

# Comentarios

## *El presupuesto de la nación para 1997*

La concepción neoliberal del gobierno supone, asaz de la adopción de un esquema económico específico, la reducción del Estado de modo que éste se ocupe de lo estrictamente indispensable para la sociedad. Y, paradójicamente, una de las funciones mínimas del Estado es la compensación social por los efectos de las mismas medidas de ajuste estructural. En las postrimerías del siglo parece claro, aún para los mismos neoliberales, que el libre juego de las fuerzas del mercado agudiza las contradicciones sociales.

En este orden de ideas resulta claro que el Estado debería destinar crecientes asignaciones al desarrollo social, no solamente para compensar los efectos negativos del ajuste estructural —por ejemplo la reducción del empleo público, el incremento de precios debido a la introducción del IVA y el alza en las tarifas de los servicios básicos— sino también para garantizar que el proceso de apertura de la economía al mercado internacional sea consistente con los objetivos del desarrollo económico y social.

Los países que han logrado procesos exitosos de apertura económica —como los del Sudeste asiático— han pasado por un marcado proceso de inversión en el recurso humano de forma que, al momento de proceder a la apertura económica, la mano de obra se ha convertido en su mayor ventaja comparativa, permitiéndoles captar inversiones en industrias como la de los electrodomésticos, computadores, automóviles, etc., que se caracterizan, entre otras cosas, por ofrecer niveles salariales relativamente altos.

En El Salvador, por otro lado, se ha asumido que los beneficios de la globalización sólo requie-

ren liberalizar la economía y abrir las fronteras al comercio y a las inversiones internacionales. La inversión en el capital humano —se supone— vendrá por añadidura.

Como prueba de esa concepción qué mejor que la composición del Presupuesto General de la Nación para 1997. Al igual que los presupuestos anteriores, el de 1997 no contempla ningún incremento en la inversión social, aún a despecho de los objetivos declarados y reiterados por el gobierno. El Plan de Desarrollo Social presentado por el presidente Calderón en febrero de 1995, y el Plan de Desarrollo 1994-1999 elaborado un año después, coinciden en la necesidad de combatir la pobreza y en la promesa de incrementar el gasto social. El mandatario incluso afirmó que una de sus mayores pretensiones era lograr que, en 1999, el gasto social representara el 50 por ciento del presupuesto social.

Sin embargo, el incremento en el gasto social del presupuesto de 1997 respecto del correspondiente al año fiscal precedente se reduce a un 3.3 por ciento. El porcentaje es ínfimo si lo comparamos con el 26.1 por ciento que representó el de 1996 respecto del de 1995. De cualquier modo queda en evidencia que, pese a los constantes incrementos en los ingresos fiscales y, por ende, en el presupuesto, el gasto social permaneció estancado.

Aunque puede aceptarse la escasez de recursos para financiar el presupuesto del Estado, tampoco podemos dejar de señalar que la capacidad de asignar más fondos al área social es cuestión de voluntad política. Sino, observemos que durante esta década el gasto destinado a Defensa, Seguri-

dad Pública, Sistema Judicial y Obras Públicas se ha incrementado significativamente. Si en la década pasada la guerra civil mereció los mayores recursos del presupuesto nacional, durante la presente la delincuencia común y organizada reclaman la inversión más fuerte. Aparte de tener implicaciones en la composición del presupuesto, la necesidad de que el Estado dedique buena parte de los fondos públicos para reprimir y mantener el orden social denota la existencia de contradicciones estructurales que mantienen a algunos sectores marginados del sistema.

En las siguientes líneas se busca cuantificar la participación del gasto social en el presupuesto de la nación para 1997, para contrastarlo con el margen correspondiente a Obras Públicas, Defensa, Seguridad Pública y administración de Justicia. Lo hacemos con el objeto de demostrar que en la elaboración del presupuesto no se tomó en cuenta la necesidad de incrementar la prestación de servicios sociales básicos sino más bien la de contrarrestar otros males sociales, como la delincuencia, e implementar grandes programas de inversión pública en infraestructura. Adicionalmente interesa demostrar cómo la mayor parte del financiamiento de los crecientes gastos en defensa y seguridad pública está siendo obtenido de los sectores de menores ingresos que, paradójicamente, necesitan de menor protección contra la delincuencia que los sectores de renta más elevada.

El gasto social se compone de los presupuestos asignados para los ministerios de Educación, Salud, Vivienda y Desarrollo Urbano, y Trabajo y Previsión Social. La proyección es que, para 1997, el gasto social alcance un 25.1 por ciento del total del presupuesto, es decir, un 0.75 por ciento más que en 1996, pero un 0.53 por ciento menos que del de 1995 (ver Cuadro 1). Es decir, aunque en relación con el presupuesto de 1996 el gasto social se incrementa, su relación con el de 1995 es de sensible decrecimiento. El cambio en la composición del gasto social entre 1996 y 1997 se explica fundamentalmente por el incremento de la participación del Ministerio de Educación, que pasó a representar, de un 14.6 por ciento en el presupuesto de 1996 a un 16 por ciento en 1997. Otra cartera que aumentará su participación, aunque en menor medida, es la de Trabajo, que pasa del 0.21 al 0.3 por ciento entre los mismos años.

A contrapelo, la participación del ramo de Salud en el anteproyecto de presupuesto experimenta una caída, al pasar del 9.23 por ciento del total en

1996 a sólo un 8.6 por ciento. Igual pasa con el ramo de Vivienda y Desarrollo Urbano, que pasa del 0.3 al 0.21 por ciento, entre los mismos años.

La política de reducir los gastos en el área de Salud para incrementar los de Educación podría ser justificada como un intento de cualificar los recursos humanos; sin embargo, es injustificable en un país donde, además de los bajos niveles educativos, la mortalidad infantil es de 56 por mil nacidos vivos, donde el 47 por ciento de los menores de cinco años padece algún grado de desnutrición, donde únicamente el 42 por ciento de la población tiene acceso al agua potable y el 58 por ciento a servicios de letrinización, donde existe una marcada inaccesibilidad de la población de escasos recursos a los servicios públicos de salud y donde un 30 por ciento de los niños de primer grado presenta retardo en la talla debido a la desnutrición.

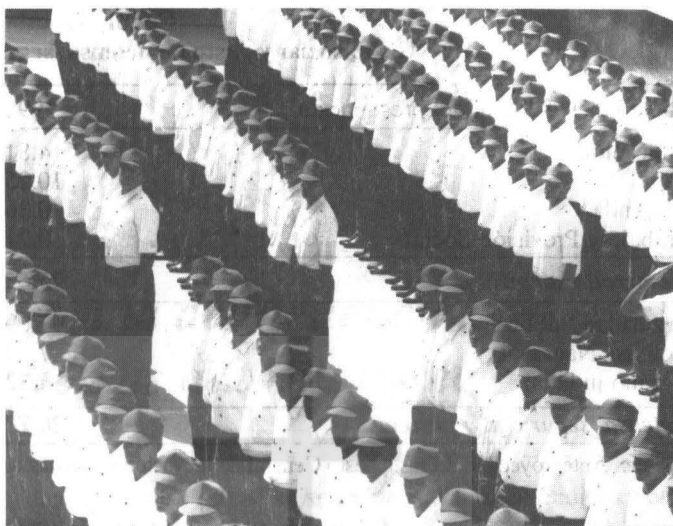
Por otra parte, en lo que toca al área de Vivienda no resulta ocioso destacar el déficit habitacional de 650 mil viviendas que afecta a cerca de la mitad de los hogares salvadoreños, o que un 58 por ciento carece de suministro de agua potable, o que un 42 por ciento no posee servicio de letrinización, amén que los materiales predominantes en las construcciones son precarios y de corta vida útil.

Este contexto social evidencia con claridad meridiana que tanto Educación como Salud y Vivienda deben recibir porcentajes cada vez mayores del presupuesto, no a la inversa.

Esta realidad, empero, no parece ser suficiente para reorientar la asignación del gasto público hacia el área social. En cambio los gastos en Seguridad Pública, Defensa y administración de Justicia han experimentado un marcado incremento. Entre 1995, año en que alcanzaron su máxima participación del presupuesto, y 1997, estos gastos pasarían del 20.78 a un 19.7 por ciento del total, pero aún así se encuentran a niveles demasiado elevados para una sociedad en proceso de transición. Frente a datos como éste la transición más parece ser hacia nuevas formas de conflictividad social, como la delincuencia y la violencia.

Sin embargo, lo más asombroso del presupuesto de 1997 es el tratamiento que se dispensa al ramo de Obras Públicas. El porcentaje asignado para este ramo experimentó un incremento notable, pasando del 8.9 al 11.5 por ciento entre 1996 y 1997; es decir, el incremento de la participación de Obras Públicas fue más del triple que el corres-

pondiente al área social. En efecto, el área social sólo incrementó su participación en 0.75 unidades porcentuales mientras que Obras Públicas lo hizo en 2.6. Esta priorización del gasto ha sido notable en los planes de gobierno desde el momento en que se procedió a la ejecución del Plan de Reconstrucción Nacional, en 1992. El plan contemplaba ejecutar el mayor gasto en el área de reposición de infraestructura. Más recientemente, las 10 medidas económicas emergentes anunciadas por el presidente Calderón, en junio pasado, también pusieron en evidencia que el plan de inversión social en realidad consistía en un plan de inversión en infraestructura.



Otros cambios notables en el presupuesto son la exclusión de los fondos para lisiados y la reducción del presupuesto para el desarrollo municipal en relación a la asignación correspondiente a 1996. En el primer caso se explica porque los fondos para lisiados son una erogación más bien de carácter coyuntural; sin embargo, en lo que respecta al desarrollo municipal la situación es muy distinta, pues forma parte de los objetivos de mediano y largo plazo del gobierno. Pareciera que, al igual que con el desarrollo social, este propósito es sólo un ejercicio retórico.

Por otra parte, resulta notable la mayor participación de las unidades primarias de organización o instituciones de Estado en el presupuesto. Estas pasaron a representar, del 68 por ciento del total del presupuesto en 1996, al 69.9 por ciento para 1997. El incremento fue posible merced a la reducción en la participación del servicio de la deuda pública, las obligaciones generales y las transferencias varias.

Sin contar con las instituciones relacionadas con el desarrollo social y las obras públicas, las que han aumentado su participación de manera más notable son la Presidencia de la República y el ramo de Justicia. Por otro lado, el ramo de Agricultura y Ganadería y el de Relaciones Exteriores sufrieron los mayores decrementos, como reflejo del descuido en el que se encuentra tanto el sector agropecuario como la planificación económica, pues el ramo de Relaciones Exteriores absorbió el año pasado al ramo de Planificación del Desarrollo Económico y Social.

Además de las asignaciones reflejadas en el pre-

supuesto, este también contiene las proyecciones de las autoridades de Hacienda en torno a las fuentes que permitirán financiar el gasto público. Para 1997 las proyecciones de ingreso fiscales muestran que, con todo y reforma tributaria, el gobierno no estará en capacidad de financiar de su propia cuenta el presupuesto general de la nación, por lo que deberá endeudarse todavía más a nivel externo. El hecho llama especialmente la atención pues uno de los propósitos fundamentales del programa de gobierno es aumentar el ahorro público, y a tal efecto se implementó un programa de reforma impositiva que incluyó la eliminación de los impuestos a las exportaciones, al patrimonio, la desgravación arancelaria, la introducción y posterior elevación del impuesto al valor agregado (IVA), etc.

Como resultado de la creación de esta nueva estructura, el IVA ha pasado a desempeñar un papel protagónico como fuente de generación de ingresos tributarios al grado que, para 1997, el gobierno proyecta obtener de él un 52.9 por ciento del total de ingresos tributarios, frente al 47.1 por ciento que reportaba en sus inicios. El impuesto sobre la renta también incrementó su participación, de 21.4 a 27.9 por ciento (ver Cuadro 2).

La mayor participación del IVA en el total del presupuesto implica que los impuestos son recaudados fundamentalmente de los bolsillos de los consumidores, mientras que los sectores empresariales se limitan a trasladar los impuestos. Luego, las principales fuentes de ingresos tributarios están basadas en impuestos que colocan la mayor carga tributaria sobre los sectores de menores ingresos.



**Cuadro 1**  
**Gasto social y gasto en defensa, seguridad y justicia**

Porcentajes del total del presupuesto	1995	1996	1997
Educación	14.81	14.60	16.0
Salud	10.25	9.2	8.60
Vivienda	0.36	0.31	0.20
Trabajo y Previsión Social	0.21	0.21	0.30
<i>Desarrollo social</i>	<i>25.63</i>	<i>24.35</i>	<i>25.1</i>
Seguridad Pública	9.09	9.10	8.90
Defensa Nacional	7.37	6.00	5.80
Organo judicial	4.32	5.00	5.00
<i>Defensa, seguridad y justicia</i>	<i>20.78</i>	<i>20.1</i>	<i>19.70</i>

*Fuente:* Anteproyecto del Presupuesto General de la Nación y revistas del Banco Central de Reserva.

ble considerando las ingentes necesidades sociales del país y el constante incremento de la deuda pública observado durante los últimos años.

**Cuadro 2**  
**Ingresos tributarios**

Porcentajes del total	1993	1997
Impuesto sobre la renta	21.4	27.9
IVA	47.1	52.9
Importaciones	16.1	10.8
Exportaciones	0.1	---
Consumo	9.5	7.1
Otros	5.8	1.3

*Fuente:* Anteproyecto del Presupuesto General de la Nación y revistas del Banco Central de Reserva.

Para 1997 se proyecta un incremento mucho menor en el presupuesto general de la nación, pero ello no ha impedido que se incrementen los presupuestos de instancias que no tienen que ver con el área social, como la Presidencia y Obras Públicas, ni que se mantengan prácticamente inalterados los presupuestos de ramas como la Seguridad Pública y la Defensa Nacional. El incremento en el ramo de Obras Públicas refuerza la tendencia observada últimamente en el gobierno de clasificar como "plan de inversión social" el desarrollo de obras de infraestructura.

Aunque se cuenta con datos que demuestran las precarias condiciones de educación, salud y vivienda prevalecientes en el país y además se conocen posturas gubernamentales que proponen incrementar

el gasto social, lo cierto es que en la formulación del presupuesto se continúa postergando la intensificación de la inversión social. La tendencia a estancar o inclusive disminuir los presupuestos de las ramas del área social es una muestra clara de ello, y la formulación del presupuesto de 1997 no ha sido la excepción, con el agravante de que se mantienen elevados presupuestos para Defensa y Seguridad Pública y se elevan en mucho mayor cuantía los gastos en Obras Públicas. De esta forma se cierra un círculo vicioso. Mientras no se satisfagan las necesidades sociales el gobierno continuará viéndose en la necesidad de dedicar crecientes montos del presupuesto para Defensa y Seguridad, en detrimento de las asignaciones para el gasto social.

Las fuentes de financiamiento del presupuesto muestran que, aún y cuando sólo se registren leves incrementos del mismo, los ingresos tributarios no son suficientes para financiarlo totalmente. Este hecho llama la atención sobre la eficacia de la reforma tributaria, que ha colocado mayor carga sobre sectores de medianos y bajos ingresos.

En resumen, el presupuesto de 1997 es una muestra más de que el discurso gubernamental en materia social se encuentra alejado de la práctica y que su formulación refleja que las mayores prioridades son el mantenimiento del orden social y la construcción —o reconstrucción— de infraestructura. Mientras no se revierta esta priorización el país seguirá presentando bajos niveles de desarrollo humano y continuará siendo un escenario propicio para la proliferación de la violencia.

**Luis E. Romano**