor nivel de precios y de producción, pero el efecto neto en las tasas de interés dependerá de cual fuerza es mayor, la caída en la demanda de dinero (disminuye la tasa) o el incremento en la oferta de los valores del gobierno (incrementa la tasa). Por otra parte, un déficit derivado de la aplicación de políticas fiscales discretionales (que busquen incrementar la demanda agregada) será asociado con mayores niveles de producción, de precios y de tasas de interés. Lo anterior, implica que no existe necesariamente una relación entre el déficit y algunas de las medidas del desempeño económico (inflación, producción, tasas de interés, etc.).

Otra área de debate es la referida al efecto estrujamiento hacia fuera (crowding out) y hacia adentro (crowding in) que pueden tener las políticas fiscales discretionales sobre la inversión privada.

Respecto al estrujamiento hacia fuera (reducción de la inversión privada debido al incremento en las tasa de interés, como resultado de la participación del gobierno en la demanda por crédito), algunos

investigadores plantean que a pesar de que puede darse un desplazamiento de la inversión privada por parte del gobierno, la política fiscal discrecional produciría un incremento neto en la demanda agregada, llevando a un mayor nivel de producción y de empleo; otros por su parte, sostienen que dicho incremento no se daría o podría ser muy pequeño.

El costo de oportunidad en el largo plazo del estrujamiento hacia fuera, dependerá de cómo el gobierno gaste los recursos financieros pedidos en calidad de préstamo. Si dichos recursos se orientan hacia inversiones que mejoran la infraestructura o el nivel de educación de la fuerza de trabajo por ejemplo (formación de capital), la inversión pública sería tan productiva como la inversión privada; si por el contrario, los recursos se canalizan al consumo corriente, la formación de capital de la economía sería menor. En el tiempo, la reducción en la tasa de inversión disminuye la cantidad y calidad de capital disponible en la economía, con lo cual se reduce la productividad y la habilidad de esta para crecer.

En lo referente al estrujamiento hacia adentro (incremento de la inversión privada debido al crecimiento en las expectativas de los negocios), se señala que si la economía está operando por debajo de su potencial, un incremento en el gasto del gobierno podría impulsar a las empresas a invertir más, dado que dicho gasto podría estimular la economía vía el incremento en la demanda agregada.

3.3. Estadísticas de las finanzas públicas

Son las estadísticas referidas a las distintas transacciones financieras del gobierno. Estas se utilizan para analizar el tamaño del SP y su incidencia en la demanda y oferta agregada, así como el impacto de la política fiscal en la economía.

En la evaluación de la situación fiscal de un país, así como en la elaboración de las políticas fiscales, es necesario contar con estadísticas fiscales (económicas y financieras) adecuadas (cantidad, oportunidad, calidad); siendo indispensable la comprensión clara de los principios básicos de la contabilidad, análisis y proyección de las cuentas fiscales. "Las estadísticas de finanzas públicas son fundamentales para el análisis fiscal y desempeñan un papel crucial en la elaboración y el seguimiento de programas financieros bien concebidos, así como en la supervisión económica."²

² Fondo Monetario Internacional. "Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001".

La dirección de la política fiscal y los problemas financieros de los gobiernos son el centro del debate público hoy en día, con lo cual el entendimiento y la administración de las finanzas públicas se ha vuelto crucial en el manejo de las variables macroeconómicas de un país. Los agregados fiscales utilizados para el análisis macroeconómico son el resultado de acuerdos acerca de cuales rubros contables se clasifican por encima o por debajo de la línea de balance. Por lo tanto, la interpretación de la orientación y evolución de la política fiscal depende fundamentalmente de los criterios utilizados en la construcción de dichos agregados.

En las finanzas públicas la aceptación de las metodologías contables y de los criterios utilizados en la elaboración de las estadísticas fiscales son tema de controversia y crítica, en donde no se da el consenso. Por ejemplo, se generan diferencias de criterio entre las autoridades gubernamentales (Ministerios de Hacienda, Bancos Centrales, Autoridades Presupuestarias) y las empresas públicas no financieras a la hora de llevar a cabo los procesos de elaboración, aprobación y control de los presupuestos públicos, dada su incidencia en los equilibrios fiscales y financieros.

*Manual de Estadísticas de las finanzas públicas 1986*³

Es el marco internacionalmente aceptado para la presentación de estadísticas fiscales por parte de los países. A continuación se señalan algunos de sus principios para la clasificación y análisis de las operaciones gubernamentales.

- El registro de las transacciones se hace en base caja; es decir, cuando se recibe o entrega efectivo.
- La cobertura de unidades incluye el sector gobierno y el sector público no financiero. Se excluyen las empresas públicas financieras, que por razones analíticas se integran con el resto del sector financiero.
- Los ingresos se clasifican en corrientes (tributarios y no tributarios) y de capital.
- Los gastos se clasifican en corrientes (bienes que se consumen o utilizan dentro del año fiscal) y de capital (bienes con una vida económica de más de un año y que pueden afectar a la renta futura y la riqueza).
- La compra y venta de activos no financieros se contabilizan como gasto e ingreso respectivamente.

- Los préstamos no constituyen ingreso fiscal ya que implican una obligación de reembolso. De igual forma, todo pago emanado de una obligación que se ha contraído con anterioridad no representa gasto fiscal (amortización de los préstamos).
- La adquisición neta de activos financieros con fines de política se denomina concesión de préstamos menos recuperaciones y se considera como gasto.
- El déficit / superávit global es la partida de resultado que se utiliza como indicador analítico de política fiscal.

V. ICE: Entre la Espada y la Pared

1. Política monetaria en Costa Rica

La autoridad monetaria encargada de controlar y regular la oferta monetaria en Costa Rica es el BCCR. Esta institución formula y ejecuta la política monetaria, entendida como el conjunto de acciones que lleva a cabo para lograr su objetivo principal, a saber, la estabilidad interna y externa de la moneda. La estabilidad interna se refiere al logro de tasas de inflación bajas y estables; por su parte, la estabilidad externa consiste en el mantenimiento de un nivel de reservas internacionales netas (RIN) que garantice la convertibilidad de la moneda nacional, así como al establecimiento de un tipo de cambio nominal que mantenga la competitividad de los productos de exportación y coadyuve a la sostenibilidad de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

1.1. Objetivos y funciones del BCCR

Lo anterior, se plasma en los objetivos y funciones que se plantean para dicha institución en la Ley # 7558 (Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica). Entre sus principales objetivos se pueden citar:

Mantener la estabilidad interna y externa de la moneda y asegurar su convertibilidad.
 Promover el ordenado desarrollo de la economía costarricense, procurando evitar o moderar las tendencias inflacionistas o deflacionistas.
 Velar por el buen uso de las reservas monetarias internacionales (RMI).
 Promover un sistema de intermediación financiera estable, eficiente y competitivo.

Entre sus principales funciones están:

La definición y el manejo de la política monetaria y cambiaria.

³ Fondo Monetario Internacional. "Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas 1986".

La promoción de condiciones favorables al robustecimiento, la liquidez, la solvencia y el buen funcionamiento del Sistema Financiero Nacional (SFN).

La determinación de políticas generales de crédito y la vigilancia y coordinación del SFN.

La colaboración con los organismos de carácter económico del país, para el mejor logro de sus fines.

Para cumplir con dichos objetivos y funciones, el BCCR utiliza instrumentos de política monetaria de corto plazo, tales como las operaciones de mercado abierto (OMA), el encaje mínimo legal (EML) y el redescuento.

1.2. Programas monetarios y sus implicaciones en el actuar del ICE

Los programas monetarios del BCCR consisten en un ejercicio anual (a partir del segundo semestre de este año consideran un horizonte de 18 meses) a nivel del

Sistema Bancario Nacional (SBN), que condicionados al logro de las metas de inflación y de RIN, determinan la oferta de dinero necesaria para satisfacer la demanda de liquidez de los diferentes sectores de la economía.

En ellos se plasma la política monetaria del país a seguir en cada período. Implican una estrecha coordinación y consistencia entre las medidas de política monetaria, cambiaria, comercial y fiscal. Dicha coordinación debe ser en cuanto al uso de los grandes supuestos y metas implícitas en el ejercicio, por parte de las diferentes entidades que realizan estimaciones. En dicho ejercicio, se indican los objetivos de la política monetaria, las proyecciones económicas y las acciones de política monetaria que se pretende seguir durante el año. El siguiente cuadro muestra algunas de las principales variables macroeconómicas que se pronostican en los programas monetarios.

Cuadro 1
Principales Resultados Macroeconómicos
Proyecciones 2001-2004

	2001		2002		2003		2004
	Original	Revisión	Original	Revisión	Original	Revisión	Original
PIB real	3.2%	0.6%	1.4%	3.6%	2.2%	5.3%	4.3%
Inflación: dic.-dic.	10.0%	11.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%
PIB nominal (mill. col.)	5,277,090	5,340,130	6,013,156	5,961,963	6,828,922	6,955,091	7,970,513
Balanza de pagos							
Cta. corriente (% PIB)	-5.5%	-5.3%	-5.3%	-5.5%	-4.7%	-5.7%	-4.9%
Cta. comercial (% PIB)	-	-	-7.4%	-8.4%	-7.2%	-8.4%	-7.5%
Cambio RIN de BCCR	0	-75	0	0	0	35	50
Cuenta de capital							
Sector público	-	-	255	233	275	346	246
Sector privado	-	-	630	670	534	679	692
Sector monet. (var. %)							
Emisión	15.1%	15.1%	13.4%	13.4%	12.5%	10.8%	10.0%
Liquidez total	-	-	11.7%	12.5%	12.9%	13.3%	12.2%
Crédito al sector privado	19.3%	19.3%	15.7%	17.1%	16.3%	14.7%	15.0%
Sector público (% PIB)							
Déficit combinado	2.7%	3.3%	3.7%	4.6%	3.1%	4.1%	3.2%
Gobierno	2.5%	3.3%	3.7%	4.1%	3.1%	2.8%	2.5%
Resto SPNF (superávit)	-1.2%	-1.2%	-1.4%	-1.0%	-1.2%	-0.2%	-0.7%
BCCR	1.4%	1.2%	1.4%	1.5%	1.3%	1.5%	1.4%

Fuente: BCCR.

La búsqueda del equilibrio en las distintas variables macroeconómicas requiere la coordinación y consistencia a nivel de la política monetaria y fiscal. Al formar el ICE parte del SP, se le somete a actuar en correspondencia con el logro de los objetivos y las metas que el país se plantea a nivel de dichas políticas. Dado el tamaño y la importancia relativa de dicha institución en la economía costarricense, su actuación (se argumenta) podría afectar las variables macroeconómicas proyectadas, de ahí que no tenga total independencia en su actuar y en sus decisiones. Conlleva esto no solo al conflicto de intereses (sobresale acá el tema de la autonomía), sino también a serias dificultades para que ICE pueda cumplir con sus objetivos de manera eficiente y eficaz.

A continuación se describen algunas de las implicaciones del programa monetario en la actuación del ICE:

Limitaciones en el nivel de importaciones. Como se puede apreciar en el cuadro 1, la autoridad monetaria se plantea como meta determinados niveles de déficit en la cuenta corriente y en la RIN. Esto conlleva a que al ICE se le fije un monto de importaciones, el cual no podrá exceder para no afectar dichas metas. La autoridad monetaria argumenta que si dicha institución incrementa su nivel de importaciones podría incrementar el déficit de la cuenta corriente, así como producir una disminución en las RIN; ambos efectos podrían implicar ajustes (hacia arriba) en el tipo de cambio, con lo cual se afectaría la política cambiaria y por ende el nivel de competitividad de los productos transables (encarecimiento de las materias primas importadas), así como el nivel general de precios. Al limitar las importaciones, se restringe de forma directa las inversiones de capital del ICE.

Limitaciones en el nivel de endeudamiento. Las operaciones del ICE demandan altos volúmenes de recursos financieros, los cuales deben ser cubiertos con recursos propios y externos (endeudamiento). El artículo 106 de la ley 7558 obliga al ICE a solicitar dictamen previo, a la autoridad monetaria, para la contratación de empréstitos internos y externos.

En lo referente a los empréstitos externos, plantea la autoridad monetaria que un excesivo endeudamiento por parte del ICE, puede deteriorar la balanza de pagos (podría implicar mayor devaluación) e incrementar el riesgo país (lo que incrementaría las primas a las cuales se obtiene el financiamiento). Así mismo, se postula que dichos recursos conllevarían a un mayor nivel de emisión (colones) y de liquidez en la economía, con lo cual posiblemente se incremente

la demanda agregada (vía un mayor nivel de gasto) y por ende el nivel de inflación.

Con respecto al incremento en el endeudamiento interno, se plantea el efecto que puede tener sobre las tasas de interés (al alza) y el nivel de estrujamiento (crowding out), lo cual afectaría de forma negativa los niveles de inversión, de empleo y de producción. Por otra parte, dichos recursos podrían presionar hacia arriba la curva de demanda agregada y por ende incrementar los niveles de inflación.

Con respecto a ambos tipos de endeudamiento, cabe recordar el efecto bola de nieve, en donde se utiliza más deuda para pagar deuda anterior, creciendo ésta de manera exponencial en el mediano y largo plazo.

En la medida que el BCCR considere que un mayor nivel de endeudamiento del ICE afecte de manera negativa las proyecciones macroeconómicas del programa monetario, su dictamen será negativo. Al ser dicho dictamen de carácter vinculante, el nivel de endeudamiento del ICE queda limitado por este.

Limitaciones a nivel presupuestario. Como ya se ha indicado, las políticas monetarias requieren de coordinación y consistencia con las demás políticas, de lo cual no escapa la política fiscal. Las proyecciones macroeconómicas que se presentan en el programa monetario tienen como supuesto un determinado nivel de déficit fiscal (ingresos menos gastos) a nivel del SP. Al ser el ICE parte de dicho sector (lo cual es cuestionable, tal y como se expondrá más adelante), sus niveles de gasto corriente, de inversiones y de endeudamiento se ven restringidos, dado los posibles efectos sobre las tasas de interés, la inflación, la devaluación, la producción y el sector externo, tal y como ya se ha explicado más arriba. Se puede apreciar entonces claramente, como los límites establecidos a nivel presupuestario responde a la lógica de la política monetaria que sigue el BCCR (expresada en sus programas monetarios restrictivos).

En síntesis, los procesos presupuestarios, de inversiones y de endeudamiento del ICE se ven limitados en primera instancia, por las políticas monetarias elaboradas y ejecutadas por el BCCR.

1.3. Crítica: visión de corto plazo y análisis parcial

La política monetaria que elabora y ejecuta el BCCR ha tenido un carácter de corto plazo, lo cual se expresa en las proyecciones macroeconómicas anuales que se presentan en sus programas

monetarios, así como en las metas e instrumentos de política monetaria que utiliza dicha autoridad.

Por otra parte, los planes de desarrollo (con sus objetivos y metas) del ICE tienen una visión de corto, mediano y largo plazo. La ejecución de los proyectos (principalmente en el sector eléctrico) necesitan de varios años, lo que implica que la rentabilidad (social y financiera) de las inversiones presentes se concretan en el mediano y largo plazo.

Surge entonces, la disyuntiva de cómo hacer compatibles las políticas monetarias del BCCR con las del ICE. Este tema no sólo ha creado un conflicto de intereses entre ambas instituciones, sino que ha llevado a que se critique a la autoridad monetaria por su visión de corto plazo, máxime cuando sus políticas son de gran importancia e implicaciones en el crecimiento económico y el desarrollo del país.

Si bien a la autoridad monetaria se le eximió de llevar a cabo funciones desarrollistas, sus políticas cortoplacistas no deberían ser obstáculo para el logro de dichas funciones por parte de otras instituciones. En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) se establecen objetivos y metas (para las áreas de energía y de telecomunicaciones) de mediano y largo plazo que el ICE debe cumplir; los cuales se ven limitados por los pronunciamientos vinculantes del BCCR. Esta última institución ha señalado⁴ que no le compete el juzgar la calidad, conveniencia u oportunidad de las inversiones del ICE, indicando que dicha competencia le corresponde al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) y al MH. Sin embargo, el carácter vinculante que tiene los pronunciamientos de la autoridad monetaria, conlleva a la aparición de conflictos de interés entre las distintas instituciones mencionadas, cuando dichos dictámenes no son congruentes y consistentes con las políticas de mediano y largo plazo.

Pero la crítica no sólo se circunscribe a la visión de corto plazo de la autoridad monetaria, sino también a sus análisis parciales con respecto al efecto e implicaciones que podría tener la actuación del ICE en los agregados macroeconómicos. Dichos análisis, enfocan y enfatizan sólo los posibles efectos negativos, basados en postulados teóricos (que no necesariamente se dan en la realidad), sin llevarse a cabo estudios integrales que permitan medir tales

incidencias y que comprueben a la vez las afirmaciones teóricas.

En lo referente a las importaciones del ICE, se señalan los posibles efectos en la balanza de pagos, en el tipo de cambio y en la inflación. Se omite señalar o analizar la composición de éstas, en donde un alto porcentaje son bienes de inversión, que contribuyen a incrementar la capacidad productiva y exportadora del país; por otra parte, no se analiza el peso relativo de los bienes importados por el ICE, en las importaciones totales del país (1.85% en promedio para el período 1998-2002, según datos del BCCR), porcentaje que desmiente el supuesto fuerte impacto sobre la balanza de pagos. Al incrementarse la capacidad productiva en el mediano y largo plazo, se podría potenciar e incrementar las actividades exportadoras, con la respectiva entrada de divisas que fortalecerían las RIN y el tipo de cambio. He aquí la miopía que se crea cuando se trabaja con una visión netamente de corto plazo.

Si bien es cierto, un mayor nivel de actividad por parte del ICE podría incrementar la demanda agregada (lo cual dependería del multiplicador del gasto autónomo), no es claro que se pueda afectar el nivel de precios, ya que habría que establecer si la economía está operando cerca de su nivel potencial; además la misma actividad del ICE podría tener efectos sobre la oferta agregada, que contrarrestaría el efecto del desplazamiento de la curva de demanda agregada. Es decir, la presión sobre los precios no es tan automático y directo como se plantea.

Ya se ha señalado más arriba los posibles efectos que se le asocian a un mayor nivel de endeudamiento por parte del ICE. Nuevamente peca la autoridad monetaria en sus análisis parciales, al no evaluar la calidad y el uso de dicho endeudamiento. En primer lugar, no se hace una evaluación de la calidad y el uso de éste, el cual básicamente financia la formación de capital. En segundo término, mediante el endeudamiento externo se está captando ahorro externo que financia las inversiones nacionales, las cuales generan en el mediano y largo plazo los recursos financieros suficientes para hacer frente a las obligaciones financieras contraídas (lo que excluye al ICE del llamado efecto bola de nieve). Como tercer punto, los empréstitos que contrae el ICE se utiliza en inversiones de capital que se canalizan vía externa (y no interna), con lo cual no sólo no se presiona a la demanda agregada interna y por ende a los precios mismos, sino que tampoco se afecta los niveles de liquidez y de tasas de interés internas. Inclusive, si dichos recursos se tuviesen que monetizar (lo que aumentaría la oferta de dinero), tendría que cumplirse

⁴ Banco Central de Costa Rica. "Dictamen respecto al proyecto de Ley para el Fortalecimiento y Modernización del ICE, expediente 15083". San José, julio del 2003.

el supuesto monetarista (velocidad constante del dinero) y permanecer el nivel de producción constante, para que se diese una afectación del nivel general de precios.

Con el endeudamiento interno, se plantea la potencial presión que se daría en la demanda de dinero (afectando la tasa de interés) y el efecto crowding out. Primeramente, un posible impacto en las tasas de interés depende no sólo de la demanda por dinero, sino también de la oferta de este, al igual (como lo postula el enfoque keynesiano y el monetarista) de la demanda y oferta de otros activos financieros (papel por ejemplo) y activos reales. Se explica así, la falta de consenso respecto a si la emisión por 38 mil millones de colones que deseaba colocar el ICE este año, afectaba o no las tasas de interés, dado que por un lado incrementaba la demanda de dinero, pero por el otro existía una considerable oferta de este (por ejemplo, los recursos de los fondos de pensiones), la cual enfrentaba (aún hoy y a nivel mundial) un serio faltante de papel en el cual invertir.

Por otra parte, como se señaló en el marco teórico, existe controversia con respecto al tema del crowding out y sus efectos sobre la demanda agregada, el nivel de producción y los precios. Para el establecimiento de dichos efectos parece ser necesario un mayor nivel de análisis e investigación sobre temas como los del multiplicador autónomo del gasto, los

encadenamientos productivos, la calidad el gasto, la oferta agregada; así como la posibilidad de que se de un proceso de estrujamiento hacia adentro.

Es claro pues, que a la hora de proyectar posibles impactos en las variables macroeconómicas, las relaciones de causa efecto no son automáticas y lineales; por el contrario, los enfoques teóricos pueden diferir considerablemente de la realidad.

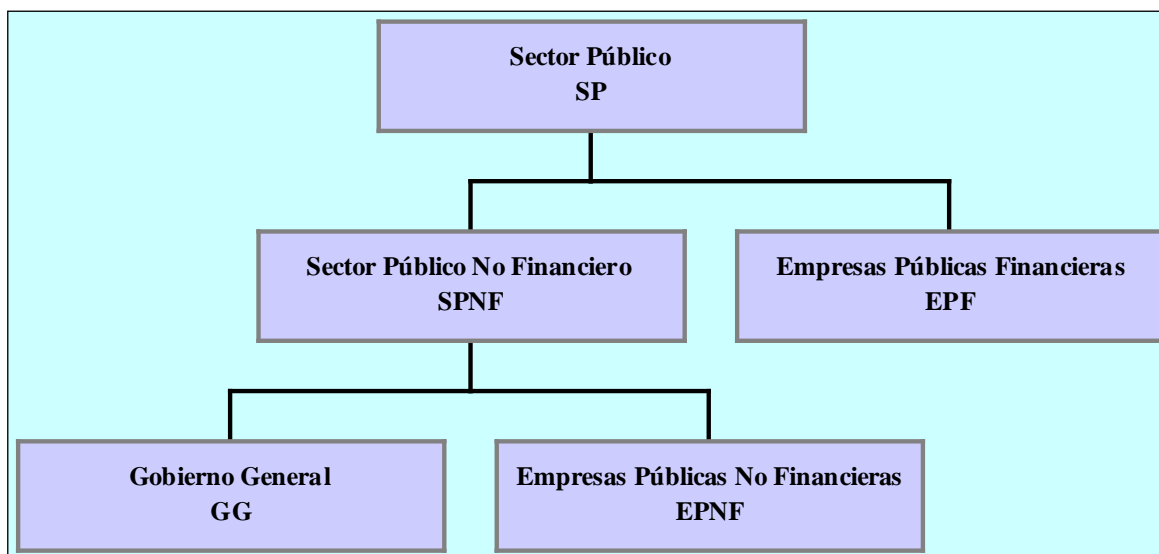
2. Política fiscal en Costa Rica

El Ministerio de Hacienda es la institución que elabora y pone en ejecución la política fiscal en Costa Rica. A través de la Autoridad Presupuestaria (AP), se establecen las directrices en materia presupuestaria, salarial y de endeudamiento. Como se indicó más arriba, el MH utiliza la metodología del FMI de 1986 para el tratamiento de las EFP del país, lo cual tiene implicaciones directas en el actuar del ICE, tal y como se describirá más adelante.

2.1. Metodología de EFP en Costa Rica e implicaciones en el actuar del ICE

Como se indicó en el marco teórico, las EFP son de suma importancia a la hora de elaborar y de evaluar las política fiscal, siendo igual de importante el conocer y entender la metodología mediante la cual se tratan dichas estadísticas.

Figura 1
Cobertura de las EFP en Costa Rica



En la figura No. 1 se presenta la cobertura de las EFP en nuestro país, conformada por los siguientes sectores:

- El Sector Público (SP), conformado por el Sector Público No Financiero (SPNF) y las Empresas Públicas Financieras (EPF).
- El SPNF, compuesto por el Gobierno General (GG) y las Empresas Públicas No Financieras (EPNF).
El GG lo integran el gobierno central, las entidades adscritas, las entidades públicas de servicio y los gobiernos locales.

Dentro de las EPNF, tenemos a la Fábrica Nacional de Licores (FANAL), al Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), a la Refinadora Costarricense de Petróleo (RECOPE) y al ICE, entre otras.

- Las EPF están conformadas entre otras por la autoridad monetaria, los bancos estatales, el Instituto Nacional de Seguros (INS), el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU).

En la tabla 1 se presenta la clasificación económica de las diferentes partidas contables de ingresos, gastos y endeudamiento.

**Tabla 1
Clasificación Económica EFP**

<p>Ingresos totales</p> <ul style="list-style-type: none"> Ingresos corrientes <ul style="list-style-type: none"> Tributarios (directos e indirectos) No tributarios (venta de bienes y servicios, renta de factores y otros) Transferencias corrientes (sector público, privado y externo) Ingresos de capital <ul style="list-style-type: none"> Ventas de Activos fijos Transferencias de capital Otros <p>Gastos totales</p> <ul style="list-style-type: none"> Gastos corrientes <ul style="list-style-type: none"> Sueldos y salarios Contribuciones a la seguridad social Compra de bienes y servicios Intereses (internos y externos) Transferencias corrientes (sector público, privado y externo) Gastos de capital <ul style="list-style-type: none"> Inversión real (adquisición de maquinaria y equipo y formación de capital) Inversión financiera (compra de terrenos y edificios) Transferencias de capital (sector público, privado y externo) Concesión neta de préstamos <p>Déficit o superávit financiero (ingreso total menos gasto total)</p> <p align="center">Financiamiento</p> <ul style="list-style-type: none"> Interno Externo
--

Fuente: Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, Ministerio de Hacienda.

Los ingresos se descomponen en dos partidas principales, a saber, los corrientes y los de capital. Los ingresos corrientes corresponden básicamente a aquellos provenientes del cobro de impuestos y de la venta de bienes y servicios, así como de la renta de los factores y de las transferencias corrientes. Por su parte, los de capital se refieren a los obtenidos por la venta de activos fijos y las transferencias de capital.

Es importante señalar que no se consideran como ingreso a aquellos recursos provenientes de préstamos, de recuperación de préstamos, de venta de

títulos valores, de superávit de períodos anteriores y de saldos iniciales de caja.

Los gastos se subdividen en corrientes, de capital y concesión neta de préstamos. Los gastos corrientes contemplan las partidas de sueldos y salarios, el pago de intereses y las transferencias corrientes, entre otras. Los gastos de capital contemplan la inversión real y financiera, así como las transferencias de capital.

La concesión neta de préstamos se refiere a la adquisición neta de activos financieros con fines de política, partida considerada como gasto.

La amortización de la deuda pública, las partidas de tipo contable como la depreciación, la adquisición de títulos valores y la concesión de préstamos; son rubros que no se consideran como gasto.

El déficit o el superávit financiero se obtiene al realizar la diferencia entre los ingresos totales y los gastos totales. Si el resultado es positivo se obtiene un superávit, si es negativo se está ante un déficit, el cual deberá ser financiado, ya sea con recursos internos (deuda interna) o externos (deuda externa). Cabe señalar entonces, que el déficit es aquella parte de los gastos que no pueden ser cubiertos con los recursos propios.

La elaboración y ejecución de la política fiscal (de carácter restrictivo), junto con la metodología de EFP tiene implicaciones en el actuar del ICE. En efecto, cuando la autoridad fiscal establece como meta la obtención de un determinado nivel de déficit o superávit financiero a nivel del SP, se restringen los niveles del gasto total de dicha institución, lo cual se refleja en los recortes presupuestarios.

Los límites en el nivel del gasto total, afecta de manera directa los niveles de inversión real, ya que la metodología contempla a las inversiones de capital como gasto, lo cual difiere con las prácticas normales de la contabilidad tradicional de empresa. Es decir, las restricciones presupuestarias limitan tanto los gastos corrientes como a las inversiones de capital.

Al establecerse como meta un determinado nivel de déficit o de superávit, implícitamente se están limitando también los niveles de endeudamiento.

En el mediano y largo plazo, tales restricciones no sólo conllevan a un deterioro en la eficiencia y la calidad en la prestación de los servicios de electricidad y telecomunicaciones, sino a que la oferta de estos se reprima (a lo cual se le une el rezago en las tarifas), con serias consecuencias sobre el nivel de ingresos, agravando en mayor medida la situación presupuestaria de la institución en el transcurso del tiempo.

Pero la falta de formación de capital (que potencia el nivel de ventas y de ingresos en el futuro) no sólo afectaría las finanzas del ICE y su desempeño, sino también el consolidado del SP. Un mayor nivel de déficit en dicha empresa estatal, afectaría negativamente las cifras de dicho consolidado.

Además, en la medida en que la oferta potencial de servicios de electricidad y de telecomunicaciones se

ve disminuida (dados las restricciones presupuestarias), de igual manera se disminuyen los potenciales ingresos para el gobierno por concepto de impuesto de ventas; sin olvidar también la pérdida potencial de producción que pueden experimentar los demás sectores productivos (dada la escasez de oferta de dichos servicios), lo cuales generan cuantiosos ingresos al gobierno por concepto del pago de impuestos directos e indirectos.

Es claro que las limitaciones a nivel presupuestario, de inversiones y de endeudamiento del ICE, están directamente relacionadas con la elaboración y ejecución de las políticas monetarias y fiscales, así como que existe estrecha interdependencia entre estas.

Tanto desde el punto de vista monetario como fiscal, se pretende controlar y limitar aquellos agregados macroeconómicos (gastos corrientes, inversiones, importaciones, endeudamiento, etc.) que desde el punto de vista teórico puedan afectar de manera negativa (en el corto plazo) la demanda y la oferta agregada, el nivel de precios, el tipo de cambio, las tasas de interés, etc. Pero dicha visión cortoplacista, peca en no analizar la otra cara de la moneda, a saber, los posibles efectos positivos (en el mediano y largo plazo) que desde el punto de vista teórico pueden tener dichos agregados económicos en las distintas variables macroeconómicas, y por ende en el crecimiento económico y el desarrollo del país.

2.2. Ingreso, gasto y déficit fiscal

En la última década, las finanzas del gobierno costarricense han mostrado una tendencia crónica al déficit, como producto de la insuficiencia de ingresos versus a la inflexibilidad del gasto, que a la vez, ha conllevado a un crecimiento exponencial de la deuda pública (básicamente la interna). Es importante por lo tanto, señalar y describir (aunque de manera muy resumida) algunos aspectos referentes a la temática de los ingresos, el gasto y el endeudamiento del gobierno y del ICE mismo.

Como se puede apreciar en el cuadro 2, el SP ha sido deficitario en todo el período 1993-2002, cuyo déficit en promedio para dicho período ha sido del 3.4%. Los déficit del gobierno central y del BCCR, que en promedio para el período 1993-2002 alcanzaron 3.2% y 1.4% del PIB respectivamente, son los que tienen mayor incidencia en el déficit del Sector Público. Es evidente que los mayores porcentajes de déficit se presentan en el gobierno central.

En el SPNF, la generación de superávit por parte de las empresas públicas (0.4% del PIB en promedio para dicho período) contribuye a mejorar las cifras

fiscales; claro está que es el Gobierno Central quien más impacta en dicho sector.

Cuadro 2
Operaciones del Sector Público
Superávit (+) o déficit (-) como porcentaje del PIB
1993-2002

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Sector Público	-0,7%	-6,4%	-3,0%	-4,1%	-2,5%	-2,0%	-3,1%	-3,8%	-2,9%	-5,4%
Pérdidas del BCCR	-1,2%	-1,1%	-1,4%	-1,6%	-1,3%	-1,2%	-1,6%	-1,8%	-1,2%	-1,4%
SPNF	0,5%	-5,2%	-1,6%	-2,5%	-1,2%	-0,8%	-1,6%	-2,0%	-1,7%	-4,0%
Gobierno Central	-1,5%	-5,4%	-3,5%	-4,0%	-3,0%	-2,5%	-2,2%	-3,0%	-2,9%	-4,3%
Empresas públicas	1,0%	-0,8%	0,8%	0,8%	0,9%	0,5%	0,0%	0,2%	0,6%	0,0%
ICE	0,5%	-0,7%	0,4%	0,5%	0,7%	0,6%	-0,1%	0,1%	0,5%	-0,2%

Fuente: Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, Ministerio de Hacienda.

También se puede apreciar en el cuadro anterior, como el superávit generado por el ICE en dicho período representa en promedio 0.5% del PIB (excluyendo los años deficitarios de 1994, 1999 y 2002), contribuyendo a disminuir el déficit del SPNF en medio punto porcentual respecto al PIB; si se incluyen los años deficitarios, dicho superávit representa un 0.2% del PIB.

Dentro del consolidado de las empresas públicas, la importancia relativa del ICE es considerable, cuyo porcentajes de superávit representan en promedio (sin considerar los años deficitarios) un 70% de los porcentajes de superávit del consolidado de éstas. En otras palabras, en la última década el ICE no ha sido parte del problema fiscal, por el contrario ha contribuido a la solución de este.

Es claro que el problema del desequilibrio de las finanzas públicas se concentra en el Gobierno Central (así como en las pérdidas de la autoridad monetaria), en donde se requieren ajustes importantes tanto por el lado de los ingresos como por el lado de los gastos. Cabe recordar que las medidas de política fiscal se han concentrado en la disminución del gasto (sin atender a la composición y calidad de este), desatendiendo el tema de los ingresos (reforma tributaria).

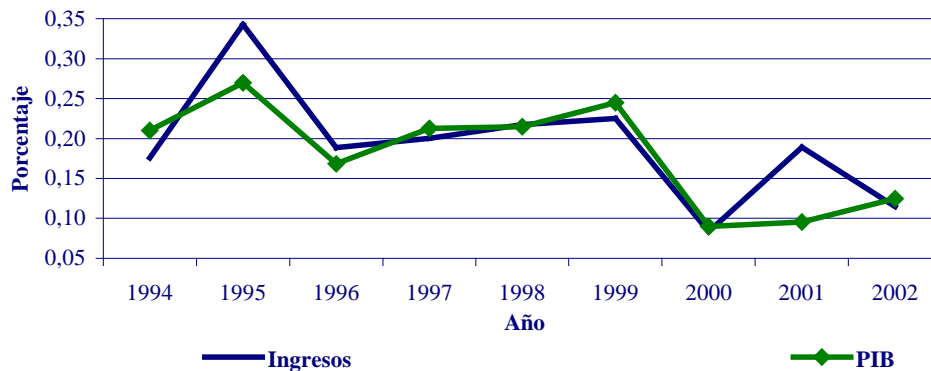
Los ingresos en el gobierno central dependen en primera instancia del nivel de producción en la economía, dado que un alto componente de estos provienen del cobro de impuestos sobre las diferentes actividades productivas que se gravan, en donde tiene alta importancia impuestos como el de renta, el de consumo y el de ventas.

Un menor nivel de producción (todo lo demás constante) implicaría automáticamente menos ingresos para el gobierno central.

En efecto, en el gráfico 1 se puede observar como a medida que ha aumentado o disminuido la tasa de crecimiento del PIB nominal, lo ha hecho también respectivamente la tasa de crecimiento de los ingresos totales del gobierno central.

Cabe señalar entonces, que si las limitaciones al ICE en cuanto a la formación de capital, conllevan en el mediano y largo plazo a un menor nivel de producción en la economía, los niveles de ingresos del gobierno central (y del ICE mismo) verán reducida su tasa de crecimiento, agravándose por ende el problema del déficit fiscal.

Gráfico 1
Gobierno Central: Ingresos y PIB nominal (1994-2002)
Tasa de crecimiento anual



Fuente: Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, Ministerio de Hacienda.

La insuficiencia de ingresos (para cubrir los gastos) en el gobierno central se explica también por el bajo nivel de la carga tributaria (ingresos por cobro de impuestos respecto al PIB), la cual se ha ubicado entre un 12 y 13 por ciento durante el período 1995-2001.⁵ Se ha calculado que dicho nivel es entre un 0.7% y un 4.3% menor que el promedio de los países miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).⁶

El problema del bajo nivel de la carga tributaria se explica por el reducido tamaño de la base impositiva, las bajas tasas impositivas y la evasión fiscal. En efecto, la base impositiva se ve reducida al no gravarse aquellas actividades domiciliadas fuera del territorio nacional, a las empresas ubicadas en zonas francas y a una parte importante de los servicios; influye también las exoneraciones fiscales que aún persisten.

Por otro lado, al comparar los niveles de las tasas impositivas con las de otros países se concluye que son bajas y que por lo tanto, deberían incrementarse. En relación a lo anterior, se concluye⁷ que el sistema tributario costarricense presenta elementos de regresividad, en donde se grava más a los que menos tienen, lo cual conlleva a un desmejoramiento en la distribución del ingreso (mayor inequidad).

⁵ Comisión ad-hoc de exministros de hacienda. "Agenda de Transformación Fiscal para el Desarrollo". San José, abril del 2002.

⁶ Contraloría General de la República. "El Sistema Tributario Costarricense: Contribuciones al Debate Nacional". San José, setiembre 2002.

⁷ *Ibíd.*

La evasión fiscal es otro de los aspectos que incide negativamente en el nivel de la carga tributaria. Diversos estudios calculan que esta varía entre un 20% y un 60% dependiendo del impuesto. La evasión se relaciona con la falta de modernización del sistema tributario y de su administración.

En síntesis, existen deficiencias en el sistema tributario costarricense que conllevan a un deterioro en el nivel potencial de ingresos para el gobierno central, las cuales se supone se pueden solucionar (o al menos minimizar) mediante una reforma tributaria real e integral.

En relación al ICE, no sólo un menor nivel de producción influye negativamente en el volumen potencial de sus ingresos. De igual manera afecta la politización e intromisión de intereses en la ARESEP, que conlleva a la denegación y atraso en la aprobación y ajuste de las tarifas, sin negar los problemas a lo interno de la institución, a la hora de preparar y justificar las peticiones tarifarias.

Agrava la situación el hecho que de la ARESEP no cuenta con un modelo de indexación automática de las tarifas, lo que provoca el rezago en estas.

Respecto al tema del gasto, se ha planteado la necesidad del control y la reducción de este, dándose a entender que su nivel es muy elevado. Sin embargo, al comparar el gasto del gobierno central en términos del PIB con el ingreso per cápita para una muestra de países, Costa Rica tiene un nivel de gasto

del 22.2%, el cual es inferior al 26.5% que sugiere su nivel de ingreso per cápita.⁸

Más aun, en el mismo estudio se señala que en términos del PIB, el gasto del gobierno general se ha reducido de un 25.8% a un 23%, al comparar los años de 1973 y del 2000. Lo anterior, sugiere que el problema fiscal del país no se origina en un alto gasto público con relación al PIB, por el contrario se debe a la insuficiencia impositiva.

Asumiendo el planteamiento de que es necesario controlar y disminuir el nivel del gasto (ya que se supone es excesivo), existe la problemática de la rigidez y automaticidad de este, lo cual lo vuelve inflexible. Dicha rigidez y automaticidad deriva de los mandatos constitucionales y de las leyes que establecen destinos específicos al gasto, sin la creación de la contrapartida de ingreso que lo sustente.

De igual forma, los disparadores del gasto (los que crecen más rápido que la economía) como los salarios, las pensiones y los intereses de la deuda interna, afectan el control y el nivel del gasto.⁹

Por otra parte, las políticas fiscales se han centrado en la reducción del monto del gasto, sin discriminar y priorizar con base en la calidad del mismo. Se ha carecido por ende del establecimiento en los presupuestos de objetivos y metas que sean claramente medibles, así como del desarrollo y establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas y evaluación de resultados.

Los gastos superfluos e improductivos, producto de la legislación existente y del clientelismo político, afecta negativamente la eficiencia (productividad) y la eficacia (incidencia o resultados) del gasto.

Del total del gasto del gobierno central, durante el período 1993-2001, en promedio un 90% correspondió a gasto corriente (del cual forman parte los disparadores del gasto), el cual es considerado improductivo. Como se puede apreciar en el gráfico 2, en promedio para dicho período, el gasto de capital del gobierno central representó solo un 10%, lo que indudablemente afecta la formación de capital y por ende la capacidad productiva del país.

Cabe rescatar, como del total del gasto del ICE, un 41% en promedio para dicho período corresponde a gastos de capital (productivo), aunque se puede apreciar en el mismo gráfico una tendencia constante a la baja a partir del año 1997.

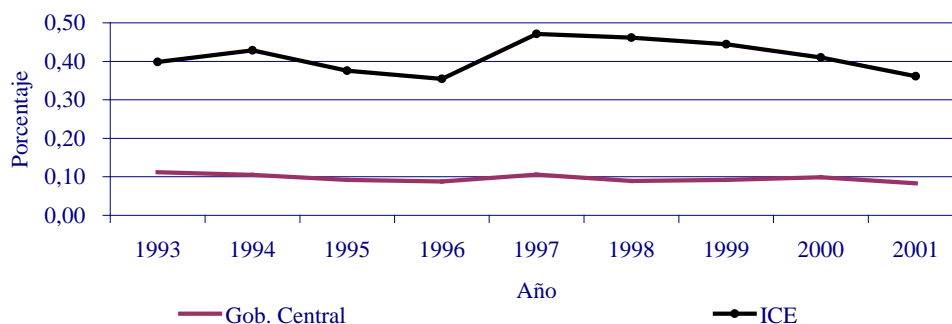
Es claro que la composición del gasto del gobierno central difiere a la del ICE, al igual que la contribución al incremento de la capacidad productiva del país. Sin embargo, estos aspectos no se analizan ni se toman en cuenta a la hora de llevar a cabo los recortes presupuestarios.

Los problemas existentes tanto por el lado de los ingresos como por el lado de los gastos, explican la magnitud y constancia del déficit en el gobierno central (ver cuadro 2). Dicho desequilibrio entre ingresos y gastos, implica necesariamente el que se tenga que recurrir al endeudamiento (interno y externo).

⁸ *Ibíd.*

⁹ Comisión de Control y Ordenamiento del Gasto Público. "Una Hacienda Pública Ordenada Traerá Creciente Desarrollo Económico y Social Para Todos". Informe número 1, octubre 2002.

Gráfico 2
Gobierno Central e ICE: Gastos de Capital Como Proporción del Gasto Total.
1993-2001



Fuente: Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, Ministerio de Hacienda.

El endeudamiento del gobierno central se ha vuelto improductivo, ya que un alto porcentaje de este (inclusive el 100%) se utiliza para financiar gasto corriente, y más específicamente el pago de deuda anterior (principal e intereses). Esto implica que dichos recursos no se utilizan para financiar inversiones de capital. No sólo se trata del uso improductivo de los recursos financieros, sino del círculo vicioso de la deuda y de su crecimiento exponencial en el tiempo (efecto bola de nieve). En efecto, el pago de intereses (internos y externos) ha pasado de representar un 11,5% del gasto total en 1983 a cerca del 25% para el año 2002.

En la última década se ha recurrido en mayor medida al endeudamiento interno (debido al menor acceso al mercado internacional), mediante la colocación de títulos y de valores (tasa básica, cero cupón, etc.) por parte del MH. Esta modalidad ha tenido un mayor costo, en donde se han pagado tasas de interés superiores a las pagadas por otras entidades domésticas¹⁰; lo cual contrasta con el bajo riesgo de los títulos del gobierno. El costo ponderado nominal de la deuda interna en 1995 era del 28,8%¹¹. Además del alto costo, un considerable porcentaje (actualmente cerca del 40%) de la deuda se colocó a tasas de interés fluctuante, de tal manera que cuando se incrementan los niveles de tasas de interés en el mercado, los niveles de precios o de devaluación, automáticamente se encarece la deuda contraída. El

¹⁰ Comisión ad-hoc de exministros de hacienda. “Agenda de Transformación Fiscal para el Desarrollo”. San José, abril del 2002.

¹¹ Comisión de Control y Ordenamiento del Gasto Público. “Una Hacienda Pública Ordenada Traerá Creciente Desarrollo Económico y Social Para Todos”. Informe número 1, octubre 2002.

panorama se agrava aún más cuando se toma en cuenta el hecho de que la deuda tiene períodos de vencimiento de corto plazo.

Tema aparte, pero en estrecha relación con lo anterior, es lo referente a las pérdidas del BCCR. Estas se explican en primer instancia, por las políticas adoptadas (década de los 70 y principios de los 80) para mantener un tipo de cambio artificialmente bajo, lo que evidentemente favoreció a los sectores productivos dependientes de la importación de materias primas; así como para financiar al sector público con emisión monetaria. Dichas políticas implicaron la generación de pasivos sin su contrapartida de activos que produjeran ingresos, resultando en pérdidas para dicha entidad. Para poder cancelar los pasivos, el BCCR ha tenido que recurrir al endeudamiento, mediante la colocación de bonos, lo cual ha incrementado las pérdidas vía el pago de intereses.

La otra fuente de dichas pérdidas son las operaciones de mercado abierto, en donde se emiten bonos de estabilización monetaria (BEM) para el control de los medios de pago en la economía, lo cual incrementa las deudas de la autoridad monetaria. Es decir, se han venido utilizando en menor medida los instrumentos directos e indirectos de control de los medios de pago, y se ha recurrido más a la colocación de valores. Es importante recalcar que al igual que los títulos del gobierno central, los de la autoridad monetaria han pagado también tasas de interés considerablemente altas, a pesar de la garantía y el bajo riesgo de estos.

Un alto porcentaje de la deuda interna del gobierno central y del BCCR está en manos del sector privado. Para el caso de la deuda del gobierno central, se

considera que solo cerca de un 13% está en manos del sector público (excluyendo al BCCR). De la deuda total de la autoridad monetaria, un 53.6% está en manos del sector privado, porcentaje que podría ser mayor si se considera la participación de clientes privados en el caso de los bancos estatales, el INS y la CCSS.

Todo lo anterior, unido al hecho de la falta de voluntad política para llevar a cabo la reforma tributaria, conlleva a pensar que existe algún sector poderoso (política y económicamente) dentro del mercado financiero nacional, que no está interesado en que el problema del déficit y de la deuda se resuelva. Este sector obviamente se está apropiando de una gran porción del excedente de valor creado en la sociedad, a través de jugosas tasas de interés pagadas por la entidad hacendaria y monetaria del país.

Siempre dentro del tema del endeudamiento, es importante indicar dos cosas referentes a los empréstitos del ICE que le diferencian respecto del gobierno central y de la autoridad monetaria. Primero, el endeudamiento del ICE tiene un alto carácter productivo, dado que dichos recursos se utilizan para financiar sus inversiones de capital, tal como la construcción de proyectos de generación eléctrica, instalación de centrales telefónicas, ampliaciones de red, etc. Segundo, la institución genera sus propios recursos para el pago de sus deudas, vía la venta de sus servicios de electricidad y de telecomunicaciones, con lo cual se evita una espiral de crecimiento de la deuda. Cabe agregar un punto más, y es el hecho de que el pago de intereses ha pasado de representar un 11% del gasto total en 1993 a un 6% en el 2001; el promedio para dicho período es de un 9%.

2.3. Crítica a la metodología de EFP de 1986

Como se indicó en el apartado III, en las finanzas públicas la aceptación de las metodologías contables y de los criterios utilizados en la elaboración de las estadísticas fiscales son tema de controversia y crítica, en donde no se da el consenso. En efecto, en los últimos meses en nuestro país se han dado discrepancias de criterio entre las autoridades del ICE y sus sindicatos y los representantes del MH y el BCCR; en temas relacionados con la aprobación del presupuesto del ICE.

Entre los temas de controversia y crítica con respecto al actual marco contable (metodología del FMI de 1986) se pueden señalar los referidos a los ingresos, a

los gastos, a la partida de resultado de análisis fiscal y a la consolidación de los sectores.

Por el lado del ingreso, se cuestiona la validez de que los gobiernos y / o sus empresas públicas no financieras no puedan contabilizar como parte de sus ingresos, los recursos provenientes de los préstamos que contraen o de aquellos que ingresan por concepto de ayuda internacional.

Plantea Joseph Stiglitz¹² que el FMI argumenta que los ingresos de los países en desarrollo por concepto de ayuda externa, no se deben contemplar en los cálculos presupuestarios (dicha ayuda se debe añadir a las reservas) dada su inestabilidad; pero igual inestabilidad se tienen por el lado de los impuestos (los cuales si se incluyen en dichos cálculos). Sin embargo, las inversiones que financian dichos recursos si se contabilizan como gasto. Si no se pueden registrar los préstamos y la ayuda externa como ingresos de capital en los presupuestos; y a la vez, se obliga a contabilizar las inversiones de capital como gasto, se estaría distorsionando el cálculo de los presupuestos y por ende de los déficit fiscales, con lo que se hace parecer a los desequilibrios financieros públicos más graves de lo que en realidad son, cuyo resultado es el establecimiento de políticas fiscales incorrectas.

En lo referente al gasto, como ya se ha señalado, existen discrepancias en cuanto al tratamiento de la inversiones públicas en la formación de capital (físico y humano). La metodología del FMI conlleva a contabilizar la compra de activos no financieros como gasto (por encima de la línea del balance) lo cual afecta la partida del superávit / déficit fiscal. Lo anterior, discrepa completamente de los principios de la contabilidad tradicional de empresa, en donde las inversiones de capital se contabilizan como una partida de activo en el balance general, con su respectiva contrapartida de pasivo y / o patrimonio; contemplando como gasto (en el estado de resultados) únicamente las partidas relacionadas con la depreciación del activo y las amortizaciones del pasivo asociado.

En el caso del ICE, no es lo mismo que la adquisición de un activo físico, con un costo hipotético de 100 millones de colones (financiado mediante préstamo), se contabilice (bajo formato del MH) como un gasto para un único período; a que dicha transacción se refleje como una partida de activo en su balance

¹² Stiglitz, Joseph. "Triquiñuelas Contables: el FMI impone parámetros contables que devienen en excesiva austeridad", La Nación, 29 sep., 2002.

general, y que se refleje como gasto (15 millones de colones en términos hipotéticos) el porcentaje de depreciación anual y los pagos anuales por concepto de intereses y amortización del pasivo contraído.

Lo anterior indica que bajo el formato del FMI, no sólo se presenta un gasto mayor para un único período, sino que no se contempla que la empresa vale 100 millones de colones más en activos. Con los principios de la contabilidad tradicional de empresa, no sólo se refleja el valor de dicho activo, sino que los gastos asociados a dicho activo (y su contrapartida de pasivo) se contabilizan a través del tiempo; es decir, a lo largo de la vida de éstos. Esto explica el hecho de que el ICE presente excedentes en sus estados de resultados auditados, a pesar de que tenga superávit menores o déficit bajo el formato del MH.

Bajo este mismo tema, no sólo es criticable la metodología del FMI, sino el hecho de que la aplique para América Latina, pero no para Europa. Al respecto, cabe señalar lo que expresa el vicepresidente de infraestructura de la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Sr. Antonio Juan Sosa, cuando dice “que en América Latina el FMI usa un método de contabilidad distinto al que aplica para Europa. Así, si un país latinoamericano accede a un crédito de la CAF pagadero a largo plazo con tasas del 10%, el FMI lo refleja como si el país tuviera que pagar todo ese pasivo de una sola vez. Para Europa, en cambio, el FMI usa el mismo método contable de una empresa privada que reparte sus pasivos a un plazo de varios años y sólo refleja en sus cuentas anuales la amortización anual correspondiente”.¹³

En los procesos presupuestarios (siguiendo la lógica de la metodología del FMI) se presiona para reducir el gasto en general (asociado al problema del déficit y al enfoque fiscal restrictivo), sin discriminar entre gasto corriente e inversiones de capital. El primero se puede catalogar como improductivo, sin embargo, es necesario para una prestación eficiente de los servicios, ya que una parte importante de éste permite la operación y el mantenimiento del capital, evitando su deterioro. Las inversiones (catalogadas como gasto de capital) por su parte permiten la creación de riqueza en un país, así como incrementar la rentabilidad de la inversión en general (pública y privada) en una economía; por lo cual invertir en formación de capital es catalogado como productivo. Cabe destacar que las inversiones públicas se tornan rentables en el mediano y largo plazo.

¹³ Diario La Nación. “Críticas al FMI por las trabas a la obra pública”. Argentina, 7 de agosto del 2003, sección de economía.

En síntesis, la crítica de fondo es que existe una visión miope y / o sesgada en la metodología del FMI con respecto al gasto, ya que no se discrimina en cuanto al tipo, calidad y productividad de éste; así como que difiere de manera sustancial con las prácticas tradicionales de la contabilidad de empresa. En la medida en que las adquisiciones de activos no financieros por parte de las EPNF se clasifiquen como gasto (que afecta al superávit / déficit fiscal) y por ende exista la tendencia a recortarlas, se estará minando la capacidad reproductiva, de crecimiento y de generación de riqueza de una economía. “Disminuir las inversiones públicas tiene el mismo efecto de reducción del patrimonio neto que vender los activos públicos. Aunque aumentar los ingresos públicos a través de estas reformas podría ayudar temporalmente a disminuir el “flujo” de déficit público, reducir las “existencias” de patrimonio neto gubernamental podría afectar negativamente a la calidad del ajuste fiscal y afectar a los pobres negativamente en el largo plazo”.¹⁴ Más aun, el mismo FMI plantea que el gasto en capital físico y humano debería ser protegido durante los ajustes fiscales, y que las consolidaciones fiscales que protegen el gasto de capital tienden a ser más sostenibles y mejores para el crecimiento.¹⁵

Se cuestiona además que se utilice al superávit / déficit fiscal global como la principal partida de resultado de análisis de las políticas fiscales, para evaluar el impacto de estas en el equilibrio macroeconómico, así como el desempeño del gobierno en la actividad económica. Es decir, se critica el hecho de que el marco analítico se centra en una sola partida de resultado. El mismo FMI en su nuevo manual plantea “que el análisis del sector gobierno general o del sector público debe incluir una variedad de factores y que ninguna medida es por sí sola suficiente a todos los efectos”, de tal forma que se hace necesario la elaboración de nuevas partidas de resultados y de nuevos indicadores. Más adelante se presentan diferentes indicadores que se contemplan en la nueva metodología del FMI, así como otros que se utilizan en algunos países.

Se une a lo anterior, la connotación peyorativa que se le ha dado a la palabra déficit, la cual se asocia con la idea de pérdida (contable), y por lo tanto se entiende (de manera incorrecta) como un indicador de mal desempeño del gobierno o de sus EPNF. En realidad,

¹⁴ Moreno-Dodson, B., González-Páramo, J.M. “La función del Estado y consecuencias de adoptar otras formas de financiamiento del gasto público”.

¹⁵ International Monetary Fund. “Fiscal Dimensions of Sustainable Development”. September, 2002.

déficit significa que los gastos totales son superiores a los ingresos totales, y dicha diferencia es la que se tiene que financiar mediante endeudamiento (interno y externo). Cabe recordar que ninguna empresa (y menos en las áreas de energía y telecomunicaciones) financia todas sus actividades con recursos propios; la necesidad y la lógica financiera justifica el recurrir a préstamos. Si dicho endeudamiento "se destina a inversiones de largo plazo, es claro que el uso de préstamos es una decisión acertada, siempre que el proyecto sea socialmente rentable. Sin embargo, cuando el financiamiento es para cubrir gastos corrientes, o una porción muy alta del presupuesto total, debe considerarse como una amenaza a la estabilidad del sector público".¹⁶

Precisamente, dicho carácter peyorativo que se le ha asociado a la palabra déficit, ha sido explotado contra el ICE en los últimos meses, como mecanismo de desprestigio, vendiéndose la idea de que el ICE opera con pérdidas o de que gasta más de lo que produce; de igual manera se presenta la figura del endeudamiento como algo negativo.

Finalmente, es tema de discusión la inclusión de las EPNF dentro de las EFP. Existe el cuestionamiento acerca de que unidades institucionales deben formar parte de las cuentas y el análisis fiscal; primero por que generalmente (pero no necesariamente) es el Gobierno General quien tiende a ser deficitario y no las empresas públicas no financieras, segundo por la naturaleza de las actividades (muy diferentes) que llevan a cabo dichas unidades.

Es claro que las actividades productivas que lleva a cabo el ICE son muy disímiles con respecto a las que realizan las instituciones pertenecientes al gobierno general. Estas últimas financian sus actividades con los recursos provenientes del cobro de impuestos (principalmente) o de la colocación de empréstitos por parte de las autoridades hacendarias. El ICE por su parte, mediante la venta de sus servicios, genera los recursos que financian sus actividades. Además, la naturaleza propia de las funciones de dicha institución, implica un tratamiento de su contabilidad más acorde con los principios generalmente utilizados a nivel internacional por las empresas privadas.

Se desprende de las anteriores críticas o cuestionamientos a la metodología existente, que existen serias implicaciones al contemplar o no determinados rubros contables, que afectan las partidas de ingresos y gastos fiscales y por ende al

superávit / déficit fiscal de manera sustancial. Más aun, la correcta o incorrecta medición de dicha partida de análisis fiscal influye directamente en la formulación de la política fiscal, afectando de manera positiva o negativa los presupuestos públicos y por ende los procesos reproductivos y generadores de riqueza en una economía.

No solamente diferentes autores o países advierten sobre la falta de consenso en el uso de diferentes criterios y metodologías para confeccionar las estadísticas fiscales, sino que el mismo FMI ha reconocido las deficiencias en su Manual del 86 (que aún utilizan una gran cantidad de países, incluido Costa Rica), llevándole a presentar en el año 2001 una nueva metodología contable en su Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001.

3. Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas 2001

El FMI emite en el año 2001 el nuevo manual de EFP, el cual elabora como un reconocimiento a "las deficiencias crecientemente reconocidas en la metodología del Manual de 1986".¹⁷ Se trata no sólo de una actualización de la anterior metodología, sino que es parte de una tendencia mundial para mejorar la contabilidad pública, una mayor rendición de cuentas y transparencia en las finanzas, las operaciones y la supervisión gubernamentales.

Respecto al nuevo manual de EFP cabe destacar lo siguiente:

Tiene como finalidad el describir un sistema estadístico macroeconómico especializado, proporcionar un marco conceptual y contable integral y actualizar las normas internacionales.

Se establece una nueva cobertura para el sector público compuesta por el gobierno general y las corporaciones públicas. El gobierno general está conformado por el gobierno central, los gobiernos estatales y los gobiernos locales. El sector de las corporaciones públicas lo integran las corporaciones públicas financieras (las monetarias incluido el banco central y las no monetarias) y las no financieras.

El registro de las transacciones y los flujos se hacen en base devengado (en el anexo 2 se tratan algunas implicaciones de utilizar dicha base); es decir, cuando el valor económico se crea, transforma, intercambia,

¹⁶ Comité Metodología Estadística Fiscal, Caso ICE. Informe Final, agosto 2003.

¹⁷ Fondo Monetario Internacional. "Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas 2001".

transfiere o extingue. Implica la incorporación de las transacciones no monetarias.

Se incluyen balances completos que comprenden todos los saldos de activos, pasivos y patrimonio neto; el anterior manual incluía sólo los saldos de determinadas deudas. Así mismo, se da la integración de flujos y saldos lo que permite evaluar de manera más completa la repercusión económica de la actividad del gobierno y la viabilidad de la política fiscal.

Se han incorporado varias partidas de resultados nuevas, dado que en el análisis del sector gobierno general o público ninguna medida es por sí sola suficiente a todos los efectos. El manual del 86 centra la atención en una única variable, a saber, el déficit / superávit global. Entre los principales indicadores nuevos de análisis de política fiscal se presentan el resultado operativo neto / bruto, el préstamo neto (+) / endeudamiento neto (-) y el superávit / déficit de efectivo; en total se tienen 18 nuevos indicadores.

Se modifica el tratamiento de las transacciones en activos no financieros. En la anterior metodología, dichas transacciones se consideraban ingresos y gastos de capital que afectaban el déficit / superávit global; lo cual no sucede con la nueva metodología. En el nuevo sistema, dichas transacciones no se consideran ni ingresos ni gastos, ya que no afectan el patrimonio neto. El ingreso es un aumento del patrimonio neto como resultado de una transacción. La venta de activos no financieros no constituye ingresos. El gasto es una disminución del patrimonio neto como resultado de una transacción. La compra de activos no financieros no constituye gastos.

Los datos correspondientes a las corporaciones públicas deben presentarse de dos maneras: como un sector aparte y junto con las unidades del gobierno general. La cobertura central de la nueva metodología abarca el sector gobierno general. Para ciertos tipos de análisis es más eficaz partir de la base de estadísticas que incluyan las operaciones de las corporaciones públicas.

Del gasto se excluye toda remuneración a los empleados relacionada con la formación de capital por cuenta propia; dichas transacciones se clasifican como adquisiciones de activos no financieros. Lo mismo aplica para el uso de bienes y servicios y el consumo de capital fijo, dedicados a dicha formación. El consumo de capital fijo se considera como gasto.

La aplicación del nuevo manual de EFP del FMI tomará tiempo y deberá darse de manera progresiva, de acuerdo a las prioridades de cada país, conllevando adecuaciones profundas en las prácticas contables y presupuestarias actuales que no podrían adaptarse de manera inmediata.

Con base a lo anterior, se puede apreciar que ya existen importantes cambios en lo referente a la normativa contable para el sector público, que afectan directamente los resultados del presupuesto público; lo cual evidentemente tendrá repercusiones en la formulación de las políticas económicas, que afectan el desempeño de las instituciones públicas no financieras.

Como se ha podido apreciar, existe actualmente un nuevo marco contable a nivel internacional (que aun no se utiliza en Costa Rica), que procura corregir las ineficiencias existentes en la metodología del 86, y que por ende conlleva a diferentes presentaciones y mediciones en los rubros contables, así como que brinda nuevas partidas de análisis fiscal, lo cual podría mejorar los procesos presupuestarios y de formulación de política fiscal. En el anexo 3 se presenta un cuadro resumen y comparativo de los dos manuales de EFP del FMI.

De igual manera, queda claro que aunque exista un marco contable reconocido a nivel internacional que sirve de guía (pero no por ello único y perfecto), los países y sus autoridades están en la obligación no sólo de adaptar dichos principios, sino de investigar, diseñar y aplicar metodologías acordes a la propia realidad, que les permita un mayor nivel de desarrollo humano (económico, social, político, cultural y ambiental). Cabe mencionar, que existen países que han utilizado metodologías contables diferentes a las propuestas por el FMI (1986 y 2001), tal y como se presenta a continuación.

4. Metodología de EFP en otros países

Como se ha indicado más arriba, la metodología del FMI de 1986 utiliza la base caja para el registro contable de las transacciones. La nueva metodología del 2001 utiliza la base devengado, cuyas implicaciones se presentan en el anexo 2.

Los países de América Latina han venido utilizando la metodología del 86, cuyas implicaciones ya han sido expuestas. Sin embargo, países (y por ende sus empresas públicas) como Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Islandia y la misma Unión Europea (UE), utilizan metodologías contables más acordes con las que operan las empresas privadas, atendiendo

principios contables generalmente aceptados a nivel internacional, específicamente los de la International Accounting Standards Committee (IASC). Dichas metodologías se diferencian con las del FMI, principalmente con la del año 1986.

Canadá utilizó desde mediados de los años 80 una contabilidad basada en una combinación de base devengado y base caja, y ya para la presentación del presupuesto del año 2002-2003 utiliza la base devengado (base que se quiso instaurar desde 1995). Por su parte, Australia completó la transición de la base caja a base devengado con la presentación del presupuesto del año 1999-2000. Islandia presenta desde 1998 su presupuesto y sus estados financieros en base devengado, acompañados por las cuentas en base caja. Nueva Zelanda utiliza la base devengado desde los años 90.

Con respecto a la cobertura institucional, la mayor parte de los países de América Latina incluyen las estadísticas de las EPNF en el consolidado del sector público, y por ende las restricciones a nivel presupuestario aplican a estas también. Lo anterior, puede deberse al hecho de que generalmente las EPNF presentan consolidados fiscales con superávit, lo cual compensa los déficit del gobierno central, mejorando las cifras del consolidado del SP. Ejemplo de lo anterior, son los casos de Colombia y México, sólo para citar algunos.

Es importante mencionar que dichas empresas siguen prácticas contables análogas a las del sector privado, en donde por ejemplo, la inversiones no se clasifican como un gasto, sino que se incorporan como una ampliación del activo, cuyo gasto sería la parte correspondiente a la depreciación. Sin embargo, es a la hora de incorporar la información financiera de estas empresas en las estadísticas fiscales de los gobiernos, que su tratamiento varía, dado el formato del FMI que utilizan estos. Y dicha diferenciación en el tratamiento de la información es la que confunde a la opinión pública, que desconoce del tema.

Chile, al presentar las cifras fiscales consolidadas, sólo contempla al gobierno central, dejando por fuera de la ejecución presupuestaria a las EPNF y a la misma autoridad monetaria (banco central). Justifica la no inclusión de sus empresas públicas, mediante el argumento de que estas "pueden presentar déficit no por mala gestión, sino por encontrarse realizando inversiones que luego serán muy rentables".¹⁸ El

economista Ricardo French-Davis (refiriéndose al tema de la deuda pública de Chile) se muestra partidario de no consolidar las empresas públicas, "puesto que es un proceso normal de las empresas el endeudarse con el fin de realizar sus labores productivas, y sostiene que es una práctica generalizada en otros países del mundo el proceder de esa manera, de forma de no distorsionar la información".¹⁹ Respecto al ente emisor, el gobierno chileno justifica su no inclusión, argumentando que sería absurdo subordinar las tareas fundamentales del banco (conducción de la política monetaria) a objetivos fiscales.

Con base en lo anterior, sale a relucir el hecho de que los manuales de EFP del FMI son una guía general para el tratamiento de estas, y no implica que los gobiernos deban aplicarla al pie de la letra. Así mismo, surge el cuestionamiento de que tan válido es incluir y consolidar sectores tan poco homogéneos desde el punto de vista de sus funciones productivas.

En el Tratado de Maastricht se establece para los países miembros de la Comunidad Europea un déficit fiscal máximo del 3 % con respecto al PIB, cuya cobertura institucional abarca únicamente al Gobierno General, dejando por fuera a las empresas públicas no financieras.

Canadá e Islandia centran su análisis en el sector gobierno general. Por su parte, Australia y Nueva Zelanda si incluyen a sus EPNF en sus análisis fiscales. Independientemente de si incluyen o no a estas empresas, es importante tener claro que estos países utilizan metodologías contables en base devengado, lo cual implica un tratamiento diferente (con respecto al formato del FMI) de las partidas contables, más acorde con los principios de la contabilidad que utiliza el sector privado. Por ejemplo, las inversiones no son catalogadas como gasto, sino que se contabilizan como parte de los activos. Es bueno hacer notar, la existencia de diferentes estados contables (balance, de resultados, de caja, etc.) en las metodologías de estos países, cosa que no existe en el manual del FMI de 1986.

En relación al tema de la necesidad del desarrollo y utilización de otros indicadores de análisis de política fiscal, cabe mencionar algunos casos.

¹⁸ Diario Estrategia. "Gobierno Insiste en Subestimar Verdadero Déficit fiscal".

<http://www.estrategia.cl/histo/200210/03/economi/presu.htm>

¹⁹ Diario Estrategia. "Deuda Pública, Eyzaguirre Contra la Corriente".

<http://www.estrategia.cl/histo/200210/31/economi/lica.htm>

Chile ha adaptado y estimado el indicador fiscal denominado Indicador de Balance Estructural, en el cual se excluye los efectos cíclicos y aleatorios de la actividad económica y del precio del cobre, con el objetivo de lograr un manejo de política fiscal más transparente. Cabe recordar que la cobertura institucional abarca solamente al Gobierno Central. Así mismo y como producto de éste indicador, ha establecido como regla de política fiscal la generación de un superávit estructural de un 1 % con respecto al PIB.

México por su parte, ha desarrollado dos indicadores fiscales denominados Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) y su Saldo Histórico (SHRFSP), que pretenden mostrar de forma más integral las necesidades de financiamiento de su Sector Público.

Canadá utiliza dos indicadores del balance presupuestario anual, a saber, la deuda neta (la diferencia entre activos y pasivos financieros) y la deuda federal o déficit acumulado (deuda neta menos los activos no financieros). Con el segundo indicador (déficit acumulado) se reconocen los activos de capital en los estados financieros del gobierno.

5. Electricidad y telecomunicaciones: entre la espada y la pared

Los servicios de electricidad y de telecomunicaciones son esenciales (como fuentes de energía y medios de comunicación respectivamente) para la satisfacción de las necesidades indispensables (alumbrado, preparación de alimentos, calefacción, comunicación, etc.) y la potencialización de las personas (educación, entrenamiento, capacitación, etc.), así como para que las empresas puedan llevar a cabo sus actividades productivas. Ambos servicios son de vital importancia (de manera directa e indirecta) para el crecimiento económico y el desarrollo, entendido este último en su más amplio sentido.

Las personas, las demás instituciones estatales y los distintos sectores empresariales (todos estos clientes del ICE) demandan servicios oportunos y de calidad. Lo anterior, implica la generación de oferta suficiente (en cantidad y en avance tecnológico) que satisfaga la demanda existente y futura, el eficaz y eficiente servicio al cliente (en aspectos como la atención personal, la facturación, la respuesta a reclamos, etc.), la prestación de servicios continuos, con alto grado de confiabilidad y a bajo costo.

Tiene el ICE además la responsabilidad y la obligación de la universalización de dichos servicios,

así como contribuir al desarrollo del país y a la mayor equidad en la distribución del excedente económico.

El cumplimiento de manera eficaz y eficiente de dichos cometidos, implica necesariamente para el ICE el poder contar con los recursos financieros, administrativos, técnicos y humanos en forma suficiente y oportuna; así como independencia y autonomía en el plano administrativo, técnico y financiero.

Tal y como se ha explicado más arriba, la elaboración y ejecución de las políticas monetarias y fiscales, han implicado para el ICE el establecimiento de restricciones y limitaciones en el ámbito presupuestario, con sus respectivos efectos en los procesos de contratación de personal, de endeudamiento, de las inversiones de capital, etc.; lo cual ha disminuido los niveles de autonomía e independencia. Esto último, se ve agravado por la intromisión política en las altas esferas directivas de la institución. Cabe agregar, la problemática existente respecto a las tarifas (establecimiento y ajuste), donde la intromisión política en la ARESEP y la falta de un modelo de indexación automático de estas conlleva a su rezago.

Tanto las limitaciones ya señaladas como la intromisión política, han conllevado a la prestación ineficaz e ineficiente de los servicios eléctricos y de telecomunicaciones. Oferta insuficiente de éstos (cantidad y variedad), deterioro en la calidad (cobertura, continuidad, seguridad), fallas en el servicio al cliente, etc. Como resultado a lo anterior, se da el deterioro de la imagen empresarial e institucional, el descontento en el cliente y la base para justificar la apertura de ambos sectores a la participación privada.

Por más de una década el ICE ha estado entre la espada y la pared. Por un lado, ha tenido que responder y satisfacer los mandatos constitucionales (estipulados en la ley de su creación) y las metas y objetivos que se establecen en el PND, así como las necesidades cada vez más crecientes de los clientes, los cuales se han vuelto más exigentes. Por el otro lado, ha tenido que participar en la solución del desequilibrio de las finanzas públicas, no sólo recortando y limitando sus presupuestos, sino también financiando los déficits del gobierno central y el banco central. Esto último, no sólo se contrapone a sus funciones y obligaciones propias, sino que conlleva a que no se puedan lograr de manera eficaz y eficiente.

Pero lo descrito anteriormente, no sólo pone al ICE entre la espada del gobierno y la pared del cliente,

sino que conlleva al conflicto de intereses entre el gobierno y sus mismas instituciones, y comprueba así mismo la falta de planificación de corto, mediano y largo plazo en la esfera gubernamental.

En efecto, en el PND se establecen los objetivos y las metas de mediano y largo plazo (con sus respectivos proyectos), tanto para el sector de electricidad como para el de telecomunicaciones. Sin embargo, el carácter cortoplacista y restrictivo de las políticas del BCCR y el MH conlleva al conflicto de intereses, precisamente cuando su actuación imposibilita que se logre los objetivos y las metas que en dicho plan se establecen para el ICE. Un claro ejemplo de lo anterior, ha sido la pugna en los últimos meses entre las autoridades del ICE y las del BCCR y el MH, en lo referente a los temas de endeudamiento (interno y externo) y de gasto respectivamente.

Dicho conflicto de intereses, refleja dos situaciones posibles no necesariamente excluyentes. La primera de ellas, la falta de coordinación entre las diferentes instituciones del gobierno, como producto de la mala planificación (o falta de esta). La segunda, la preeminencia de los enfoques políticos e ideológicos en los criterios a la hora de la toma de decisiones, con la correspondiente falta de objetividad y la intromisión de intereses de los distintos grupos de poder.

La existencia de posturas políticas e ideológicas, se concretizan en un doble discurso. Por un lado, las autoridades gubernamentales y los sectores productivos más representativos claman por una mayor eficiencia y eficacia en el ICE. Demandan una

mayor oferta de servicios, mayor calidad en estos, menores costos, incorporación de tecnología de avanzada, etc. Por el otro lado, estos mismos grupos promueven y apoyan las políticas monetarias y fiscales que restringen el gasto, las inversiones y el endeudamiento del ICE, lo cual precisamente imposibilita la satisfacción de las demandas de dichos grupos.

Mediante la estrategia de no dejar hacer, y a la vez, reclamar por lo no hecho (sin reconocer o explicar que intencionalmente no se dejó hacer), se ha llevado a cabo un proceso de desprestigio de la institución, de desgaste, con el claro objetivo de sustentar los argumentos a favor del rompimiento del monopolio estatal en los sectores de la electricidad y de las telecomunicaciones. El discurso ha sido y es ideológico, ya que se postula la liberalización económica y la libre competencia como única solución. No se contempla por ejemplo, la posibilidad de eliminar las amarras a las que ha sido sometida la institución, así como sus inconstitucionales nuevas funciones (que se podrían llamar cuasimonetarias y cuasifiscales); no se toma en cuenta el peligro que implica la liberalización económica, sin existir antes un adecuado marco legal y regulatorio en dichos sectores; no se impulsa una verdadera y real reforma tributaria, que de solución al desequilibrio de las finanzas del gobierno central, etc.

Electricidad y telecomunicaciones entre la espada y la pared, entre las demandas de los clientes y las del gobierno, entre el interés de la colectividad y el de los grupos de poder.

VI. Conclusiones y Recomendaciones

1. Conclusiones

Los esfuerzos por reducir el tamaño y la participación del Estado costarricense en la actividad económica del país, imprimen un carácter restrictivo en las políticas monetarias y fiscales, las cuales restringen y limitan directamente la autonomía e independencia del ICE, con el respectivo deterioro en su funcionamiento administrativo, técnico, comercial y financiero.

Tanto la autoridad monetaria como la fiscal, mantienen una visión de corto plazo (reflejada en sus metas) que se contraponen y entorpecen el logro de los objetivos y las metas de mediano y largo plazo del ICE, lo cual refleja falta de coordinación entre las diferentes instituciones del gobierno, producto de la ausencia de un verdadero proceso de planificación estratégica. Así mismo, existe parcialidad (asociable con visiones políticas e ideológicas) y falta de exhaustividad en los análisis sobre los posibles impactos en el equilibrio macroeconómico, que produce la participación del ICE en la actividad económica. Lo anterior, es un claro indicio de que no existen estudios integrales ni metodología alguna que permita establecer y medir dichos impactos.

El desequilibrio en las finanzas públicas se explica principalmente por los déficits recurrentes en el gobierno central y en la autoridad monetaria. Las autoridades gubernamentales no han atacado las causas de dichos déficits, de tal manera que no se han corregido las deficiencias en materia tributaria, de gasto y de endeudamiento. Cabe destacar que el ICE no ha sido parte de dicho problema, por el contrario, ha contribuido en su aminoramiento.

Costa Rica utiliza una metodología de EFP desfasada, con serias ineficiencias y con principios contables disímiles a los que se utilizan en la contabilidad de empresa privada. Lo anterior, deriva en el tratamiento inadecuado de los datos y la información, cuya interpretación lleva a la toma de decisiones erróneas en materia de política fiscal.

En relación específica al ICE, dicho método contable produce una visión errónea respecto a su desempeño real, reflejando menores niveles de utilidad o inclusive la existencia de déficit, que la opinión pública interpreta como pérdida.

Existen países que han desarrollado metodologías alternativas a las del FMI, mas acordes con la

contabilidad tradicional de empresa. El análisis se centra en el gobierno general, dejando por fuera a las EPNF. Hay casos en que estas son incorporadas, con la gran diferencia de que siguen formatos contables de empresa privada.

El carácter de las políticas monetarias y fiscales, la metodología de EFP utilizada en nuestro país, los intereses políticos e ideológicos, han ido limitando el accionar del ICE, con la respectiva pérdida de eficiencia y eficacia en la prestación de sus servicios.

2. Recomendaciones

Si el país decide que quiere un ICE capaz de satisfacer la demanda de los diferentes servicios de electricidad y de telecomunicaciones, de forma eficiente y eficaz, así como que siga cumpliendo con los objetivos que constitucionalmente se le han encomendado; debe brindársele un mayor nivel de autonomía e independencia.

Es necesario evitar los conflictos de interés entre las distintas instituciones del Estado. Lo anterior, implica para el gobierno la puesta en práctica de un verdadero proceso de planificación estratégica, en donde se establezcan de manera clara los objetivos y las metas de corto, mediano y largo plazo para el país, en el ámbito político, económico, social, cultural y ambiental.

Por ello, a la hora de ejecutar los planes nacionales de desarrollo, debe existir una institución (por ejemplo MIDEPLAN) con la autoridad y la capacidad suficiente para coordinar y mantener la congruencia de los procesos. Dicho ente debería estar facultado para tomar decisiones finales cuando surjan discrepancias de criterios; implica esto que los dictámenes de instituciones como el BCCR o el MH no deberían tener un carácter vinculante.

En la misma línea de análisis, es importante eliminar la visión cortoplacista de las autoridades monetarias y fiscales, de tal forma que no se entorpezcan la ejecución de los proyectos de mediano y largo plazo de instituciones como el ICE. Contemplar mayores horizontes de tiempo y mantener la congruencia, es condición necesaria para el éxito de las políticas de desarrollo.

Para evaluar de forma real los impactos sobre el equilibrio macroeconómico que provoque la actuación del ICE en la actividad económica, es

condición primordial la elaboración de una metodología que permita llevar a cabo estudios macroeconómicos integrales. Evitar los análisis parciales y el tomar en cuenta los objetivos y las metas de mediano y largo plazo que el ICE debe cumplir, brinda la posibilidad de tomar las decisiones correctas, y a la vez, sirve de base para la legitimación misma de estas.

Dichos estudios deben permitir el poder medir y evaluar tanto los impactos positivos como los negativos (teniendo en cuenta un horizonte de mediano y largo plazo) de la actuación del ICE sobre la balanza de pagos, la oferta (producción) y demanda agregada, la oferta y demanda de dinero (liquidez en la economía), el empleo, la infraestructura del país, los encadenamientos productivos, la agregación de valor, los precios (inflación, tasa de interés, tipo de cambio), el crecimiento económico y el desarrollo (en todos sus ámbitos).

Es primordial que las autoridades gubernamentales establezcan y utilicen una nueva metodología de EFP, dado que la actual es obsoleta y se aparta de manera considerable de los principios de la contabilidad tradicional de empresa, conllevando a los problemas ya expuestos en este estudio. Existen avances importantes a nivel internacional en el tratamiento contable de las estadísticas fiscales, lo cual puede servir de base a las autoridades gubernamentales para la elaboración e instauración de la nueva metodología.

Dichas autoridades no sólo deben cambiar la actual metodología de EFP, sino que también deben asumir la responsabilidad de dar solución al problema del desequilibrio en las finanzas públicas, el cual debe ser corregido desde sus raíces. Es imperante que tal responsabilidad no la deleguen en las empresas públicas no financieras, cuyas actividades productivas poco tienen que ver con las responsabilidades monetarias y fiscales del gobierno.

Se trata de que tanto el BCCR como el gobierno central den solución a sus recurrentes déficit; implica esto el llevar a cabo la reforma tributaria, mejorar la calidad en la asignación del gasto, y en la medida en que se de lo anterior, evitar el endeudamiento de alto costo, a pesar de que se afecten los intereses de los grupos política y financieramente influyentes. En los procesos presupuestarios del gobierno central deben tomarse en cuenta conceptos como el del presupuesto balanceado cíclicamente o el del déficit estructural, así como establecer reglas de carácter fiscal, como por ejemplo, que el déficit sea de un tanto por ciento con respecto al PIB.

Dadas las características de la actual metodología contable de EFP, el origen del desequilibrio en las finanzas públicas y la naturaleza de las actividades productivas del ICE, no se justifica que dicha institución (y demás empresas similares) sea parte de la consolidación de las EFP que realiza el gobierno.

Si las autoridades gubernamentales deciden mantener dentro de dicha consolidación a las EPNF, esta debe darse bajo una metodología más acorde con los principios contables que utilizan las empresas privadas, de tal manera que exista similitud con sus estados contables auditados. Tal incorporación no debe significar pérdida de autonomía e independencia para dichas empresas, cuyas decisiones deben responder a los objetivos y metas que se hayan planteado, así como a su equilibrio financiero (rentabilidad social y financiera de sus inversiones).

En relación a lo anterior, la aprobación de los presupuestos del ICE (con sus gastos, inversiones y endeudamiento) deben basarse en los estudios integrales macroeconómicos y en la propia situación financiera de la empresa. Esto implica necesariamente, la eliminación de las posiciones políticas e ideológicas en los debates, en la elaboración de las políticas económicas y en las tomas de decisión.

Bibliografía

- Banco Central de Costa Rica. "Dictamen respecto al proyecto de Ley para el Fortalecimiento y Modernización del ICE, expediente 15083". San José, julio del 2003.
- Comisión ad-hoc de exministros de hacienda. "Agenda de transformación fiscal para el desarrollo". San José, abril del 2002.
- Comisión de control y ordenamiento del gasto público y de la rendición de cuentas de los funcionarios y empleados públicos. "El problema no está en el propósito y sí en el abuso". Segundo informe, junio del 2003.
- Comisión de control y ordenamiento del gasto público y de la rendición de cuentas de los funcionarios y empleados públicos. "Una hacienda pública ordenada traerá creciente desarrollo económico y social para todos". Informe Número 1, octubre del 2002.
- Comité metodología estadística fiscal caso ICE. "Informe final". Agosto del 2003.
- Consejo Superior de Política Fiscal. "Plan financiero 2003". Colombia, diciembre del 2002.
- Contraloría General de la República. "El sistema tributario costarricense: contribuciones al debate nacional". San José, setiembre del 2002.
- Croce, Enzo; Da Costa, Mercedes; Juan-Ramón, V. Hugo. "Programación financiera: métodos y aplicación al caso de Colombia". Washington, D.C., Instituto del FMI, 2002.
- Department of Finance, Canada. "Implementation of full accrual accounting in the federal government's financial statements". 2003. <http://www.fin.gc.ca/budget03/bp/bpa6e.htm>
- Department of Finance, Canada. "The budgetary balance, financial requirements / source, and national accounts budget balance". 2003. <http://www.fin.gc.ca/budget03/bp/bpa7e.htm>
- Diario Estrategia. "Deuda pública, Eyzaguirre contra la corriente". Chile, 31 de octubre del 2002. <http://www.estrategia.cl/histo/200210/31/economi/lica.htm>
- Diario Estrategia. "Gobierno insiste en subestimar verdadero déficit fiscal". Chile, 03 de octubre del 2002. <http://www.estrategia.cl/histo/200210/03/economi/presu.htm>
- Diario La Nación. "Críticas al FMI por las trabas a la obra pública". Argentina, 7 de agosto del 2003, sección de economía. http://www.lanacion.com.ar/03/08/07/de_517424.asp
- Fondo Monetario Internacional. "Manual de estadísticas de finanzas públicas 2001".
- Fondo Monetario Internacional. "Manual de estadísticas de las finanzas públicas 1986".
- Gupta, Sanjeev ... (et al.). "Fiscal dimensions of sustainable development". Washington, D.C., IMF, Fiscal Affairs Dept., September 2002.
- Stiglitz, Joseph. "Triquiñuelas Contables: el FMI impone parámetros contables que devienen en excesiva austeridad", La Nación, 29 sep., 2002.
- McEachern, William A. "Economics: a contemporary introduction". 3rd ed., Ohio, 1994.
- Ministerio de Hacienda, Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria. "Metodología para la preparación de estadísticas de las finanzas públicas". San José, setiembre del 2002.
- Ministry of finance, Chile. "Chile: The new framework for formulation of fiscal policy". http://www.minhda.cl/castellano/contenido/otros/Doc_economicos/Superavit.pdf
- Moreno Dodson, B.; González Páramo, J.M. "La función del Estado y consecuencias de adoptar otras formas de financiamiento del gasto público". <http://www.worldbank.org/wbi/publicfinance/publicresources/M%F3dulo2a.pdf>
- Poder Legislativo. "Ley orgánica del Banco Central de Costa Rica". Ley No. 7558, 1995.
- Protocol on the excessive deficit procedure the high contracting parties. http://www.independence.org.uk/html/bod_y_maastricht_protocols_cont.html
- Rozas Balbontín. "Competencia y conflictos regulatorios en la industria de las telecomunicaciones de América Latina". ILPES. Chile, diciembre del 2002.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Balance fiscal en México: definición y metodología". Abril del 2002.
- The Commonwealth Treasury, Australia. "Appendix A: external reporting standards and budget concepts". 2002. http://www.budget.gov.au/2002-03/final_outcome/html/fbo-06.html
- The Commonwealth Treasury, Australia. "Fiscal policy under accrual budgeting". Information paper, April 1999.

- <http://www.treasury.gov.au/documents/277/HTML/docshell.asp?URL=fpuab.asp>
- The Commonwealth Treasury, Australia. "Part II: government finance statistics statements". 2002. http://www.budget.gov.au/2002-03/final_outcome/html/fbo-02.html
- The Ministry of Finance of Iceland. "Financial reporting reform". December 1997. <http://fjarmalaraduneyti.is/interpro/fjr/fjr.nsf/pages/trf97-6>
- The Treasury, New Zealand. "Implications of line-by-line consolidation of state owned enterprises and crown entities for the crown financial statements and for setting fiscal objectives". February 2001. <http://www.treasury.govt.nz/consolidation/t syndp-lblc.pdf>
- Versión Consolidada del Tratado de la Unión Europea". Maastricht, febrero 1992. http://europa.eu.int/eur-lex/es/treaties/dat/eu_cons_treaty_es.pdf
-

ANEXOS

Anexo 1: Abreviaturas Utilizadas

AP	Autoridad Presupuestaria
ARESEP	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
AyA	Acueductos y Alcantarillados
BCCR	Banco Central de Costa Rica
BEM	Bonos de Estabilización Monetaria
CAF	Corporación Andina de Fomento
CCSS	Caja Costarricense del Seguro Social
EFP	Estadística de Finanzas Públicas
EPF	Empresas Públicas Financieras
FANAL	Fábrica Nacional de Licores
FIT	Frente Interno de Trabajadores
FMI	Fondo Monetario Internacional
GG	Gobierno General
IASC	International Accounting Standards Committee
ICE	Instituto Costarricense de Electricidad
INS	Instituto Nacional de Seguros
INVU	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
MH	Ministerio de Hacienda
MIDEPLAN	Ministerio de Planificación Nacional
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
PAE	Programa de Ajuste Estructural
PEM	Programa de Estabilización Monetaria
PIB	Producto Interno Bruto
PND	Plan Nacional de Desarrollo
RECOPE	Refinadora Costarricense de Petróleo
RIN	Reservas Internacionales Netas
RMI	Reservas Monetarias Internacionales
SBN	Sistema Bancario Nacional
SFN	Sistema Financiero Nacional
SP	Sector Público
SPNF	Sector Público No Financiero
UE	Unión Europea

Anexo 2: Base Devengado

La base devengado se refiere al registro de las transacciones y los flujos cuando el valor económico se crea, transforma, intercambia, transfiere o extingue. Implica la incorporación de las transacciones no monetarias.

La base caja (las transacciones se registran cuando se recibe o se paga efectivo) permite un mejor monitoreo de los gastos en un año fiscal y muestra los efectos de corto plazo de la política fiscal en la economía. Sin embargo, la base caja no muestra los compromisos totales contraídos durante el año fiscal, solamente la parte que es pagable durante el año. La base devengado permite mostrar de manera concisa la actividad total del sector público (financiero y no financiero) y sus efectos de largo plazo. Los estados financieros del gobierno en base devengado proveen un marco más comprensivo y actual de su situación financiera.

La utilización de la base devengado permite:

Mejorar la transparencia y la contabilidad.

La hoja de balance del gobierno provee un marco más comprensivo de sus activos y pasivos.

El balance presupuestario anual refleja mejor el impacto de los eventos económicos y las decisiones del gobierno durante el año fiscal.

Proveer nueva información que puede ser utilizada para mejorar la toma de decisiones del gobierno.

El reconocer el valor de los activos físicos del gobierno en los estados financieros, conlleva a reconocer la depreciación al costo de éstos, así como a una mejor administración de éstos y a tomar mejores decisiones acerca de comprar, rentar o vender edificios y equipo. Bajo la base devengado, se centra la atención en el consumo y el uso de dichos recursos.

Se muestra de manera más precisa el costo de poseer y operar equipo de capital, permitiendo conocer de mejor manera el costo de proveer algunos programas y servicios. Esto facilita el poder relacionar los costos de los programas con los resultados alcanzados.

La contabilización más completa de los pasivos, impulsa a los departamentos a desarrollar mejores planes para la administración de éstos.

Bajo la base efectivo todo el precio de compra de un activo de capital se muestra como un ítem de gasto en el año de la compra y por lo tanto tiene un impacto directo en el balance presupuestario anual (un mayor déficit acumulado); así mismo, dicho activo no se incluye en la hoja del balance del gobierno.

Con la base devengado no sólo se incluye el activo en la hoja de balance del gobierno, sino que el costo anual de poseer el activo de capital se estima como depreciación (o amortización si es un activo financiero) y por lo tanto, dicho costo se distribuye durante la vida útil del activo, con su correspondiente menor impacto en el balance presupuestario. Lo mismo sucede con las partidas de inventario, cuyo costo se reconoce como gasto no en el momento de la compra, sino en el año en que son utilizadas.

Es decir, con la base devengado, las adquisiciones de activos no financieros se registran por separado y se hace coincidir el gasto de utilizar esos activos en actividades operativas con el período que se los usó, y no con el período en que se los adquirió. Con la base caja no se diferencia entre gastos y adquisiciones de activos no financieros.

Anexo 3: Algunos Apuntes Sobre Diferencias Existentes Entre los Manuales de Estadísticas de Finanzas Públicas del FMI (1986 y 2001)

Categoría	FMI 1986	FMI 2001
Registro de Flujos	Base caja	Base devengado
Balances	Incluye sólo los saldos de determinadas deudas	Balances completos que comprenden todos los saldos de activos, pasivos y patrimonio neto
Indicadores analíticos de política fiscal	Déficit / superávit global	Resultado operativo neto / bruto Préstamo neto (+) / endeudamiento neto (-) Superávit / déficit de efectivo Variación en el patrimonio neto Patrimonio financiero neto Resultado fiscal global / ajustado Resultado primario global Resultado operativo primario Ahorro bruto Carga fiscal Erogación total Composición de la erogación total Gasto de consumo final del gobierno Inversión bruta Riqueza neta Riqueza financiera neta Deuda bruta Pasivos contingentes
Compra de activos no financieros	Es gasto	No es gasto
Venta de activos no financieros	Es ingreso	No es ingreso
Donaciones	No es ingreso	Es ingreso
Consumo de capital fijo	No es gasto	Es gasto
Flujos y saldos	No integrados	Integrados, lo que permite evaluar de manera más completa la repercusión económica de la actividad del gobierno y la viabilidad de la política fiscal
Definición de gobierno	Sobre una base funcional	Articulada en torno a unidades institucionales
Estados		Balance Estado de operaciones Estado de usos y fuentes de efectivo Estado de otros flujos económicos
Otros		<p>La cobertura central abarca el sector gobierno general. Para cierto tipos de análisis es más eficaz partir de la base de estadísticas que incluyan las operaciones de las corporaciones públicas.</p> <p>Del gasto se excluye toda remuneración a los empleados relacionada con la formación de capital por cuenta propia; dichas transacciones se clasifican como adquisiciones de activos no financieros. Lo mismo aplica para el uso de bienes y servicios y el consumo de capital fijo, dedicados a dicha formación.</p> <p>Toda variación en el valor de las existencias entre el momento de su adquisición y el momento de su retiro debería registrarse como ganancias y pérdidas por tenencia en el Estado de otros flujos económicos, y no como ingreso o gasto.</p>