

Comunicado de prensa

CA-03-2022

Icefi: en Guatemala y El Salvador la deuda pública en manos privadas es más costosa en términos financieros y sociales

El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) publicó el estudio Una evaluación del efecto del endeudamiento público en manos privadas, aplicación práctica para Guatemala y El Salvador,¹ como un aporte innovador sobre un área de la política fiscal caracterizada por la opacidad y la escasez de datos.

Como primer hallazgo, el Icefi destaca que la deuda pública en manos privadas, entendida como los compromisos financieros que los gobiernos adquieren con acreedores del sector privado, principalmente bancos, demostró que puede ser extremadamente opaca. Esto porque las autoridades de El Salvador se negaron a proporcionar datos detallados de su deuda pública en manos privadas, violentando, además de su propia ley de acceso a la información pública, los estándares y principios internacionales de transparencia fiscal. En contraste, las autoridades del Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin) de Guatemala sí proveyeron los datos desagregados que el Icefi solicitó.

Con base en esta información y datos de El Salvador en fuentes secundarias, el Instituto encontró que la tendencia del peso del saldo de la deuda pública en manos privadas es creciente, pasando en El Salvador de representar el 66.0% del saldo total de la deuda pública en 2011 a 77.1% en 2021, mientras que en Guatemala pasó de representar el 56.2% de la deuda pública total en 2011 a 82.0% en 2021. En términos de su importancia macroeconómica, la deuda pública en manos privadas pasó del 39.0% del producto interno bruto (PIB) en 2011 (alrededor de USD 7,900 millones) a 63.6% del PIB en 2021 (alrededor de USD 18,300 millones); en Guatemala, pasó del 13.5% del PIB en 2011 (alrededor de USD 6,700 millones), a 25.2% del PIB en 2021 (alrededor de USD 11,600 millones). Los datos proporcionados por el Minfin guatemalteco confirman que la deuda pública en manos privadas es financieramente más costosa, ya que las tasas de interés efectivamente son mucho mayores que las de los préstamos contratados con las instituciones financieras internacionales (IFI). El estudio muestra que estas tasas de interés más altas, también significan que la deuda pública en manos privadas es más riesgosa que la contratada con otros acreedores, y que, además, esas tasas de interés son mucho más volátiles ante presiones inflacionarias o acciones políticas en los mercados mayoritarios.

El estudio detalla los rubros del gasto público de Guatemala financiados con la deuda pública contratada con acreedores privados, e intenta identificar y entender sus impactos económicos y sociales. Los datos revelan que el principal destino de la deuda pública en manos privadas es el pago de capital, intereses y otros costos de la misma deuda pública, incrementando el riesgo del denominado efecto de la «bola de nieve». Le siguen en importancia la inversión pública en infraestructura y la atención de emergencias por eventos climáticos. Además, al analizar la estructura por fuente de financiamiento de las principales funciones del gasto público, los datos muestran que, aunque la deuda pública no es la principal fuente de financiamiento del gasto social, los bonos del Tesoro, colocados

¹ Disponible en línea en <https://icefi.org/publicaciones/una-evaluacion-del-efecto-del-endeudamiento-publico>

principalmente en bancos privados, nacionales y extranjeros, y no los préstamos externos contratados con las IFI, constituyen la mayoría de la deuda pública que financia el gasto social, una decisión sin fundamento filosófico, y motivada por las ventajas prácticas de la deuda bonificada, como la discrecionalidad y la rapidez de desembolso. Una consecuencia de esta práctica es que las autoridades de turno descuidan el alto costo financiero de largo plazo de preferir la deuda bonificada colocada en bancos privados.

Para ilustrar el alto costo social de la preferencia por la deuda pública en manos privadas, el Icefi calculó su *efecto marginal sobre el gasto público*. Partiendo del hecho de que, por ser contratada a tasas de interés más altas, la deuda pública en manos privadas es financieramente más costosa que la contratada con otros acreedores. El Icefi consideró el caso hipotético en que Guatemala hubiese contratado durante el período 2011-2021 sólo préstamos externos con las IFI, para calcular el ahorro en gasto público que se hubiese obtenido al haber pagado intereses a tasas más bajas. Este ejercicio técnico reveló que, si Guatemala hubiese contratado solo préstamos externos con las IFI, en lugar de colocar bonos del Tesoro en manos privadas, tales como la banca privada, nacional e internacional, habría logrado un ahorro anual de entre 0.3% del PIB en 2021 (unos USD260 millones) y 0.7% del PIB en 2013 (unos USD370 millones).

El ahorro marginal acumulado durante el período 2011-2021 que Guatemala hubiese logrado es de 6.2% del PIB (unos USD5,800 millones), alrededor del doble del presupuesto actual destinado para educación pública y cinco veces el presupuesto para salud pública, montos muy significativos para un país con más de dos millones de niñas, niños y adolescentes fuera de las escuelas, y con más del 50% de la niñez menor de cinco años de edad sufriendo malnutrición crónica. Además, esta simulación técnica muestra que el ahorro anual promedio que Guatemala hubiese logrado equivale al 18.3% de su gasto público total anual, 48.4% del gasto público promedio anual en salud y 35.9% del gasto público promedio anual en seguridad y justicia, todos rubros importantes para sectores como las mujeres y la lucha por la igualdad de género.

Debido a la carencia de datos, el Icefi no pudo replicar este ejercicio para el caso salvadoreño con el mismo rigor técnico. No obstante, aplicando el supuesto de que las tasas de interés de los préstamos que El Salvador ha contratado con las IFI son similares a las de Guatemala, los resultados que se obtienen conducen a conclusiones similares a las del caso guatemalteco.

El estudio exploró el nivel de influencia o control de los acreedores privados del gobierno, ante la preferencia por la deuda pública en manos privadas, pese a su alto costo financiero. Una vez más, las autoridades salvadoreñas se negaron a responder un cuestionario enviado por el Icefi. Las autoridades guatemaltecas por su parte, explicaron que los criterios principales para elegir el tipo de deuda pública a contratar es minimizar el costo financiero, maximizando la disponibilidad de recursos. Este segundo criterio es muy importante, porque explica por qué las autoridades guatemaltecas prefieren colocar bonos en los mercados privados de capitales, domésticos o internacionales, incluso si las tasas de interés son más altas. Al colocar bonos en bancos privados, no median condicionalidades, el desembolso de los recursos es más rápido y el gobierno tiene discrecionalidad plena para definir su destino. Para el Icefi, este esquema incrementa peligrosamente la influencia o incluso control de los acreedores privados sobre las decisiones del gobierno, y debido al nivel extremadamente alto de discrecionalidad,



incrementa además el peligro y riesgo de corrupción, al poder estar sesgadas las decisiones de la contratación de la deuda pública a favor de los bancos privados, a cambio de un soborno. Las autoridades guatemaltecas además informaron que no poseen un procedimiento para renegociar la deuda pública en manos privadas.

El estudio del Icefi plantea varias recomendaciones, especialmente transparentar la deuda pública en manos privadas, con una preocupación especialmente seria en el caso de El Salvador. Recomendó a la sociedad civil organizada de ambos países, profundizar su conocimiento sobre los acreedores actuales de los gobiernos, tomando conciencia que hoy en día no son las IFI y otros organismos internacionales los principales tenedores de la deuda pública, sino los bancos privados, tanto los nacionales como los extranjeros.

Centroamérica, 31 de octubre de 2022.

Para más información, comunicarse con Mónica Juárez al teléfono (502) 2505-6363 o al correo electrónico monica.juarez@icefi.org.