

EFFECTOS SOBRE LA ECONOMIA DOMINICANA DE LOS DEFICITS DEL SECTOR
PUBLICO

Por Lic. Bernardo Vega

Antecedentes

El impacto de los déficits del sector público dominicano fue tema esencialísimo de la vida política dominicana desde finales del siglo pasado y durante los veinte y cinco primeros años del actual. No sólo la economía nacional fue profundamente afectada por ellos, sino que también nuestra soberanía se vió diezmada por la intervención extranjera provocada, en parte, por el manejo deficitario de las operaciones del sector público.

Las popularmente llamadas papeletas de Lilís no reflejan más que el impacto inflacionario de la emisión inorgánica de dinero para cubrir un presupuesto del gobierno central altamente deficitario. Con el fin de eliminar estos efectos inflacionarios y de desconfianza en la moneda, se optó eventualmente por otros mecanismos alternos de financiamiento de los déficits, mecanismos que estuvieron representados por los préstamos internacionales de bancos privados europeos que fueron el origen de nuestro endeudamiento externo (préstamo de Hartmon, etc.).

La incapacidad del gobierno de pagar a su vencimiento esa deuda externa a sus acreedores, primero europeos y luego norteamericanos, es lo que, a principios de siglo, crea la intervención de los Estados Unidos de América en nuestras aduanas, obligando al Estado Dominicano a separar una proporción de sus ingresos fiscales para especializarlos en la amortización de la deuda externa, y cuando este mecanismo no fue lo suficientemente garante del re-pago, se utilizó esa situación, además de por razones puramente políticas, para las intervenciones militares norteamericanas.

El déficit del sector público, consecuentemente, lejos de ser un tema abstracto de discusión para especialistas en la temática económica, en el caso dominicano, ha sido causa y fundamento de nuestras principales tragedias políticas en los últimos cien años de nuestra historia.

Por eso es el conservadurismo que se nota entre nuestros viejos políticos, conservadurismo específicamente vinculado al tema de los presupuestos balanceados, y que es un reflejo de su temor porque el país vuelva a perder su independencia política ante los desastres económicos del pasado. La misión Dawes, de 1929, tuvo precisamente el propósito de establecer la base jurídica que imposibilitara en el futuro operaciones de presupuestos deficitarios.

Es justo admitir que durante la sangrienta Era de Trujillo no se dió el caso de presupuestos deficitarios, sino que más bien se produjeron los excedentes necesarios para, entre 1934 y 1947, repagar la deuda externa. Esta política económica tenía a su vez un trasfondo político por el deseo del dictador de no depender económicamente del gobierno norteamericano y maximizar su independencia, evitando las presiones políticas que podría ejercer el Departamento de Estado vía el manejo de la deuda externa.

La posibilidad de volver a una política de presupuesto deficitario financiada, no por deuda externa, sino por emisión inorgánica de dinero, se dió con el establecimiento, en 1947, del sistema monetario dominicano. Los autores de esa legislación, los Dres. Henry Wallich y Robert Triffin, en documentos hasta ahora inéditos y que presentaron al gobierno dominicano, advirtieron precisamente que aún cuando un sistema monetario nacional tenía ventajas para un país, también implicaba riesgos importantes entre los cuales citaban el hecho de que se rompía la disciplina monetaria automática implícita en la ausencia de una moneda nacional; al permitir el financiamiento, con pesos inórganicos, de los déficits del sector público.

De un libro editado por nosotros, actualmente en prensa y que será puesto en circulación el mes que viene, reproducimos los siguientes párrafos del reporte confidencial de Wallich y Triffin y que hoy son por primera vez del conocimiento público:

"Si se siguen las líneas generales sobre la política monetaria que la Misión estaría dispuesta a recomendar, también se puede esperar, aunque con menos certitud, que la nueva moneda tendrá buenos resultados para la República. Es indudable, sin embargo, que para seguir estas recomendaciones el gobierno a veces tendrá que mostrar mucha firmeza y abnegación frente a las fuertes tentaciones y aún compulsiones económicas y políticas que no se harán esperar. De no mostrarse esa resistencia, es muy posible que la política monetaria llegaría a extraviarse y que al final la nueva moneda se convertiría en una calamidad para el país.

El problema de si es aconsejable crear una moneda independiente o no, queda planteado, entonces, en esos términos. La moneda independiente ofrece mayores riesgos. Es una alternativa que no puede resolver la ciencia, y cuya solución depende, en último término, del juicio y temperamento de los gobernantes.

La creación de un sistema monetario nacional pone en manos de las autoridades monetarias armas poderosas de política financiera y económica cuyo uso legítimo y beneficioso al país nunca se podrá desvincular de los peligros de abuso y de mala administración. Las leyes monetarias básicas pueden crear las condiciones técnicas necesarias para el funcionamiento seguro del sistema, pero no pueden proteger al país contra trastornos eventuales de origen político, pues las garantías establecidas por una ley siempre podrán ser deshechas y derrumbadas por una ley posterior "

Caída la dictadura, la ayuda externa masiva actúa como amortiguadora de presiones que de otra forma hubieran provocado déficits presupuestales.

Los ingenios azucareros, en aquel entonces manejados por la CAD (Corporación Azucarera Dominicana), fueron la primera fuente importante de déficits del sector público en el período después de la dictadura. Los bajos precios del azúcar en los años 64 al 72, crearon fuertes pérdidas en los ingenios azucareros estatales que fueron financiadas por la emisión inorgánica de dinero por parte del Banco Central.

El aumento en los precios de petróleo de la OPEP decretados en diciembre de 1973, crea otra fuente de déficits del sector público dominicano, a través de los atrasos en los aumentos de la tarifa de la Corporación Dominicana de Electricidad, necesarios para compensar el aumento en el costo de importación de petróleo. En los primeros seis meses después del aumento de la OPEP, no se aumentó la tarifa eléctrica porque los primeros seis meses precisamente coincidieron con el proceso electoral de 1974, y el gobierno decidió que era preferible emitir pesos inorgánicos para financiar ese déficit y sólo fue pocos días después de las elecciones, en junio de 1974, cuando se aumentó la tarifa eléctrica. El aumento de la OPEP coincidió con los muy altos precios de los productos agrícolas que importaba el país e INESPRE perdió unos \$30 millones en los primeros seis meses de 1974, ya que precisamente por estar en un período de elecciones se optó por no aumentar el precio interno del arroz, y el gobierno importó arroz a \$32 dólares el quintal vendiéndolo a \$19, y ese déficit también fue financiado con la emisión inorgánica de dinero.

En el año 1975 y 1976 el sector público se convierte en super-habitario en vez de deficitario, por las extraordinariamente altas utilidades de los ingenios estatales, debido a los precios muy altos del azúcar, creándose reservas presupuestales que fueron gastadas en años posteriores a los años en que se produjeron.

CORDE se convierte también en este período en una fuente de déficits del sector público. Esas empresas que en 1962 tenían una utilidad neta global de unos \$4 millones, ya para 1978 tuvieron pérdidas globales de \$3 millones. El financiamiento de esos déficits, más sus requerimientos de capital de trabajo, provocaron que las empresas de CORDE no solamente acudieran al financiamiento del Banco de Reservas y que éste a su vez re-descontara esos fondos con el Banco Central, es decir, que los déficits se financiaran en parte con emisión inorgánica, sino que también se acudió al endeudamiento externo para capital de trabajo. La deuda externa de las empresas de CORDE ascendía a unos \$75.6 millones al 31 de diciembre de 1978, representando en ese entonces, un 6% de la deuda externa total del país. La deuda interna fue de unos \$96 millones, a septiembre de 1981.

De las 35 empresas originales de CORDE, sólo operan hoy 21, habiendo cerrado 14. De esas 21, catorce están técnicamente en quiebra, por lo que sólo siete operan sin estar en quiebra.

Vemos pues como los ingenios estatales, la CDE, CORDE e INESPRES se convierten en fuentes de déficit del sector público en la década de los años 70. Es importante enfatizar, sin embargo, que el gobierno central no tuvo déficits de importancia durante las décadas de los años 60 y 70.

La Situación Actual

Hoy día, tanto el gobierno central como los organismos autónomos tienen déficits que tienen que ser atendidos con financiamiento inorgánico, así como por el aumento en la deuda externa.

Tanto el CEA como la CDE e INESPRES, han acudido al endeudamiento externo con fuentes comerciales para financiar sus requerimientos de capital de trabajo. El CEA, toma préstamos de bancos comerciales y avances, con intereses, a compradores de azúcar, todas operaciones a corto plazo. La CDE se ha endeudado con bancos comerciales extranjeros para capital de trabajo e INESPRES debe más de US\$60 millones al Commodity Credit Corporation por importaciones a tres (3) años de comida.

Dicho endeudamiento externo, por supuesto, no es suficiente para atender la cuantía del déficit y es por eso que el Banco Central en su programación monetaria tiene que planificar emisiones inorgánicas extremadamente altas y perjudiciales para la economía nacional y orientadas esencialmente a atender los déficits del sector público, a expensas de financiamientos al sector privado vía las financieras y los bancos hipotecarios.

Para 1982, por ejemplo, el Banco Central ha hecho una programación monetaria solamente hasta el mes de agosto, es decir, cubriendo el gobierno actual, por unos \$194 millones de pesos. En base a una simple proyección matemática esto implicaría una proyección para los doce meses del año 1982 de unos \$287 millones de pesos, que irían a los siguientes organismos:

Gobierno Central	\$112 millones
CEA	75 "
CDE	50 "
Bco. Nac. de la Vivienda	3 "
FIDE	30 "
INFRATUR	15 "
Instituciones financieras privadas	4 "
TOTAL:	\$287 millones

Como se ve, el déficit del sector público se representa al Banco Central la suma de \$240 millones de pesos al año que se emiten para cubrirlo.

El Déficit de la C D E

A los precios promedios del petróleo del año pasado, esta Corporación perdía unos \$60 millones de pesos al año. La generación de electricidad depende, en nuestro país, en un 92%, de energía termo-eléctrica y ésta utiliza materia prima importada, el fuel oil, que ha subido extraordinariamente de precio desde que la OPEP se hizo OPEP en diciembre de 1973. Los aumentos en la tarifa eléctrica no han guardado proporción con el incremento del principal elemento de costo de nuestra electricidad. Ante el alto costo político de aumentar la tarifa eléctrica o de hacer que el gobierno pague las deudas que tiene con la CDE, se opta, como alternativa, por cubrir esas pérdidas con un subsidio a través de emisión inorgánica de dinero. Si la CDE fuera rentable y tuviera una buena posición financiera, todos sus requerimientos de financiamiento para inversiones, podrían provenir de financiamientos internacionales, pero dada su situación deficitaria, gran parte de esos financiamientos provienen de pesos inorgánicos que inmediatamente crean demanda para adquirir dólares para los equipamientos que requiere ese proceso de expansión.

El Déficit del C E A

Su rentabilidad depende, por supuesto, de los precios a que logre vender su azúcar. Sus costos, sin embargo, por ineficiencia y mala administración, exceden en unos \$0.05 centavos por libra, los costos de los ingenios privados y esto en unas 650,000 toneladas de producción, representa unos \$65 millones al año en costos adicionales e innecesarios. En los años, en que gana dinero, por altos precios, estos beneficios se reparten vía impuestos al gobierno central y participación en los beneficios por parte de colonos y obreros, con el resultado de que no se reinvierte en modernizar los viejos ingenios, (el más nuevo construido hace ya 30 años) y su producción de azúcar no aumenta desde el año 1977. Para la zafra 1981-82, si asumimos un precio de venta promedio de \$0.16 centavos y costos de \$0.18 centavos, sus pérdidas serán de \$26 millones. Si tuviera los costos de los ingenios privados, con \$0.16 centavos de precio de venta promedio, obtendría unos

C O R D E

Las pérdidas de CORDE y sus empresas ascienden a unos \$19 millones de pesos al año, financiadas con préstamos del Banco de Reservas, en su mayor parte re-descontados en el Banco Central y con endeudamiento externo, y, por supuesto, vía la descapitalización de las empresas.

Efectos del Financiamiento de los Déficits

Para financiar los déficits de la CDE, el CEA y el gobierno central, emitimos anualmente unos \$240.0 millones de pesos inorgánicos, cuyo resultado son: presión inflacionaria; presión sobre las importaciones, haciendo que éstas suban y presión sobre la prima del mercado paralelo, haciendo que ésta también suba. Más importante aún, esta emisión de inorgánicos se utiliza para cubrir consumo y no para realizar inversiones, lo que sí estimularía la producción en el país. Esos mismos \$240.0 millones de inorgánicos al año, invertidos en canales de riego y presas hidroeléctricas, tendrían un efecto económico muy distinto al de su actual aplicación para ayudar a cubrir los gastos de generar energía y pagar los sueldos de los empleados públicos. El resultado neto de todo esto es poca inversión pública, poco crecimiento y más importaciones, y esto empeora el déficit de la balanza de pagos.

Para darnos cuenta de la magnitud de la presión inflacionaria y sobre la tasa del mercado paralelo implícita en una emisión inorgánica de \$240 millones al año, notemos que el medio circulante promedió sólo unos \$670 millones el año pasado, por lo que, por lo menos potencialmente y en ausencia de mecanismos compensadores, de origen externo o interno, esa emisión bien podría hacer crecer el medio circulante un 33% en un año. Con una economía creciendo al 3%, esa tasa de aumento en el circulante necesariamente crearía inflación. El

año pasado, entre noviembre y diciembre se emitieron el grueso de los inorgánicos del año y no es coincidencia que para esas fechas se disparara la prima del mercado paralelo.

Otro indicador interesante sería el que mide el tamaño del déficit del sector público, como porcentaje de nuestro Producto Nacional Bruto.

Para financiar los déficits del CEA, CDE, INESPRES y CORDE el país toma prestado en el extranjero a bancos comerciales privados, a tasas de intereses comerciales (que han llegado hasta un 21%) a plazos a veces de un solo año. A la fecha esos cuatro organismos deficitarios deben a bancos extranjeros la suma de \$330 millones, valor equivalente al 21% de nuestra deuda externa. El grueso del préstamo de US\$185 millones, fue una simple consolidación de deudas previas a 1978 de esos mismos organismos y que fue asumida, frente a los bancos extranjeros, por el gobierno central. En consecuencia, tanto en su origen como en su aplicación, estuvieron ligados a la deuda externa de los organismos autónomos del estado. Sumada pues, a la cifra anterior, tendríamos que \$515 millones o un 33% de la deuda externa actual del país, ha sido originada por los déficits de esos cuatro organismos. Solamente el interés a pagar por esa deuda atribuible a los déficits de las autónomas es de unos \$76 millones al año. La amortización del capital e intereses de esa misma deuda, equivale a un 19% de todas las divisas por concepto de exportaciones previstas a ingresar en el Banco Central en 1982.

En resumen, tres déficits internos, financiados por la vía inorgánica y por el endeudamiento comercial externo, empeoran otro déficit, el de la balanza de pagos, constituyendo esos tres déficits el nudo gordiano de nuestra problemática cambiaria. Además, reducen el nivel general de inversión pública de la Nación.

Si la CDE, el CEA, las empresas de CORDE e INESPRES dejaran beneficios, harían una contribución extraordinaria al financiamiento de una creciente y vigorosa inversión pública. Hoy día, todo ese esfuerzo se le deja a la Rosario Dominicana, empresa que, por cierto, corre el riesgo de una rápida pérdida de liquidez a medida que es ordeñada por el gobierno central. CEA, CDE y CORDE, como organismos autónomos, sin pérdidas, serían una especie de segunda mina de oro para el país.

El CEA, desde hace ya cinco meses, ya no paga impuestos al gobierno y las empresas de CORDE pagaron en 1981 menos impuestos al estado que en 1971, es decir, hace diez años. Las importaciones de alimentos de INESPRES, libre de impuestos, han contribuido a la reducción en la recaudación aduanera.

Trujillo con los beneficios anuales de todas sus empresas, sin poner él un centavo, construía (sin financiamientos) dos o tres nuevas industrias al año. Nosotros, todos los dominicanos, los herederos de ese emporio, no podemos captar esos fondos, e igualmente aplicarlos a nuevas inversiones, sino que, por el contrario, individualmente y como Nación tenemos todos que sufrir los efectos económicos de los déficits de las empresas públicas, efectos que todos los dominicanos sentimos vía la inflación, la poca inversión pública, la falta de divisas, seamos o no, de los privilegiados que tienen acceso a la electricidad pública, seamos o no, empleados o colonos del CEA, u obreros de CORDE o INESPRES.

El financiar los déficits del sector público con emisión inorgánica y con deuda externa comercial, fue la ruta que tomó, hace algunos años Costa Rica, y hoy el grito que tuvo que enarbolar el partido de oposición y que hace pocas semanas ganó las elecciones fue "Volver a la Tierra", significando que hay que dedicarse a explotar la verdadera riqueza de la Nación, la agrícola y la minera, y no seguir creando el espejismo de una falsa prosperidad vía la espuma financiera.