

# Comentarios

## Presupuesto, gasto social y estructura tributaria

A finales de septiembre fue presentado el anteproyecto de ley para el presupuesto general de la nación de 1996. El sector empresarial manifestó su inconformidad por el incremento del gasto público, que alcanzará los tres mil millones de colones. Sin embargo, el gobierno destaca que el presupuesto asigna una cantidad fuerte al área social e integra el presupuesto extraordinario —aunque todavía existen presupuestos independientes. El sector laboral, al igual que en otras ocasiones, no tiene una postura definida, no obstante que el presupuesto de la nación es el instrumento idóneo para que el Estado cumpla con su obligación de garantizar el bienestar social.

La coyuntura en la cual se presenta el presupuesto ha llamado la atención sobre el papel del ahorro público en el control de los precios. El incremento del impuesto al valor agregado y de las tarifas de algunos servicios públicos ha dado lugar a la expansión de la tasa de inflación a niveles superiores a los programados por las autoridades monetarias para 1995. Para contrarrestar este crecimiento no planificado, se ha recurrido a la restricción del crédito bancario con la cual se busca reducir la demanda agregada y con ella, las presiones inflacionarias. Pero el sector privado no está de acuerdo con esta medida, pues, según su parecer, la demanda que debiera sacrificarse no es la generada por este sector, sino la del gasto público que, contradictoriamente, se incrementará en 1996. Sin embargo, desde la perspectiva de la proyección gubernamental, este argumento carece de validez porque el déficit fiscal desaparecerá el

próximo año y, en consecuencia, se establecerá el equilibrio presupuestario. En este contexto, cabe recordar que, en rigor, el presupuesto es una herramienta para orientar la estrategia de desarrollo de un gobierno y no para controlar la inflación.

Una de las novedades del presupuesto de 1996 es que ha sido formulado según áreas de gestión, lo cual permite agrupar diferentes instancias, de acuerdo a la naturaleza de su función. Esta nueva clasificación del gasto es útil para evaluar las prioridades del anteproyecto de presupuesto. Las áreas de gestión son la conducción administrativa, la administración de justicia y seguridad ciudadana, el desarrollo social, el desarrollo económico, la deuda pública y las obligaciones generales.

Aquí nos fijaremos en tres puntos: la promoción de la educación y la salud y, en general, del desarrollo social, un elemento aparentemente fundamental para el gobierno actual, al menos según su discurso; las prioridades presupuestarias y las fuentes de financiamiento.

De acuerdo a la intención del programa de ajuste estructural y, en particular, a partir de la promesa del gobierno actual de elevar el gasto social hasta el 50 por ciento del presupuesto de la nación, cabría esperar un incremento considerable en la participación porcentual de estas áreas, en concreto, en educación y salud.

Mientras las fuentes del poder ejecutivo anunciaban que el desarrollo social llegaría a representar el 32.2 por ciento del total del presupuesto nacional de 1996, el Banco Central de

Reserva ajustó el porcentaje al 31.9 por ciento. Según el banco, el desarrollo social comprende salud, educación, reconstrucción nacional, desarrollo municipal y programas socioeconómicos locales, deportes, protección a la familia y "otros". Esta definición cuestiona otras en las cuales, por lo general, no se incluyen el desarrollo municipal, los deportes, la reconstrucción nacional, etc. De hecho, el Ministro de Hacienda declaró que por desarrollo social había que entender educación, salud y vivienda.

Esta definición de "desarrollo social" se apega más a la versión convencional de gasto social, que, además, también suele incluir los gastos del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. Tanto este gasto como el de la vivienda pueden considerarse como una forma para mejorar las condiciones de vida, pero no contribuyen a aumentar el llamado capital humano de los receptores y, en esa medida, no son equiparables a la educación y la salud. Estas últimas reflejan más nítidamente el interés o desinterés del Estado en mejorar la calidad de la fuerza de trabajo de los sectores de ingresos menores. Por consiguiente, el aporte del Estado al desarrollo social es más efectivo en estas dos áreas.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo da más importancia a los componentes de educación y salud en sus análisis de desarrollo social. Así, los indicadores utilizados para elaborar el índice de desarrollo humano incluyen la esperanza de vida, el promedio de escolaridad, la tasa de analfabetismo adulto y el Producto Nacional Bruto per cápita. Cabe subrayar la gran importancia que se otorga a estos factores como impulsores de procesos sostenidos de crecimiento económico.

Entre 1995 y 1996, el porcentaje que el gobierno asigna a educación y salud disminuye, aun incluyendo la vivienda. En 1995, el gasto acumulado en este rubro representó el 25.63 por ciento, mientras que para 1996 se proyecta que represente el 24.35 por ciento (ver el cuadro anexo). Los tres rubros considerados por el Ministro de Hacienda como desarrollo social presentan decrementos en su participación entre 1995 y 1996, con lo cual se regresará a los niveles de

1994. Esto quiere decir que en 1996, el nivel alcanzado en el gasto en desarrollo social en 1995 desaparecerá e incluso puede que descienda a un nivel inferior. Estos porcentajes revelan, por lo tanto, que el desarrollo social, tal como lo entiende el gobierno actual —léase educación y salud fundamentalmente—, no es una prioridad.

Puesto que ni la educación ni la salud experimentarán un incremento presupuestario en 1996, ¿qué áreas absorberán el aumento que muestra el presupuesto de 1996? Por orden de magnitud, son las siguientes: relaciones exteriores, seguridad pública, obras públicas, Organismo Judicial, salud, interior y hacienda. Al observar las asignaciones a las áreas de gestión salta a la vista una competencia entre el área de desarrollo social, específicamente educación y salud, y el área de administración de justicia y seguridad pública. Antes, durante la guerra, la defensa nacional competía con el gasto social; ahora, en tiempos de paz, la seguridad pública y la administración de justicia han reemplazado a aquella.

La presencia del Ministerio de Educación a la cabeza de la lista no implica que su participación en el presupuesto haya mejorado. El presupuesto de educación es el más elevado de todos, pero aún así, su participación en el total del gasto nacional no representa una proporción que indique claramente que es una prioridad gubernamental, tal como lo afirma el discurso oficial. Para equiparar la participación porcentual de educación del próximo año a la del actual habría que haberle asignado casi tres millones de colones más.

Relaciones exteriores ocupa el segundo lugar de la lista porque se presenta un presupuesto integrado, es decir, incluye tanto el presupuesto ordinario como el extraordinario. Según el Ministro de Hacienda, el presupuesto extraordinario de este ministerio casi alcanza los 335 millones de colones. A esta cantidad se agrega el presupuesto del desaparecido Ministerio de Coordinación —antes Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social (MIPLAN)—, equivalente a 60 millones de colones. Llama la atención que el presupuesto de 1995 de este ministerio haya sido de 20 millones de colones, mientras que el del próximo año ascienda a los 60

millones, es decir, recibirá 40 millones más que antes de su "modernización".

No obstante que la magnitud de su incremento no es muy grande, llama la atención que el presupuesto asignado al Ministerio de Seguridad Pública y al Órgano Judicial pase de representar el 13.41 al 14.36 por ciento. El primero recibirá casi la misma suma asignada al Ministerio de Salud, mientras que el Órgano Judicial recibirá el equivalente al 56 por ciento de presupuesto de ese ministerio. El presupuesto del Ministerio de Obras Públicas —mantenimiento y ampliación de la infraestructura productiva básica— es superior al del Ministerio de Salud.

En el presupuesto se observan otras contradicciones. Por ejemplo, el Fondo para lisiados sólo favorece a un reducido grupo de ex combatientes, mientras que los fondos para el desarrollo municipal están destinados a infraestructura. Esto último cuestiona la consistencia del concepto de desarrollo humano gubernamental, el cual está integrado, fundamentalmente, por los rubros de educación y salud. No se puede ignorar que esos fondos asignados a las municipalidades con facilidad se utilizan con fines políticos partidistas. Más aún, de cara a las próximas elecciones municipales y legislativas.

La pérdida de terreno de la educación y la salud frente a la seguridad pública se refleja también en la asignación de recursos humanos. Al examinar el comportamiento del empleo público planeado para 1996, llama la atención que éste experimentará un incremento de 11,698 plazas, llegando a un gran total de 178,638. Este crecimiento se explica porque se piensa contar con 9,580 policías más y 2,790 nuevos empleados en el Instituto Salvadoreño de Seguridad Social (ISSS). El área de educación, en cambio, sólo proyecta 123 plazas nuevas, mientras que salud se mantendrá sin modificación. El incremento de plazas en el seguro social podría beneficiar al sistema nacional de salud, pero no olvidemos que éste sólo cubre a los trabajadores cotizantes. No se contempla aumentar las plazas en los hospitales públicos. El crecimiento global de las plazas muestra otra vez la preponderancia de las áreas de seguridad y administración de justicia sobre las demás.



Estas cantidades serán modificadas si el gobierno prosigue con su plan de despedir a 15 mil empleados públicos (cerca del 8.9 por ciento del total), amparado en la Ley Temporal de Compensación Económica. Los despidos no afectarán el área de seguridad pública.

El financiamiento del presupuesto ha venido apoyándose cada vez más en los ingresos tributarios, al grado que se espera que en 1996 éstos aporten el 93 por ciento del total. Por este motivo, interesa examinar, de forma general, el efecto de las recientes reformas tributarias. La reforma tributaria, emprendida desde 1989 por el primer gobierno de ARENA, ha priorizado algunos impuestos indirectos como fuente de ingresos y ha reducido la recaudación a través de los impuestos directos. De aquí resulta que los impuestos pagados por los sectores de ingresos medios y bajos sean los que proporcionen el aporte mayor para financiar el presupuesto de la nación. El pilar fundamental de esta reforma es el impuesto al

valor agregado y la eliminación de otros impuestos que grababan a los empresarios, tales como los impuestos sobre las exportaciones y al patrimonio.

En 1993, el impuesto al valor agregado aportó más del 47 por ciento de los ingresos tributarios, cuando antes representaba alrededor del 10 por ciento. Este impuesto es pagado sólo por los consumidores no inscritos en el registro tributario. Los contribuyentes inscritos (generalmente empresarios) están exentos, incluso del pago de su propio consumo que registran como crédito fiscal y, por lo tanto, como un descuento dentro del total de impuestos que transfieren de los consumidores al Estado. En julio, el impuesto al valor agregado se incrementó al 13 por ciento. Como contrapartida, la reforma eliminó el impuesto sobre el patrimonio, el impuesto sobre las exportaciones (incluyendo el impuesto al café) y la reducción del impuesto sobre las importaciones. Así, entre 1989 y 1993 (último año del cual el Banco Central de Reserva tiene el monto de los ingresos tributarios), la importancia de los impuestos indirectos ha aumentado.

El presupuesto de 1996 evidencia que el modelo de desarrollo del gobierno actual no pretende, en realidad, hacer del gasto social el rubro más importante, pues éste, de hecho, disminuirá su participación. Por consiguiente, el programa social que el presidente Calderón propone se reduce a un discurso demagógico. Si la tendencia que muestra el presupuesto del próximo año se mantiene, en lugar de aumentar el gasto social al 50 por ciento del presupuesto nacional, tal como lo promete el presidente Calderón, al

finalizar el siglo, éste se reducirá al 20 por ciento.

El notable incremento que experimentarán los gastos de seguridad pública y administración de justicia recuerdan la década pasada, cuando el mayor incremento presupuestario se daba en defensa y seguridad.

La reforma tributaria ha llevado a que el presupuesto sea financiado por el impuesto al consumo. Consecuentemente, el costo de cualquier incremento en el presupuesto es pagado por el consumidor, mientras que el empresario queda eximido de responsabilidad. En este contexto, el incremento del gasto social sería ineficaz, pues implicaría una mayor extracción de recursos de aquellos sectores a los cuales dicho gasto beneficiaría. El presupuesto general de la nación descansa más sobre los impuestos que pagan los sectores menos favorecidos. Las mejoras en la administración de justicia y la seguridad pública, así como los gastos en obras públicas y desarrollo económico han demostrado históricamente favorecer más a los sectores empresariales minoritarios que a los consumidores.

El incremento en el presupuesto de seguridad pública no sería necesario de no existir condiciones económicas y sociales que fomentan esquemas de sobrevivencia, que atentan contra el "orden" social. Un mayor interés por la educación y la salud mejoraría las oportunidades de desarrollo para los pobres, reduciría la inseguridad pública, y con ello, la necesidad de invertir mayores recursos en el fortalecimiento de estructuras policiales y militares.

#### Gasto social y composición de los ingresos tributarios

	1994	1995	1996
Porcentajes del total del presupuesto			
Educación	14.67	14.81	14.60
Salud	9.20	10.25	9.23
Vivienda	0.32	0.36	0.31
Trabajo y prev. social	0.21	0.21	0.21
Desarrollo social	24.40	25.63	24.35

Rubro	1989	1990	1991	1992	1993
<b>Impuestos directos</b>	30.8	28.8	30.2	28.3	25.8
Impuesto sobre la renta	23.7	22.7	23.7	21.8	21.4
Otros	7.1	6.1	6.5	6.5	4.4
<b>Impuestos indirectos</b>	69.2	71.2	69.8	71.7	74.2
IVA	—	—	—	13.9	47.1
Importaciones	12.7	14.5	15.8	17.4	16.1
Exportaciones	5.4	8.0	5.5	0.6	0.1
Consumo de productos	17.5	14.9	13.9	12.1	9.5
Otros	33.6	33.8	34.6	27.7	1.4

*Fuente:* Revistas del Banco Central de Reserva y anteproyecto del presupuesto general de la nación.

