

¿DEUDA FLOTANTE O DEUDA CONSOLIDADA?¹

¿Qué es la deuda flotante?

Es deuda pública emitida a corto plazo y tiene como fin atender gastos extraordinarios del Estado mediante bonos y letras del tesoro, y que se va renovando continuamente. O bien es el conjunto de obligaciones de pago por transacciones económicas ordinarias en el sector público. Dichas obligaciones financieras no forman parte de la deuda pública consolidada, fundamentalmente porque son de corto plazo y no se originan de préstamos. Generalmente, son deudas a favor de contratistas y proveedores del Estado, que se van liquidando conforme transcurre el ejercicio fiscal.²

Dicha deuda es resultado de la aprobación de obras sin el respaldo económico para pagarla y corresponde a la contratación de obras que usualmente no se alcanzan a liquidar al cierre del ejercicio fiscal correspondiente y que se transfieren al siguiente, o sea no se concluye en un año, sino que está en proceso de ejecución, pero que en el futuro demandará desembolsos y asignaciones presupuestarias.³

¹ Elaborado por Licenciada Andrey Maelí Cisneros Flores, Auxiliar de Investigación en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IIES-.

² Diccionario de Economía www.economia48.com

³ www.monografias.com

En pocas palabras, la deuda flotante es la que contrae el Estado por períodos reducidos de tiempo para atender las necesidades momentáneas de caja debido al gasto de los impuestos o al retraso de los ingresos ordinarios. Son de corto plazo, o sea *NO* pasan al ejercicio financiero siguiente.⁴

A diferencia de la flotante, **la deuda consolidada** es aquella deuda pública permanente, atendida por un fondo que requiere el voto anual de los recursos financieros. Es la deuda reconocida por el Estado. Puede ser de mediano o largo plazo (entre 5 y 10 años o hasta 20 años). También puede ser perpetua o reembolsable, ésta última es cuando el Estado contrae el compromiso de devolver una vez finalizado el período, en la perpetua, el Estado sólo contrae la obligación de pagar intereses y no devolver el capital y los inversionistas pueden recuperar el capital enajenando dichos títulos.

En algunos casos se tiende a confundir la deuda flotante con la deuda consolidada, sin embargo la diferencia entre cada una se encuentra basada en el plazo de la obligación.

Según el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales -ICEFI-, la deuda flotante es una serie de obligaciones monetarias, por servicios prestados no contemplados en el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación, diferente a la deuda pública que podría cubrirse con fondos propios e internacionales. Mientras la deuda ejecutada es parte de obras públicas, que a pesar de no tener respaldo económico, son evaluadas y al poseer las características requeridas es cancelada por el Estado.⁵

Lo que hoy en día denominamos “deuda flotante” corresponde a compromisos de gasto que no cuentan con crédito presupuestario, es decir que no poseen asignación presupuestaria, y por ello, son

4 Enciclopedia de economía, www.economia48.com

5 Entrevista a Ricardo Barrientos, (Analista ICEFI).

operaciones fuera del presupuesto. En la práctica, esto ocurre cuando un Ministro o el funcionario responsable de una unidad ejecutora suscriben un contrato para la construcción de una obra, la adquisición de bienes o la prestación de servicios, sin tomar en consideración si se cuenta o no con asignación presupuestaria que respalde ese contrato. Como “compromiso” del Gobierno con el contratista o proveedor, el Ministerio o unidad ejecutora usualmente realiza un pago parcial en calidad de anticipo, a cuenta o cargado al presupuesto de otra obra o proyecto. Naturalmente, si por ejemplo en el Presupuesto aprobado se tienen asignados Q 100.00 para los proyectos A, B y C, pero un Ministro toma parte de estos Q 100.00 para pagarle anticipos a los contratistas A, B y C (los que sí estaban originalmente contemplados), pero también a los contratistas D, E, F, G, H, I, J y K, pues el presupuesto de Q 100.00 no alcanza para cubrir el costo de todos esos proyectos, generándose una “deuda” con todos los contratistas. Estos “compromisos” de gasto no están registrados, no cuentan con respaldo documental, y por supuesto, no cuentan con asignación presupuestaria o registro contable en el Sistema Integrado de Administración Financiera.⁶

¿Cuándo surge la deuda flotante?

En Guatemala la práctica de la deuda flotante se inició en la administración del presidente Álvaro Arzú, con la creación de la Dirección General de Caminos -COVIAL-. Aunque técnicamente desde el año 1997 el ministerio de finanzas públicas no registra deuda flotante.⁷

Sin embargo en la administración de Alfonso Portillo la deuda flotante se incrementa drásticamente, heredando compromisos por Q155.5 millones, los que subieron de forma dramática en la gestión del ex presidente Óscar Berger, cuando llegó a Q2,085 millones. La administración de Álvaro Colom le agregó otros Q1,115 millones.⁸

6 *Ibidem*.

7 Fuente: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales -ICEFI-.

8 El siglo 21, publicado el 18 de noviembre de 2011.

¿A cuánto asciende la deuda flotante?

Según el presidente de la República Otto Pérez Molina, la deuda flotante asciende a unos Q.5 mil 772 millones a diciembre de 2010, no obstante se está a las espera de una auditoría internacional para determinar el monto reciente de dicha deuda.⁹ Asimismo el ministro de Comunicaciones, explicó que la mayor deuda flotante corresponde al ministerio de comunicaciones por contratos que se suscribieron “con abuso del Estado de Emergencia por *Agatha*, donde se dieron cerca de 100 contratos que nada tienen que ver con reconstrucción, ya que se inició la construcción de nuevos tramos carreteros de 100 y 200 kilómetros, y en esos contratos habrá énfasis en la auditoría”. De los 100 contratos ya se rescindieron 42.¹⁰

El Ministro de Finanzas Públicas, presentó los resultados del estudio realizado por una empresa consultora, sobre el tema de la deuda del Estado hasta finales de 2010. Los resultados revelan en el caso de la deuda contractual Q.7 mil 633 millones, mientras que para la deuda flotante Q.5 mil 772 millones.¹¹

El estudio técnico realizado bajo los términos de la auditoría internacional, efectuada por la firma de auditores Orellana Sánchez Sazo y Asociados, filial de la corporación norteamericana llamada Moore Stephens, determinó que hasta 2010, entre las cinco entidades con mayor deuda flotante estaba el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, que contenía el 90 por ciento de la deuda sin respaldo financiero. Hasta ese año el saldo por pagar era de Q5,772.9 millones.¹² Entre las otras carteras

⁹ El siglo 21, publicado el 30 de enero de 2012.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Para el estudio la consultora tomo muestras en cuatro ministerios y cinco instituciones gubernamentales, entre ellas las carteras de Educación, Gobernación, Comunicaciones Infraestructura y Vivienda, Salud y Previsión Social.

¹² Ibidem.

y dependencias que poseían cuentas por pagar estaban Salud Pública, Educación, Gobernación y el Fondo Nacional para la Paz -FONAPAZ-.¹³

A través de la auditoría se examinó la deuda flotante desde 1997 hasta el 31 de diciembre de 2010, ya que en ese año se establecen nuevas normas presupuestarias en la Ley Orgánica del Presupuesto y bajo ese esquema el análisis que se hace por parte de la consultoría es hasta el cierre de 2010, con los Q.5 mil 772.9 millones como deuda flotante.

Esta deuda viene de gobiernos pasados, pero durante 2010 hubo un incremento, debido a los desastres naturales. No existe un dato exacto, por ser un gasto que no se registra como tal.

A pesar de que se desconoce el monto exacto de la deuda flotante por la poca transparencia en la ejecución de los fondos del Estado, según el -FMI- el caso de Guatemala todavía no es grave, ya que según las estimaciones, la deuda flotante es de Q7 mil millones, o sea que no sobrepasa el 2.0 por ciento del Producto Interno Bruto -PIB. Aunque es una cantidad importante, no es alarmante, porque, además, es un monto acumulado por varios gobiernos.

Violaciones a la Ley Orgánica del Presupuesto y de contrataciones del Estado.

En la Ley Orgánica del Presupuesto existe la previsión legal en la cual se establece que no se podrá contratar obra pública, ni un contrato de servicios sin que exista saldo disponible en el presupuesto.

¹³ La empresa fue contratada bajo los términos de una licitación pagada con recursos y bajo la conducción de la Unión Europea.

La “deuda flotante” además de ser una práctica financieramente insostenible, es ilegal. Es una violación evidente a la ley, en particular viola las siguientes disposiciones:¹⁴

- a. En el segundo párrafo del artículo 26 de la Ley Orgánica del Presupuesto, Decreto del Congreso de la República No. 101-97 que literalmente dice: “No se podrán adquirir compromisos ni devengar gastos para los cuales no existan saldos disponibles de créditos presupuestarios, ni disponer de estos créditos para una finalidad distinta a la prevista”.
- b. Artículo 3 de la Ley de Contrataciones del Estado, Decreto del Congreso de la República No. 57-92, tal como fue reformado por el artículo 1 del Decreto del Congreso de la República No. 27-2009, que literalmente dice: “Artículo 3. Disponibilidades Presupuestarias. Los organismos del Estado, entidades descentralizadas y autónomas, unidades ejecutoras y las municipalidades a que se refiere el artículo primero, podrán solicitar ofertas aún si no se cuenta con las asignaciones presupuestarias que permitan cubrir los pagos. Para la adjudicación definitiva y firma del contrato, sí se requerirá la partida y créditos presupuestarios que garanticen los recursos necesarios para realizar los pagos por los avances de ejecución a ser realizados en el ejercicio fiscal correspondiente. Solicitadas las ofertas no podrá transferirse la asignación presupuestaria para otro destino, salvo que se acredite que los recursos no serán utilizados durante el ejercicio fiscal en vigor para cubrir avances de ejecución. Cuando el contrato continúe vigente durante varios ejercicios fiscales, la entidad contratante debe asegurar las asignaciones presupuestarias correspondientes.

¹⁴ Entrevista a Ricardo Barrientos, analista del -ICEFI-.

La contravención a lo dispuesto por el presente artículo, hace responsables a los funcionarios o empleados correspondientes de lo establecido en el artículo 83 de la presente Ley, sin perjuicio de las demás responsabilidades a que haya lugar.”

Esta disposición legal es muy importante, porque reconoce que un proyecto de infraestructura puede tener un horizonte de ejecución de varios años. No obstante, norma cómo proceder en cuanto a la disponibilidad de crédito presupuestario. Además, establece con claridad la responsabilidad de los funcionarios.

- c. Artículo 66 de La Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2012, Decreto del Congreso de la República No. 33-2011, que literalmente dice: “Artículo 66. Prohibición para adquirir compromisos sin la existencia previa de créditos presupuestarios. En cumplimiento del Decreto Número 101-97 del Congreso de la República de Guatemala, Ley Orgánica del Presupuesto, las Entidades de la Administración Central, Entidades Descentralizadas y Entidades Autónomas, no podrán adquirir compromisos ni devengar gastos para los cuales no existan los saldos disponibles de créditos presupuestarios correspondientes.

Las autoridades superiores de las entidades indicadas en el párrafo anterior, no podrán negociar o suscribir contratos administrativos o de otra índole, sus prórrogas, sus ampliaciones, disminuciones, variaciones o modificaciones, especialmente de ejecución de obras de infraestructura, así como autorizar el pago de sobrecostos, si no se cuenta con la disponibilidad presupuestaria y financiera necesaria que garantice su cumplimiento durante la vigencia del contrato respectivo.

El incumplimiento de esta norma es causa justificable para ser separado de su cargo y deberá dilucidar su situación ante los órganos competentes.

No podrán suscribirse contratos nuevos o ampliaciones, o ejecutar contratos que no cumplan con la ley vigente de contrataciones del Estado, reprogramaciones o prórrogas de contratos existentes respaldados por disponibilidades presupuestarias destinadas al cumplimiento de éstos últimos. En caso de incumplimiento a la presente disposición, la Contraloría General de Cuentas impondrá a los responsables, las sanciones correspondientes. Además, es causa justificable para ser separado de su cargo y deberá dilucidar su situación ante los órganos competentes.

Esta norma reitera lo establecido en las Leyes Orgánica del Presupuesto y de Contrataciones del Estado.

Algunos efectos del incremento de la deuda flotante.

- La deuda flotante **fomenta la corrupción y el tráfico de influencias**, puesto que si existe crédito presupuestario sólo para unos proyectos, pero un Ministro o funcionario suscribe otros contratos diferentes, a la primera disponibilidad de recursos todos estos contratistas y proveedores pelearán porque se les pague a ellos, y no a los demás, porque claramente los recursos no alcanzarán para todos. Así, cada año con la aprobación del presupuesto, estos contratistas se asociarán o agruparán para negociar en el Congreso, y así cabildear para lograr que en algún presupuesto se contemple una asignación presupuestaria que cubra lo que el Gobierno les “debe”, y así, por fin, legitimar el proyecto y la deuda (pese a que desde el principio, el proyecto se originó de un “compromiso” ilegal).

- Provoca la **quiebra de empresas e incremento del desempleo**, ya que muchos contratos no son pagados en su totalidad y en el tiempo estipulado a los distintos contratistas por parte del Estado.
- Genera **deuda social y pobreza**, ya que cualquier incremento de la deuda lleva al país a pagar más recursos por los intereses y cuotas de capital. De los ingresos que tiene el Estado, una parte se separa para pagar las obligaciones de la deuda, otra parte se distribuye en gastos de funcionamiento, quedando un margen muy reducido para invertir en los sectores más pobres de la población.

Análisis del problema de la deuda flotante.

Tomando en cuenta que en el período de gobierno de Álvaro Arzú, surgió la deuda flotante, específicamente en el año 1997, a esto se le suma que en ese mismo período, se dieron las ventas de activos del Estado, como es el caso de GUATEL en septiembre de 1998, con el 95 por ciento comprada por el grupo centroamericano (mayormente guatemalteco) Luca, S.A. siendo una de las mayores privatizaciones en Centroamérica.

GUATEL fue unas de las empresas estatales más rentables de Guatemala en los años 70, 80 y 90. Además de la venta de GUATEL, en el año 1998 también se vendió la empresa eléctrica EEGSA, que según el Ministerio de Finanzas Públicas por la privatización de GUATEL el Estado percibió Q4 mil 854 millones, mientras que por la venta de la EEGSA obtuvo Q3 mil 386.3 millones, sumados los dos activos da un monto de Q8 mil 240.3 millones, y que supuestamente algunos de esos fondos se gastaron en el pago de deuda, transferencias y financiamiento del presupuesto.¹⁵

¹⁵ Fuente: Prensa Libre, www.prensalibre.com, del 02 de agosto de 2010.

Según el Ministerio de Finanzas Públicas de los Q3 mil 386.3 millones de la venta de la EEGSA, los fondos fueron utilizados entre 1998 y 2010, de los cuales Álvaro Arzú usó el 9 por ciento; Alfonso Portillo, el 30 por ciento; Oscar Berger, el 47 por ciento, y Álvaro Colom, el 14 por ciento.

En el caso de GUATEL (Q4 mil 854 millones), Álvaro Arzú usó el 9 por ciento, y Alfonso Portillo, el 91 por ciento.

Supuestamente la mayoría de los fondos obtenidos por la venta de activos del Estado, se utilizaron para el pago de deuda pública. No obstante el Ministerio de Finanzas Públicas registra que el último año en el que se generó deuda flotante fue en 1995, con Q 240.1 millones. En 1996 la deuda flotante fue negativa, es decir que nos se generó deuda, sino que se pagó un total de Q 851.0 millones. En 1997 se liquidó el saldo de la deuda flotante de Q 661.7 millones. En los años siguientes aparentemente, no se ha generado deuda flotante, y por supuesto, no se ha pagado.¹⁶ Por un lado no se cuenta con un dato exacto del monto de la deuda flotante pero por otro se estima que a diciembre de 2011 la deuda asciende a unos Q.5 mil 772 millones, quiere decir que del año 1997 que fue el año donde supuestamente se liquidó el saldo de la deuda flotante hasta el año 2011, o sea en 15 años hubo un incremento del 872.30 por ciento. Se podría decir que en promedio, la deuda se ha incrementado un 58.15 por ciento por año.

Si se hubieran utilizado correctamente los fondos que adquirió el Estado con la venta de dichos activos, se hubiera pagado en su totalidad el saldo de deuda flotante del año 1997 y el gobierno no estuviera arrastrando año con año más deuda. Además si efectivamente se hubiera pagado el saldo de deuda

¹⁶ [www.minfin.gob.gt, http://www.minfin.gob.gt/estadisticas-financieras-de-la-administracion-central/files.html?folder=1_situacion_financiera\)](http://www.minfin.gob.gt/estadisticas-financieras-de-la-administracion-central/files.html?folder=1_situacion_financiera)

flotante, el problema de endeudamiento del Estado no fuera tan grave como ahora. Pero lamentablemente los activos del Estado han sido robados de forma legal.

Una parte importante en la solución del problema de la “deuda flotante” es lograr frenarla y para ello, es imperativo que la Contraloría General de Cuentas cumpla lo que ya está legislado en las normas mencionadas anteriormente.

Como nos podemos dar cuenta, la deuda flotante se ha convertido en deuda consolidada o perpetua, ya que una deuda que al inicio es de corto plazo o únicamente para un período fiscal, se vuelve a largo plazo, pasando la deuda de un año al siguiente, tomando en cuenta que la transferencia de deudas de un ejercicio fiscal a otro es ilegal, pero en la práctica financiera del Estado es usual.

CONCLUSIONES

- La deuda flotante además de ser una práctica financieramente insostenible, es ilegal y viola evidentemente la ley, ya que a pesar que en la Ley Orgánica del Presupuesto existe la previsión legal en la cual se establece que no se podrá contratar obra pública, ni un contrato de servicios sin que exista saldo disponible en el presupuesto, las autoridades aplican diferente la ley y obtienen contratos sin respaldo presupuestario incrementando la deuda año con año y transfiriendo la deuda de un período fiscal al otro.
- El fomento a la corrupción, el tráfico de influencias, la quiebra de empresas, el incremento del desempleo así como de la deuda social y la pobreza, son algunos de los efectos del incremento de la deuda flotante.

- Tomando en cuenta que la transferencia de deuda de un ejercicio fiscal a otro es ilegal, aunque en la práctica financiera del Estado es usual, en Guatemala no se puede hablar de una deuda flotante ya que ésta se ha convertido en deuda consolidada o perpetua, porque una deuda que debería ser de corto plazo o únicamente para un ejercicio fiscal, se vuelve a largo plazo, pasando de un año al siguiente, generando un círculo vicioso de endeudamiento público.

Impreso en Taller del IIES
200 Ejemplares
Guatemala, julio 2012.