

EL PRESUPUESTO NACIONAL DE 1979

El objeto de este comentario es presentar críticamente las líneas generales del presupuesto general de la nación para 1979.

En el presupuesto están reflejadas las intenciones del Gobierno concernientes a sus ingresos y gastos; estas intenciones afectan de una manera notable el acervo anual de bienes y servicios que se producen y que circulan en el país. El presupuesto es un determinante importante de la actividad económica general, de su volumen y de sus caracterís-

ticas y es, en esa medida, la plasmación en cifras de la política económica general que el Gobierno se propone seguir para 1979. Aparecen también en el presupuesto las políticas económicas parciales de las diferentes ramas del Ejecutivo y de las Entidades Autónomas, pero hasta éstas no podemos extender el comentario.

Será apropiado comenzar dando los datos básicos del presupuesto.

TABLA 1

Egresos, por unidades primarias de organización del aparato estatal

Unidad de Organización	Funcionamiento	Capital	Total	o/o
– Poder Legislativo	2.80		2.80	.19
– Poder Judicial	13.26	.20	13.46	.921
– Corte de Cuentas	6.72		6.72	.46
– Consejo Central de Elecciones	.81		.81	–
– Tribunal de Servicio Civil	.24		.24	–
– Fiscalía General de la Rep.	2.11	3.70	5.81	.40
– Procuraduría Gral. de Pobres	3.14	.76	3.90	.26
– Presidencia de la República	16.00		16.00	1.10
– Ramo de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social	4.09	19.62	23.71	1.63
– Ramo de Hacienda	145.54	57.95	203.49	14.01
– Ramo de Relaciones Exteriores	9.53		9.53	.66
– Ramo del Interior	24.90	15.64	40.54	2.79
– Ramo de Defensa	66.66	15.00	81.66	5.62
– Ramo de Seguridad Pública	41.66	4.00	45.66	3.14
– Ramo de Justicia	17.93	8.55	26.48	1.82
– Ramo de Educación	262.99	30.46	293.45	20.21
– Ramo de Salud Pública y Asistencia Social	119.93	27.68	147.61	10.16
– Ramo de Trabajo y Previsión Social	7.88	3.03	10.91	.75
– Ramo de Economía	25.02	154.46	179.48	12.36
– Ramo de Agricultura y Ganad.	60.66	38.91	99.57	6.85
– Ramo de Obras Públicas	61.62	178.43	240.05	16.53
TOTAL	893.49	558.39	1,451.90	100
En millones de colones			(Aproximadamente)	

FUENTE: República de El Salvador, **Diario Oficial**, Tomo No. 261, 22 Dic., 1978.

Para continuar la exposición presentamos en la tabla siguiente el desglose de ingresos.

TABLA 2
INGRESOS TOTALES

	MILLONES ₡
A. Superávit Financiero (31 Dic., 1978)	10.00
B. Ingresos Corrientes	1.063.30
1. Impuesto sobre la renta	188.35
– impuesto sobre Renta Personal	90.20
– impuesto sobre la Renta de Empresas	70.00
– impuesto sobre Otras Rentas	28.15
2. Impuesto sobre patrimonio y propiedades	82.45
– impuesto sobre patrimonio	60.26
– impuesto sobre Transferencia de Propiedades	22.19
3. Impuesto sobre el comercio exterior	407.96
– impuesto sobre la Importación	163.72
– impuesto sobre la Exportación (impuesto sobre el café. . . 241.33)	244.24
4. Impuesto sobre el consumo de productos y servicios	223.51
– impuesto sobre el consumo de productos	198.91
– impuesto sobre uso de servicios	24.60
5. Impuestos y gravámenes sobre actividades productivas y comerciales, actos jurídicos y transferencias	103.35
– sobre actividades productivas y comerciales	4.27
– sobre actos jurídicos y transacciones	99.08
6. Ingresos no tributarios	46.92
C. Ingresos de Capital	376.29
1. Préstamos directos de instituciones bancarias del Estado	61.00
2. Préstamos directos del sector externo	114.57
3. Créditos en valores públicos	200.00
4. Reembolso de préstamos	0.72
D. Otros Ingresos	2.34

FUENTE: **Diario Oficial**, Tomo No. 261, 22 Diciembre, 1978.

El presupuesto nacional, que hemos dado resumido según algunos de los varios posibles criterios, se presta a muy variados comentarios.

Presupuesto equilibrado.

El presupuesto, en primer lugar, tiene una definición de presupuesto equilibrado, porque excluye un déficit financiado directamente por el Banco Central. Sin embargo, entre los ingresos de capital (Cuadro 2, c) 1) aparecen 61 millones de colones

de “préstamos directos de Instituciones bancarias del Estado”, que pudieran tomarse, en algún sentido, como un financiamiento deficitario. No es una gran cantidad (4,20 o/o) y tampoco es alarmante, dado la seguridad y conservadurismo de nuestra política fiscal tradicional. Quizá en estos tiempos no se pueda pedir otra cosa que un presupuesto equilibrado a nuestras autoridades fiscales. La cuestión se puede discutir más, pero no en este breve comentario.

Composición de los egresos.

La composición de los egresos fiscales es, poco más o menos, la misma que los últimos años.

Proporcionalmente el rubro más importante es Educación: 20,21 o/o del total. El presupuesto de educación se gasta mayoritariamente en gastos de funcionamiento: 89,62 o/o; 10,38 o/o es inversión. Los pagos de salarios a maestros consumen la mayor parte del presupuesto de educación: no hay actividad que use más intensamente el trabajo humano (calificado) que la educación. El 71,43 o/o, (en términos absolutos 21,75 millones) de los gastos de capital es inversión directa, que debe representar aquí la construcción de escuelas y otra infraestructura educativa.

Comparado con el año anterior, hay un aumento absoluto de 3.7 millones, pero una disminución en la participación relativa de Educación, que era de 23,15 o/o en 1978 y es de 20.21 o/o en 1979. La tendencia no es halagüeña para las perspectivas de solución del problema educacional del país.

El segundo rubro en importancia es obras públicas: 16,53 o/o. Aquí la distribución entre capital y trabajo es distinta y más inclinada hacia el capital 74,32 o/o del total se gasta en capital; del cual 119,38 millones son inversión directa, constituyendo el monto más importante de todo el presupuesto por este concepto. Si dividimos el gasto en capital por el gasto de operación, que podemos considerar como salarios, tendremos un factor de 3.28, que nos indica que por cada colón gastado en salarios se va a gastar 3.28 en capital. Esto patentiza las limitaciones financieras que hay de hecho en aumentar el empleo por medio de obras públicas, dada la técnica empleada.

El ramo de hacienda consume el 14.01 o/o del presupuesto. La mayor parte de estos gastos representan programas de deuda, intereses y amortización, por un total de 86.70 millones (42.61 o/o del ramo de Hacienda), y transferencias corrientes (clases pasivas, cotizaciones al Seguro Social, contribuciones a organismos internacionales, etc.) de 59.60 millones (29.3 o/o del ramo).

Sigue en orden de importancia relativa el Ministerio de Economía con un 12.36 o/o. Este ministerio es el vehículo para canalizar el financiamiento público interno y externo de todo tipo de inversiones. Así, 92.90 millones corresponden a programas de financiamiento (51.76 o/o del ramo) y 61.18 millones a transferencias de capital (34.09 o/o).

En este rubro hay que registrar un cambio substancial con respecto al año anterior: el presupuesto del ramo de economía aumentó en 1979 en 95.18 millones (de 6.7 o/o al 12.36 o/o). Esto refleja un gran incremento en financiamiento de origen

externo principalmente, canalizado por este ministerio. Es, sin duda, un elemento de expansión en la inversión pública indirecta. Un desarrollo que parece positivo, desde el punto de vista de la creación de empleo.

El ramo de Salud Pública tiene un presupuesto ligeramente menor en términos absolutos y notablemente en términos relativos (de 11.89 o/o en 1978 a 10.16 o/o en 1979). No creemos que la salud del pueblo haya mejorado tanto como para justificar esta reducción. La reducción se debe a una menor inversión directa en hospitales y dependencias sanitarias (de 34 millones en 1978 a 26 millones en 1979).

Otro sector, que no se distingue por su bienestar, el agropecuario, presenta también una reducción absoluta, y, a fortiori, relativa en el presupuesto. Aquí hay 3.01 millones menos y una participación relativa del 6.85 o/o en vez de 8.20 o/o del año 1978. La diferencia se debe también a una reducción en la inversión directa.

Defensa representa el 5.62 o/o y Seguridad Pública el 3.14 o/o del presupuesto nacional. No podemos hablar de una "carrera armamentista" en el país, a pesar de las críticas que se hace al ejército por comprar aviones de segunda mano.

La asignación al Ministerio de Planificación ha aumentado en un 91.76 o/o, casi se ha doblado. El incremento se da en la inversión directa. Los programas del ramo que más recursos financieros consumen son el llamado Programa de Inversión Contingente, cuyo objetivo es "evitar la paralización de obras, servicios, proyectos en ejecución, etc.", (5.3 millones) y el Programa para Puerto y Terminal Pesqueros (5 millones). Los demás programas tienen que ver con estudiar y evaluar Proyectos; finalmente el programa hará revisar y evaluar la ejecución del Plan Nacional de Bienestar para Todos (3.74 millones).

En conjunto, el presupuesto es muy parecido al del año pasado, aunque la presente estructura delata una pérdida de interés en inversiones sociales y una mayor preocupación con el financiamiento de actividades productivas, que también tiene un valor social. El papel redistributivo del Estado parece sufrir algo en favor de su papel como animador de la coyuntura. Así podemos constatar que, aunque hubo un aumento de los gastos de capital del 27.53 o/o, sin embargo los programas de inversión directa se redujeron con un 1.10 o/o y pasaron de ser el 21.86 o/o del presupuesto total al 18.63 o/o.

Clasificación económica de los gastos.

En el cuadro 3 presentamos el presupuesto según otro criterio.

CUADRO 3
Clasificación económica de los gastos por grupos sectoriales
Grupos Sectoriales

Naturaleza Económica	(1) Desarrollo de los Recursos Nat.	(2) Desarrollo Social	(3) Desarrollo de Infraestructura	(4) Desarrollo de la producción	(5) Servicios Económicos finan.	(6) Administración Serv. Generales	TOTAL
Remuneraciones	7.24	243.31	51.28	26.23	36.07	106.81	470.94
Compra de bienes y servicios	1.37	49.44	16.99	5.95	13.93	62.27	149.95
Arrendamiento – Terrenos – Intereses		0.02			41.33		0.02 41.33
Transferencias corrientes	0.02	151.15	7.92	33.79	9.26	15.41	217.55
Inversiones en equipos	1.44	10.30	12.29	1.39	2.28	2.09	29.79
Obras y Construcciones	24.22	39.89	112.43	15.87	17.57	34.57	244.55
Inversión Financiera	1.89	5.01	75.91	20.06	0.02		102.88
Amortización de la Deuda Pública					40.92		40.92
Transferencias		20.24	68.94	62.62	2.15		153.95
TOTALES	36.18	519.36	345.76	165.91	163.53	221.15	1451.88

En millones de colones.

Fuente: *Diario Oficial*, Tomo No. 261, 22 de diciembre, 1978, p. 6.

Como aparece en el cuadro 3, las remuneraciones, que generan un flujo de ingresos personales es el 32.45 o/o, la tercera parte del presupuesto. La otra tercera parte correspondería a transferencias y desembolsos financieros, y el resto a compras e inversiones en bienes y equipos, correspondiendo a tres funciones económicas del Estado: como empleador, como financiero y como comprador, que para el caso de El Salvador están repartidas bastante igualmente. Otros comentarios los dejo a la discreción del lector.

Estructura de los ingresos.

Si venidos al lado de los ingresos, podemos observar una vez más la conocida estructura regresiva del sistema fiscal salvadoreño y de América Latina en general.

Para apuntar datos curiosos, vemos que el impuesto sobre productos alcohólicos (84 millones) se espera que produzca casi tantos ingresos como el impuesto sobre la renta personal (90.20 millones), más que el impuesto sobre la renta de Empresas (70 millones) y algo más que todos los impuestos sobre el patrimonio y propiedades (82.45 millones). Por otra parte el impuesto sobre bebidas gaseosas dará al erario público casi tanto dinero (9 millones) como el famoso impuesto territorial agropecuario (10 millones). Esto ilustra el hecho de que los impuestos indirectos, que cargan proporcionalmente más a las personas de bajos ingresos, son la mitad (50.66 o/o) de todos los ingresos presupuestados y 73.09 o/o de los ingresos corrientes. En el cuadro siguiente ofrecemos esta proporción para algunos países de América Latina con fines de comparación.

CUADRO 4

Impuestos indirectos de los gobiernos centrales
(como porcentaje de los ingresos corrientes) 1976

Venezuela	11.10 o/o
Panamá	39.90 o/o
México	43.80 o/o
Colombia.	63.10 o/o
Nicaragua.	65.90 o/o
Honduras.	65.90 o/o
Guatemala.	70.70 o/o
El Salvador.	71.60 o/o
Chile.	74.00 o/o
Argentina.	78.00 o/o
Ecuador.	86.10 o/o

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, *Progreso Económico y Social en América Latina*, Informe 1977, Washington, p. 459.

El impuesto individual más importante es el impuesto a la exportación del café, del que se espe-

ra obtener 241.33 millones (compárese con los 188.35 millones del impuesto sobre la renta). Ni que decir tiene que este impuesto no puede reducirse aisladamente, es decir, sin cambios compensatorios en el impuesto sobre la renta, sin provocar un descalabro financiero en el Gobierno.

Los ingresos por préstamos directos del sector externo serán de 114.56 millones: 79.77 millones del BID, 60 de los cuales están destinados para la construcción de la Central hidroeléctrica de San Lorenzo. 15.52 millones del BIRF o Banco Mundial, 12 de los cuales son para financiar una nueva unidad geotérmica en Ahuachapán. Hay además préstamos del Banco Centroamericano de Integración Económica por 19.27 millones para construir carreteras y obras en San Bartolo. La deuda externa aumenta inexorablemente.

En resumen, el presupuesto nacional no contiene muchas sorpresas, como corresponde a una política económica por parte del Estado poco agresiva y empeñada en des-intervenir en la economía. Es, en dos palabras, un fiel reflejo del talante económico del presente Gobierno.

L. de S.

