

Consideraciones sobre el presupuesto para 1994

El presupuesto para 1994 adquiere un cariz importante: será ejecutado por dos gobiernos, una parte hasta el 31 de mayo, cuando finaliza el período presidencial de Cristiani, y la otra parte a partir del 1 de junio, la cual estará a cargo del gobierno que resulte electo.

De acuerdo con el anteproyecto presentado por el Ministro de Hacienda, el total de gastos asciende a 9,582.6 millones de colones, superior en 1,946.2 millones (25.5 por ciento) al presupuesto en ejecución de 1993. El gasto se realizará de la siguiente forma: 4,498.2 millones de colones en programas de funcionamiento de las unidades primarias; 1,831.5 millones para transferencias corrientes; 1,219.7 millones para el pago de intereses sobre la deuda pública, que en total suman 7,549.3 millones para gastos de funcionamiento en general, que representan el 78.8 por ciento del total. Mientras que para los gastos en capital se asignan los restantes 2,033.3 millones de colones (21.2 por ciento), de los cuales 1,084.9 millones son para programas de inversión directa, 33.4 para transferencias de capital, 891.4 para amortización de la deuda pública y 23.5 para programas de financiamiento.

Por el lado de los ingresos, el presupuesto presenta la estructura siguiente: 7,206.1 millones (75.2 por ciento) en concepto de impuestos; 694.6 millones (7.2 por ciento) por otros ingresos corrientes; 116.4 millones (1.2 por ciento) en donativos, 280 millones (2.9 por ciento) por venta de activos; 43.2 (0.5 por ciento) por reembolso de préstamos; 113.0 millones (1.2 por ciento) por la

venta de bonos en dólares al mercado nacional y 1,129.3 millones (11.8 por ciento) por préstamos externos.

El déficit que arroja el presupuesto aprobado para 1994 asciende a 1,242.3 millones, equivalentes al 13 por ciento del total. El déficit sin donativos asciende a 1,358.8 millones, el 14.2 por ciento del presupuesto.

Para 1994, de acuerdo con el ministerio de Planificación se espera que la tasa de crecimiento del producto real sea del 5 por ciento, que el producto territorial bruto a precios de mercado llegue a los 74,000 millones, lo cual significaría que la presión fiscal será del 9.7 por ciento, la presión del gasto del 12.5 por ciento y la relación con el déficit sin donativos del 1.8 por ciento.

Desafortunadamente, el presupuesto de 1994 carece de la integración presupuestaria a que se comprometió el Ministro de Hacienda el año pasado (1992) ante la comisión de hacienda de la asamblea, cuando indicara que se integraría el presupuesto ordinario con el extraordinario, el cual es manejado por el Ministerio de Planificación, a través de la Secretaría de Financiamiento Externo (SETEFE). Esta última pasaría a ser dependencia del Ministerio de Hacienda.

El único avance al respecto consiste, según la Ministro de Planificación en el hecho de haber realizado el presupuesto extraordinario con la misma metodología, cuentas ante todo, con la que se presenta el ordinario. Según fuentes extraoficiales, el monto del presupuesto extraordinario para 1994

asciende a 1,971.1 millones de colones, lo cual representa más de la quinta parte del ordinario. Se dice que el 85 por ciento de sus gastos se destina a inversión (1,675.4 millones) y el 15 por ciento a funcionamiento (295.7 millones). Este presupuesto no pasa por la debida aprobación legislativa, sino que sus respectivas asignaciones quedan a criterio del Organismo Ejecutivo y de los entes que lo financian, en particular AID.

Según el artículo 224 de la Constitución, únicamente debe haber un presupuesto general de la república. El artículo mencionado dice literalmente "Todos los ingresos de la Hacienda Pública formarán un solo fondo que estará afecto de manera general a las necesidades y obligaciones del Estado. La Ley podrá, sin embargo, afectar determinados ingresos al servicio de la deuda pública. Los donativos podrán asimismo ser afectados para los fines que indique el donante". Pero en el artículo 225 queda establecida la posibilidad de contar con varios presupuestos "Cuando la ley lo autorice, el Estado, para la consecución de sus fines, podrá separar bienes de la masa de la Hacienda Pública o asignar recursos del Fondo General para la constitución o incremento de patrimonios Especiales destinados a Instituciones Públicas".

Los artículos 224 y 225 en ningún momento se refieren a que pueden existir fondos que no pasen por el fondo general de la república o que no sean definidos por el Organismo Legislativo. El 224 faculta para recibir donativos destinados a un proyecto determinado, según la voluntad del donante. Por lo tanto, en este caso hay facultad para establecer un presupuesto especial, pero siempre con cargo al fondo general. Mientras que el artículo 225 permite separar bienes de la masa de la hacienda pública o asignar recursos del fondo general para ciertos patrimonios especiales destinados a instituciones públicas.

Desde 1983, los gobiernos sucesivos se han apoyado en este artículo para crear el presupuesto extraordinario para la reactivación económica. Además en la ley orgánica de presupuestos, vigente desde 1954, se establece la posibilidad de contar con presupuestos extraordinarios. El artículo 18 establece que "En casos especiales, por razones de buena administración o por exigencias deriva-

das del financiamiento, alguno o algunos de los Programas de Inversión se podrán administrar mediante Presupuestos Extraordinarios, ya sea que se trate de programas cuya ejecución esté a cargo del Gobierno Central o de organismos autónomos".

Al analizar conjuntamente la posición constitucional y la de la ley orgánica de presupuestos, respecto al presupuesto extraordinario, se encuentran las siguientes incongruencias: (a) no se indica claramente que los presupuestos extraordinarios deben ser entes separados del fondo general; (b) los presupuestos especiales han funcionado con cargos al fondo general cuando éstos han estado vinculados con programas de inversión y, o cuestiones de salud o educación; (c) cuando se emitió el decreto que dio vida al presupuesto extraordinario, en 1983, la actual Constitución estaba en discusión, por tanto, dicho presupuesto no responde a lo establecido por ella y raya en lo inconstitucional, a pesar de que una ley secundaria, como la de presupuestos puede permitirlo, aunque también con reservas.

En la asamblea legislativa todavía no se ha discutido la inconstitucionalidad del presupuesto extraordinario por razones obvias. Su creación fue posible por el pacto de Apaneca, es decir, hubo consenso en las diversas fuerzas políticas que conformaron el llamado gobierno de unidad nacional. Además, en ese momento, la correlación de fuerzas de la guerra civil era contraria al gobierno. En consecuencia, el gobierno de Estados Unidos, preocupado por esta situación desfavorable, decidió que buena parte de los fondos de ayuda que enviaba a El Salvador deberían ser utilizados en forma ágil, es decir, sin pasar por los trámites legislativos contemplados por la Constitución. De esta manera, por presiones de Estados Unidos, se creó el presupuesto extraordinario. Estas circunstancias han permitido que los gobiernos de turno, el demócrata cristiano primero y el de ARENA en la actualidad, hayan utilizado discretamente dichos fondos, según sus intereses. La mayor parte de estos fondos fueron utilizados para financiar los programas de contrainsurgencia.

Por lo tanto, ni la democracia cristiana ni ARENA ni el PCN han estado dispuestos a impugnar la constitucionalidad de dicho presupuesto

paralelo. En los últimos años, según declaraciones de funcionarios públicos, la mayor parte de estos fondos se ha destinado a programas de inversión pública.

Pero el problema no radica únicamente con el presupuesto extraordinario, ya que de acuerdo con el FMI, el gobierno central cuenta con 23 presupuestos, es decir, hay 22 presupuestos adicionales además del ordinario. Muchos están vigentes o abiertos, pese a que los proyectos ya caducaron. Entre éstos se destacan el Fondo Extraordinario para la Construcción de la Carretera Especial Boulevard Venezuela-Santo Tomás-Comalapa, el Fondo Extraordinario para la Construcción e Instalación de un Puerto Pesquero Industrial en Punta Gorda, el Fondo Extraordinario para la Ejecución del Proyecto Generación de Empleo, el Fondo Extraordinario para la Instalación de una Planta de Alcohol Etilico y el Fondo Especial Extraordinario para el Evento Electoral de 1991. Otros presupuestos creados por la gestión de ARENA han adquirido relevancia, el Fondo para el Programa de Reconstrucción Nacional, el Fondo de Inversión Social y el Fondo para Protección del Medio Ambiente.

A esta multiplicidad de presupuestos gubernamentales sólo cabe calificarla como desorden administrativo, lo cual facilita las operaciones fraudulentas así como diluir la presencia económica del gobierno. Además hay que tomar en cuenta que existen otras ejecuciones presupuestales dentro del sector público como son las de las instituciones oficiales autónomas y semiautónomas, las empresas financieras y la de los gobiernos municipales.

En el caso salvadoreño, existen disposiciones constitucionales que indican qué hacer en materia de presupuesto. Todos los años, el gobierno, a través del Ministerio de Hacienda, está obligado a presentar ante la asamblea legislativa el presupuesto de ingresos y gastos. Una vez discutido y aprobado por los diputados, para lo cual se requiere el voto de al menos la mitad más uno, es decir, una mayoría simple, el presupuesto se convierte en ley secundaria.

Diversos artículos de la Constitución hacen re-

ferencia, directa o indirecta, al presupuesto, así como a qué rubros debe destinarse en forma prioritaria. A este respecto, es conveniente hacer referencia explícita a los artículos en cuestión.

Art. 224. Todos los ingresos de la Hacienda Pública formarán un solo fondo que estará afecto de manera general a las necesidades y obligaciones del Estado.

Art. 226. El Organo Ejecutivo, en el Ramo correspondiente, tendrá la dirección de las finanzas públicas y estará especialmente obligado a conservar el equilibrio del Presupuesto hasta donde sea compatible con el cumplimiento de los fines del Estado.

Art. 227. El Presupuesto General del Estado contendrá, para cada ejercicio fiscal, la estimación de todos los ingresos que se espera percibir de conformidad con las leyes vigentes a la fecha en que sea votado, así como la autorización de todas las erogaciones que se juzgue conveniente para realizar los fines del Estado.

Las prioridades del presupuesto están determi-



nadas en los artículos siguientes:

Art. 1. En consecuencia, es obligación del Estado asegurar a los habitantes de la República, el goce de la libertad, la salud, la cultura, el bienestar económico y la justicia social.

Art. 2. Toda persona tiene derecho a la vida, a la integridad física y moral, a la libertad, a la seguridad, al trabajo, a la propiedad y posesión, y a ser protegida en la conservación y defensa de los mismos.

Art. 32. La familia es la base fundamental de la sociedad y tendrá la protección del Estado, quien dictará la legislación necesaria y creará los organismos y servicios apropiados para su integración, bienestar y desarrollo social, cultural y económico.

Art. 35. El Estado protegerá la salud física, mental y moral de los menores, y garantizará el derecho de éstos a la educación y a la asistencia.

Art. 37. El Estado empleará todos los recursos que estén a su alcance para proporcionar ocupación al trabajador, manual o intelectual, y asegurar a él y a su familia las condiciones económicas de una existencia digna. De igual forma promoverá el trabajo y empleo de las personas con limitaciones o incapacidades físicas, mentales o sociales.

Art. 38. Todo trabajador tiene derecho a devengar un salario mínimo, que se fijará periódicamente. Para fijar este salario se atenderá sobre todo al costo de la vida, a la índole de la labor, a los diferentes sistemas de remuneración, a las distintas zonas de producción y a otros criterios similares. Este salario mínimo deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales del hogar del trabajador en el orden material, moral y cultural.

Art. 50. La seguridad social constituye un servicio público de carácter obligatorio... Al pago de la seguridad social contribuirán los patronos, los trabajadores y el Estado en la forma y cuantía que determine la ley.

Art. 53. El derecho a la educación y a la cultu-

ra es inherente a la persona humana en consecuencia es obligación y finalidad primordial del Estado su conservación, fomento y difusión... El Estado propiciará la investigación y el quehacer científico.

Art. 54. El Estado garantizará el sistema educativo para lo cual creará las instituciones y servicios que sean necesarios.

Art. 56. Todos los habitantes de la República tienen el derecho y el deber de recibir educación parvularia y básica que los capacite para desempeñarse como ciudadanos útiles. El Estado promoverá la formación de centros de educación especial... La educación parvularia, básica y especial será gratuita cuando la imparta el Estado.

Art. 57. Los centros de enseñanza privados estarán sujetos a reglamentación e inspección del Estado y podrán ser subvencionados cuando no tengan fines de lucro.

Art. 61. Se consignarán anualmente en el Presupuesto del Estado las partidas destinadas al sostenimiento de las universidades estatales y las necesarias para asegurar y acrecentar su patrimonio.

Art. 65. La salud de los habitantes de la República constituye un bien público. El Estado y las personas están obligadas a velar por su conservación y restablecimiento... El Estado determinará la política nacional de salud y controlará y supervisará su aplicación.

Art. 66. El Estado dará asistencia gratuita a los enfermos que carezcan de recursos, y a los habitantes en general, cuando el tratamiento constituya un medio eficaz para prevenir la diseminación de una enfermedad transmisible.

Art. 69. El Estado proveerá los recursos necesarios e indispensables para el control permanente de la calidad de los productos químicos, farmacéuticos y veterinarios, por medio de organismos de vigilancia.

Art. 70. El Estado tomará a su cargo a los indigentes que, por su edad o incapacidad física o mental, sean inhábiles para el trabajo.

Art. 101. El Estado promoverá el desarrollo económico y social mediante el incremento de la producción, la productividad y la racional utilización de los recursos. Con igual finalidad, fomentará los diversos sectores de la producción y defenderá el interés de los consumidores.

Art. 102. El Estado fomentará y protegerá la iniciativa privada dentro de las condiciones necesarias para acrecentar la riqueza nacional y para asegurar los beneficios de ésta al mayor número de habitantes del país.

Art. 103. El subsuelo pertenece al Estado, el cual podrá otorgar concesiones para su explotación.

Art. 104. Los bienes inmuebles propiedad del Estado podrán ser transferidos a personas naturales o jurídicas dentro de los límites y en la forma establecida por la ley.

Art. 105. El Estado fomentará el establecimiento, financiación y desarrollo de la agroindustria, en los distintos departamentos del país.

Art. 116. El Estado fomentará el desarrollo de la pequeña propiedad rural. Facilitará al pequeño productor asistencia técnica, créditos y otros medios necesarios para la adquisición y el mejor aprovechamiento de sus tierras.

Art. 117. Se declara de interés social la protección, restauración, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales. El Estado creará los incentivos económicos y proporcionará la asistencia técnica necesaria para el desarrollo de programas adecuados.

Art. 119. Se declara de interés social la construcción de viviendas. El Estado procurará que el mayor número de familias salvadoreñas lleguen a ser propietarios de su vivienda.

Art. 131. Corresponde a la Asamblea Legislativa: 6°. Decretar impuestos, tasas y demás contribuciones sobre toda clase de bienes, servicios e ingresos en relación equitativa. 8°. Decretar el Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Administración Pública, así como sus refor-

mas. 9°. Crear y suprimir plazas, y asignar sueldos a los funcionarios y empleados de acuerdo con el régimen de Servicio Civil. 12°. Decretar leyes sobre el reconocimiento de la deuda pública y crear y asignar los fondos necesarios para su pago.

Art. 181. La administración de justicia será gratuita.

Art. 210. El Estado reconoce la deuda política como un mecanismo de financiamiento para los partidos políticos contendientes, encaminado a promover su libertad e independencia.

Art. 233. Los bienes raíces de la Hacienda Pública y los de uso público sólo podrán donarse o darse en usufructo, comodato o arrendamiento, con autorización del Organismo Legislativo, a entidades de utilidad general.

Art. 234. Cuando el Estado tenga que celebrar contratos para realizar obras o adquirir bienes muebles en que hayan de comprometerse fondos públicos, deberán someterse dichas obras o suministros a licitación pública.

El presupuesto se encuentra dividido en unidades primarias y sectoriales. La clasificación más común o más mencionada es la de las unidades primarias, aunque no por ello es la "mejor". Como su nombre lo indica, corresponde a la división del gasto entre las diversas unidades administrativas del gobierno central, es decir, corresponde a los tres órganos del Estado, con quince ramos (ministerios y viceministerios) y seis unidades de apoyo. Adicionalmente, incluye las obligaciones generales y los compromisos de la deuda pública.

El gobierno de Cristiani, en su último año, asigna a educación el porcentaje más alto, 14.7, siguiéndole obras públicas con el 13.4 por ciento y salud con el 9.2 por ciento. El cuarto lugar lo ocupa defensa con el 9 por ciento y el quinto, la presidencia de la república con el 5.4 por ciento.

A las diversas dependencias relacionadas con la administración de justicia —el Organismo Judicial, la Fiscalía General, la Procuraduría General, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y el Ministerio de Justicia— les corresponde el 5.2 por ciento. Según las reformas a la Cons-

titución, al Organo Judicial, es decir, a la Corte Suprema de Justicia, le corresponde una suma no menor del 6 por ciento de la totalidad de los ingresos corrientes (a la cual se debe llegar progresivamente en 1995); sin embargo, se considera que ese porcentaje debe ser distribuido entre todas las dependencias encargadas de la administración de justicia y no ser exclusivo de la Corte Suprema de Justicia. Esta modificación implica una reforma constitucional que podría ser adoptada por la asamblea actual antes de finalizar su mandato.

La situación patética de la administración de justicia radica en que las asignaciones que el Ministerio de Hacienda ha determinado en el presupuesto para la Fiscalía General (19 millones), para la Procuraduría General (23.2 millones) y para la Procuraduría de Derechos Humanos (21.4 millones) resultan ser insuficientes para atender las obligaciones que las leyes aprobadas que entraran en vigencia en 1994 les exigen a cumplir. Por ejemplo, se requieren fiscales y defensores para los juzgados de familia y para los agrarios, para atender las necesidades de la ley del menor infractor y para contratar más defensores de oficio (el número de defensores actual facilita que los sospechosos sean puestos en libertad, dado que la ley exige que al momento de la detención cada sospechoso tenga un defensor y la Procuraduría General no cuenta con una cantidad suficiente).

La fiscalía y la procuraduría presentaron sendas solicitudes presupuestales que superan los 50 millones, pero el Ministerio de Hacienda presenta una solicitud que ni tan siquiera llega a la mitad de lo que requieren aquéllas. La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos se encuentra en una situación similar. Esta presentó una solicitud de 35.6 millones, pero el Ministerio de Hacienda se la rebajó a 21.3 millones, es decir, 14.3 millones menos, los cuales servirían para abrir ocho nuevas oficinas departamentales. Según la ley, debe haber dependencias de esta procuraduría en los catorce departamentos.

Resulta sospechoso este tratamiento dado a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos ante el regreso de los fatídicos escuadrones de la muerte, con un claro propósito de entorpecer el proceso de pacificación y de enturbiar el proce-

so electoral. Será que no se quiere profundizar en la investigación de los escuadrones y por ello se bloquea el desarrollo de esta procuraduría.

Otra dependencia que ha visto recortada su solicitud presupuestaria es la Corte de Cuentas, que se encuentra elaborando un programa de modernización de la gestión administrativa del Estado. Para ello solicitó 86.4 millones, pero el Ministerio de Hacienda se los recortó 59.7. Es más, en la asamblea hay casi consenso de la necesidad de impulsar una reforma constitucional para modificar el papel de la Corte de Cuentas, atribuyéndoles otras funciones más modernas, más en la línea de una contraloría general, lo cual implica una mayor presencia e incidencia en el control de la gestión financiera de los diversos entes del sector público.

Mención especial corresponde al monto solicitado para defensa, 866.5 millones, una cantidad equivalente a la solicitada para 1993; pero que en realidad es superior en 30 millones, dado que en el presupuesto de 1993 esta cantidad estaba asignada para la partida de "Rehabilitación del personal lidiado". En 1994 aparece este mismo gasto como un compromiso del ministerio de Hacienda, es decir fuera de Defensa. Además, según declaraciones de los ministros Ponce y Corado ante la comisión de hacienda de la asamblea, en el presupuesto de 1993 se contemplaba un fondo para indemnizar a la tropa que se desmovilizara, en cumplimiento de lo establecido por los acuerdos de paz. Sin embargo, los soldados desmovilizados denunciaron que aún no habían sido indemnizados en noviembre de 1993. Por lo tanto, la pregunta obligada es qué destino tuvo el fondo de indemnizaciones que los ministros de defensa reconocen haber recibido.

En 1992, de acuerdo con la liquidación del presupuesto presentado a la asamblea, el ramo de defensa gastó 1,236.4 millones, de los cuales 229.1 se destinaron a seguridad pública. Esta es la primera vez, en al menos los últimos veinte años, que defensa tiene gastos en seguridad, ya que anteriormente los ramos de defensa y seguridad se presentaban y liquidaban por separado. Si en 1992 se gastó en seguridad, se ha creado una situación inconstitucional, pues la reforma a los artículos 159, 211 y 212 de la Constitución es clara en este punto, "La Defensa Nacional y la Seguridad Pú-

blica estarán adscritas a Ministerios diferentes" y "La Fuerza Armada tiene como misión la defensa y la soberanía del Estado".

Si bien es cierto que en los acuerdos de paz se estableció un régimen transitorio para la Policía Nacional, por medio del cual se establece que mientras no esté completamente desplegada la Policía Nacional Civil, aquélla tendrá a su cargo la seguridad pública en los departamentos donde todavía no se encuentre la desplegada la nueva policía. En los acuerdos se indica de forma clara que "la Policía Nacional no quedará adscrita a ningún Ministerio [y que] El Director General [de la Policía Nacional] estará bajo la autoridad directa del Presidente de la República". En la realidad, el nombramiento del director de la Policía Nacional aparece dentro de la ordenanza de la Fuerza Armada, es decir, del Ministro de Defensa. Todo ello indica que la Fuerza Armada continúa ejerciendo funciones de seguridad, es falso que la Policía Nacional se haya desligado realmente del Ministerio de Defensa y su adscripción a la presidencia de la república es pura retórica. En este aspecto, el presupuesto de 1994 resulta inconstitucional a todas luces.

El presupuesto de la Policía Nacional debiera estar bajo la presidencia de la república o bajo la Policía Nacional Civil. De esta forma se cumpliría con la ley de La Policía Nacional Civil, que establece que una vez desaparecida la Policía Nacional, todos sus inventarios pasarán a engrosar el haber de aquélla; de lo contrario, el Ministerio de Defensa terminará quedándose con ellos, con lo cual se violaría la ley de la Policía Nacional Civil y los acuerdos de paz.

Si en 1992 se gastaron 1,007.3 millones en defensa y si durante dicho año el promedio de efectivos fue de 50 mil, quiere decir que se gastó un promedio de 20.1 mil colones por cada efectivo; mientras que para 1994, con 31 mil efectivos, según declaraciones del ministro de defensa, lo que está solicitando es un promedio de 27.9 mil por efectivo. Así, resulta que en tiempos de paz, se gasta una cantidad mayor por efectivo que en tiempos de guerra. En 1991, el último año de la guerra, por cada uno de los 62 mil efectivos se

gastaron 16.7 mil colones; en 1990, 16.1 mil colones. Esta situación resulta incongruente con el nuevo tiempo de paz que vive El Salvador.

Además, durante la guerra, defensa presentaba su presupuesto distribuido en por lo menos ocho cuentas, pero para 1994 lo hace sólo en cuatro, con lo cual resulta ser más oscuro o menos cristiano en tiempos de paz. Para el Hospital Militar se destinan 265.4 millones, es decir, que para 31 mil personas se provee una cantidad que equivale al 30.1 por ciento del total asignado para el Ministerio de Salud Pública ¿Cómo es posible que 31 mil personas reciban un promedio de 8.6 mil colones en concepto de salud, mientras que el 40 por ciento de la población que vive en condiciones de extrema pobreza, que constituye la población objetivo del régimen de salud pública, recibe un promedio de 440 colones para atender sus problemas de salud. Esta es una de las incongruencias del presupuesto aprobado para 1994.

Los recortes presupuestarios que experimentaron la Fiscalía General, la Procuraduría General, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y la Corte de Cuentas suman unos 100 millones de colones, los cuales bien pueden salir de dos cuentas, de la de ingresos corrientes del presupuesto ordinario o bien del extraordinario. En el primero de los casos habría que preguntarse qué tipo de reasignación tendría que hacerse. Al revisar las asignaciones de Hacienda, pueden salir 65.0 millones de defensa, 25 millones de la Policía Nacional (hay que recordar que funcionará hasta mediados de 1994, según declaraciones de Oscar Santamaría en la asamblea, y que a lo largo de todo el año se realizarán desmovilizaciones para darle espacio a la Policía Nacional Civil), un millón de lo asignado al comisionado presidencial para los derechos humanos, cargo que debe desaparecer y los restantes 9 millones de la cuenta Provisión para Atender Gastos Imprevistos. Con estas reducciones, defensa quedaría con 801.5 millones (7.5 por ciento de reducción) y la Policía Nacional y Bomberos con 166 millones (13.1 por ciento de reducción).

También se pueden dedicar los 30.6 millones que aparecen en el ramo de hacienda destinados a

la Policía de Aduanas, entidad que según los acuerdos de paz y la reforma constitucional ya no debe existir, pero que paradójicamente tiene asignada esa cantidad y en la ley de salarios le aparecen 1,124 plazas, siendo la mayor parte de ellos agentes, policías, clases, comandantes, todo a usanza militar. Además, en las diversas aduanas lo que se encuentra son agentes uniformados de policías nacionales, incluso aparece la cifra de 30 alumnos, cuando esta institución ya no debiera existir. De acuerdo con la Academia Nacional de Seguridad Pública, se están preparando policías nacionales civiles para desempeñar la función de inspector de aduanas.

Con la propuesta anterior, el 100 por ciento de las necesidades que tienen la administración de justicia y la Corte de Cuentas quedarían solventadas.

En caso de utilizar recursos del presupuesto extraordinario, éstos deben provenir de nuevos contratos o préstamos por firmar o de asignaciones elevadas como las de obras públicas, la Secretaría Nacional de Reconstrucción, de planificación, de economía, etc.

Como un dato de referencia sobre lo inadecuado que resultan algunas asignaciones, valga la comparación entre la Universidad de El Salvador y la Academia Nacional de Seguridad Pública. A la Universidad, una institución que cuenta con más de cien años de existencia, se le asignan 126 millones de colones para atender a 28 mil alumnos, mientras que a la Academia, que apenas tiene un año de existencia, se le asignan 89.8 millones para 2.5 mil alumnos. Las diferencias salariales son notables, mientras el rector de la Universidad gana 5,600 colones, el director de la Academia gana 16,000; los sueldos de los profesores de la Academia están por arriba de los 7,000 colones, siendo muy superiores a los del rector, ya no digamos a los de los decanos de la Universidad.

Cuando se analizan los sueldos del Ministerio de Salud también se encuentran grandes contradicciones, los directores de los hospitales ganan menos de 5,000 colones, pero cualquier juez gana más que ellos, lo cual se traduce en una mala calidad de la asistencia que se brinda en los hospitales públicos.

El presupuesto de 1994 asigna 1,946.2 millones de colones adicionales respecto al de 1993, los cuales se distribuyen de la manera siguiente: deuda pública 26.71 por ciento, presidencia 16.65 por ciento, educación 15.38 por ciento, obras públicas 15.24 por ciento, salud pública 7.81 por ciento. Estas asignaciones, 1,591.8 millones de colones, que representan el 81.79 por ciento del total del incremento, denotan cuáles son las actividades que reciben mayor resfuerzo presupuestario para el último año de gestión de Cristiani.

Las asignaciones cuyo monto fue reducido son las siguientes: seguridad pública 65 millones, deuda a partidos políticos 6 millones, justicia 4.6 millones, economía 2.8 millones. Sorprende la reducción del presupuesto de justicia, dado los graves problemas que ésta presenta. Esto ha quedado manifiesto en los sucesos sangrientos que ocurrieron en el penal de San Francisco Gotera.

Al considerar en forma conjunta el presupuesto ordinario y el extraordinario, cuya suma asciende a 11,553.7 millones de colones, resulta que el Ministerio de Obras Públicas recibirá la mayor cantidad de dinero en 1994, 1,812.7 millones de colones (15.7 por ciento del total de ambos presupuestos), lo cual desdice lo manifestado por miembros de ARENA, al afirmar que el Ministerio de Educación es el que tiene la preferencia presupuestaria, ya que éste recibirá de ambos presupuestos 1,432 millones; salud recibirá 907.3 millones; la Secretaría Nacional de Reconstrucción, 788.2 millones; el Banco de Tierras, 190.5 millones.

La clasificación sectorial tiene como finalidad presentar la estrategia de desarrollo a largo plazo del presupuesto. Posee seis grandes cuentas, cuatro de ellas vinculadas con el desarrollo, por ello, éstas tienen una proyección de largo plazo, desarrollo de recursos naturales, desarrollo social, desarrollo de infraestructura y desarrollo de la producción. Las otras dos cuentas están destinadas a servicios inmediatos, por tanto, son de corto plazo, servicios económicos y financieros y administración y servicios generales.

Al analizar la composición del gasto resulta que para las cuentas de desarrollo se destina un total de 4,516 millones de colones (47.1 por cien-

to), mientras que para servicios se asignan 5,066.5 millones (52.9 por ciento). Esta composición indica que todavía se continúa pensando más en términos de corto plazo, salir de los compromisos, que en términos de largo plazo para una perspectiva de desarrollo. Esta situación se viene arrastrando desde la década pasada, cuando efectivamente el fin era de corto plazo: derrotar la insurgencia, descuidando las consideraciones del desarrollo. En consecuencia, el principal rubro estaba destinado a cuestiones contrainsurgentes, pero aun así, en el período de 1980 a 1988 se gastó un promedio del 50.6 por ciento en servicios, es decir, que su importancia se ha incrementado con el gobierno de ARENA. Se hace necesario modificar de manera drástica esta distribución, para poder alcanzar al menos una distribución como la que se tuvo entre los años de 1974 y 1979, cuando a los servicios se destinó el 27.9 por ciento, es decir, que la mayor parte estaba destinada al desarrollo, el 72.1 por ciento.

Resulta inconcebible que para atender el rubro de los recursos naturales apenas se destinen 58.9 millones de colones, un monto inferior al del presupuesto en ejecución (72.9 millones). Esto si se tiene en cuenta el notable deterioro del medio ambiente en nuestro país, donde se hace necesario impulsar un programa agresivo, al menos para ser congruente con lo que Cristiani firmó en la Cumbre de Río, en junio de 1992.

Durante el gobierno de ARENA ha disminuido en forma sensible la parte del PTB destinado al gasto social. Incluso durante la guerra se destinó casi el 5 por ciento del PTB. Pero el gobierno de ARENA ha disminuido ese promedio a menos del 4 por ciento. En los años setenta, representaba casi el 6.5 por ciento. Esto quiere decir que si en 1994 se pensara en dedicar el mismo esfuerzo del PTB, el monto tendría que ser casi el doble de lo asignado.

Desde el punto de vista del desarrollo, la presión sobre el PTB que presenta el presupuesto de 1994 es del 6.1 por ciento, mientras que los servicios representan el 6.85 por ciento. Durante la guerra los datos fueron del 8.62 y del 8.85 por ciento respectivamente. Es decir se continúa fortaleciendo la grave deuda social existente, gracias al

programa neoliberal de ARENA.

La deuda social, generada por los años de guerra y por la aplicación del programa de ajuste neoliberal, continúa siendo un elemento primordial que debe ser atendido, dado que afecta de manera negativa a la mayoría de la población. Todo indica, sin embargo, que dicha deuda no está siendo considerada, ya que los montos destinados para satisfacerla resultan insuficientes. Situación que contrasta con el hecho de que la deuda pública contraída sí está siendo atendida. Por eso, en el presupuesto de 1994 se destinan 2,111 millones de colones para ésta (22.03 por ciento del presupuesto y 2.85 por ciento del PTB).

El incremento de 1,946.2 millones de colones de 1994 se distribuye de la siguiente manera: 615.8 millones para servicios económicos y financieros, 504.2 millones para administración y servicios generales, 495.5 millones para desarrollo social, 196.4 millones para desarrollo de la infraestructura, 48.3 millones para desarrollo de la producción. Al mismo tiempo, el rubro de desarrollo de los recursos naturales disminuye en 14.1 millones. La mayor parte del incremento se destina a los rubros de servicio, 1,120 millones de colones (57.55 por ciento del incremento), lo cual denota que no hay todavía un cambio de interés en las prioridades de desarrollo, que continúan relegadas a un segundo plano.

La clasificación por clases generales es un ordenamiento contable del presupuesto, que contiene el número de cada una de las partidas para controlar el presupuesto aprobado. Las macrocuentas que contiene son: 0-a. salarios; 0-b. otros servicios personales; 1. servicios no personales; 2. materiales y suministros; 3. maquinaria y equipo; 4. inmuebles y equipos existentes; 5. construcciones, adiciones y mejoras por contrato; 6. transferencias corrientes; 7. transferencias de capital; 8. desembolsos financieros; 9. asignaciones globales.

A partir de las cuentas, se puede apreciar la rigidez del presupuesto actual, ya que la mayor parte de los gastos se destinan para atender las necesidades de funcionamiento, entre servicios personales y no personales, así como al suministro

de materiales y equipo, que en conjunto tienen una asignación de 5,755.5 millones de colones (60.06 por ciento del total). Al agregar las transferencias corrientes, asciende al 79.33 por ciento, es decir, que casi cuatro quintas partes del presupuesto están destinadas al funcionamiento directo.

En esta clasificación se puede apreciar el esfuerzo que implican los aumentos salariales de los empleados públicos, efectuados en 1993, el 23.2 por ciento respecto de los niveles salariales de enero de ese año. Esta situación se verá reflejada a lo largo de todo el año 1994 e implica que de los 1,946.2 millones de colones de aumento que tiene el presupuesto en cuestión, 555.2 millones de colones corresponden a aumentos salariales, es decir, el 38.11 por ciento del total del aumento, se va en salarios. Todo ello a pesar de que la carga laboral ha disminuido, ya que de acuerdo con la ley de salarios, en 1993 había 86,031 puestos de trabajo y para 1994 se presupuestan 82,976, es decir, una disminución de 3,055 puestos de trabajo.

Los 1,946.2 millones de colones de incremento se distribuyen en cinco partidas: las transferencias corrientes, 572.1 millones, es decir, los subsidios gubernamentales reciben un refuerzo notable; servicios personales, 555.2 millones, producto de las alzas salariales decretadas; desembolsos financieros, 317.3 millones; los servicios no personales, 297.9 millones y las construcciones adiciones y mejoras, 295.2 millones. La asignación de tres partidas disminuye: maquinaria y equipo (52.3 millones), inmuebles y equipo (18.3 millones) y asignaciones globales (9.9 millones).

La clasificación económica del presupuesto permite combinar los gastos con los ingresos, lo cual arroja el déficit así como la forma para financiarlo. Esto es importante para considerar si el presupuesto alterará el nivel de estabilidad macroeconómica, en cuanto al alza de los precios y, o desajustes en la cuenta externa. El presupuesto de 1994 asigna 7,537.5 millones (78.66 por ciento del total) para los gastos corrientes y 2,045.1 millones (21.34 por ciento) para los gastos de capital. Pero la inversión real apenas llega a 1,094.0 millones (11.42 por ciento), lo cual indica que se trata de un presupuesto con una perspectiva

de corto plazo.

Los ingresos se descomponen de la siguiente forma, los ingresos corrientes ascienden a 8,016.6 millones de colones (83.66 por ciento) mientras que los ingresos de capital suman 1,566 millones (16.34 por ciento). De los ingresos corrientes, los más importantes son los provenientes de los impuestos, 7,206.1 millones de colones, siendo los impuestos indirectos los que más aportan (6,221.9 millones) y a su interior, el IVA es el impuesto más importante de la estructura tributaria salvadoreña (3,416.8 millones).

La estructura tributaria se hace cada vez más regresiva, es decir, los impuestos indirectos, los pagados por la mayoría sin importar el nivel de ingreso o riqueza poseído, son los que más aportan. Para 1994, de cada cuatro colones que se recauden en concepto de impuestos, tres serán indirectos, (dos provendrán del IVA). Mientras que en el campo de los impuestos directos, aquellos que se pagan de acuerdo con el nivel del ingreso o de la riqueza del contribuyente, el impuesto sobre la renta aportará 1,521.2 millones (21.1 por ciento del total de los impuestos a recolectar).

El déficit calculado para 1994 asciende a 1,242.3 millones de colones. Si le deducimos los donativos, llega a 1,358.8 millones. El déficit de 1994 supera al de 1993 en 538.9 millones de colones. Este déficit se financiará de la siguiente forma: 113 millones por la venta de bonos en dólares en el mercado financiero interno, 1,129.3 millones provenientes de préstamos externos contratados, 116.4 millones por donativos que en su mayor parte están destinados a cubrir necesidades de funcionamiento, lo cual es indicativo de las dificultades financieras del gobierno para cubrir sus obligaciones, muy a pesar de que en el saldo de la cuenta corriente los presupuestos siempre arrojan superávits en dicha cuenta de resultado, pero la experiencia indica que en las liquidaciones presupuestarias, al menos de 1989 a 1992, dicha cuenta ha sido deficitaria. No en valde esos también son los años en que el monto de los donativos para funcionamiento ha sido el más alto de toda la historia presupuestaria salvadoreña, es decir, durante los años de la gestión gubernamental de ARENA.

Así, pues, el déficit que presenta el gobierno central es más un problema de insuficiencia de ingresos corrientes, es decir, de impuestos que de un excesivo gasto público. Esta aseveración se funda en que la presión fiscal esperada para 1994 será del 9.7 por ciento, es decir, que por cada 100 colones generados de producto, el gobierno recolectará 9.7 colones. Esta relación es una de las más bajas del continente e incluso respecto a períodos anteriores de El Salvador. Entre los años 1974 y 1979, la relación de los ingresos tributarios sobre el producto territorial bruto (T/PTB) fue del 13.4 por ciento, mientras que entre 1980 y 1988 la relación fue del 11.1 por ciento. A pesar de ser los años donde la guerra fue más intensa, su presión fue superior a la obtenida durante la gestión de ARENA, cuyo promedio es del 8.4 por ciento. Sólo por el simple hecho de tener en 1994 una presión fiscal como la que se tuvo de promedio entre los años 1974 y 1979, la relación tendría que ser 3.7 puntos por arriba, lo cual implicaría nada menos que un incremento en la recolección que se tiene proyectada de 2,738 millones, dando un total estimado potencial de 9,944 millones, cantidad superior al total de los gastos proyectados para 1994, es decir, se obtendría un superávit de por lo menos 361.4 millones.

Ante el presupuesto de 1994 se pueden hacer

las siguientes consideraciones. Primera, las asignaciones para atender las necesidades de administración de justicia presentan un déficit del orden de los 100 millones de colones, especialmente en lo referente a la Procuraduría General de la República, la Fiscalía General de la República y Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

Segunda, el ramo de defensa tiene una asignación para cada uno de los 31 mil miembros que dice tener más alta que la que se tuvo en tiempos de guerra. Además, los 886.5 millones de colones representan una asignación demasiado alta para los tiempos de paz.

Tercera, por el lado de la clasificación sectorial, el presupuesto tiene una perspectiva corto plazista, dado que las asignaciones para los servicios superan las asignaciones para el desarrollo.

Cuarta, la estructura impositiva continúa siendo regresiva, el 75 por ciento de los impuestos son indirectos, siendo el IVA el que proporcionará el 50 por ciento del total de los impuestos.

Quinta, el problema actual del déficit proviene más de una insuficiencia en la recolección de impuestos, que de un gasto excesivo.

F. L.