

Editorial

El presupuesto general de la nación para 1998

El pasado 29 de septiembre el Ministerio de Hacienda presentó a la Comisión de Hacienda y Especial del Presupuesto el anteproyecto de ley del Presupuesto General de la Nación. Este puede ser un buen indicador de las prioridades de un gobierno y, al mismo tiempo, puede revelar la congruencia de los ofrecimientos programáticos con las medidas específicas de política.

Para este año existen al menos dos contradicciones claras. La disminución de la asignación para el área social y la negativa de otorgar un 6% del Presupuesto General de la Nación para el apoyo a los gobiernos locales, contradicen algunos de los ofrecimientos que han sido expresados en diferentes momentos por el gobierno; específicamente, elevar el gasto social hasta un 50% del presupuesto total para 1999 y fomentar el desarrollo local. El anteproyecto del Presupuesto también revela que el servicio de la deuda, pese a las condonaciones y renegociaciones de que ha sido objeto, aún es una pesada carga para las finanzas públicas.

En general, el presupuesto sigue presentando una importante tendencia hacia el incremento, el cual para este año fue de 10.4%, y sigue presionando hacia la permanencia del déficit fiscal, que para 1998 se estima alcanzará el 1.9% del PIB. Sin embargo, estos incrementos no se destinan a las áreas más descuidadas, como el gasto social y la descentralización. En lo que sigue se busca examinar el Presupuesto, prestando especial atención a lo que se refiere a los ramos más favorecidos con incrementos, comportamiento del gasto social y la situación del financiamiento a las municipalidades.

Los principales receptores del incremento presupuestario

Un primer elemento que llama la atención de la composición del presupuesto es que existen seis ramos que no experimentaron ningún cambio en la composición de sus presupuestos: obras públicas, defensa, agricultura, fiscalía, procuraduría general de la república y procuraduría para la defensa de los Derechos Humanos. Consecuentemente, todas estas ramas vieron caer su participación porcentual en el total del presupuesto.

En cambio, los ramos que sí incrementaron apreciablemente su participación en el presupuesto fueron: educación, servicio de la deuda pública externa, órgano judicial, justicia, órgano legislativo, y, finalmente, el financiamiento a los gobiernos municipales. Sin duda, los que recibieron los mayores porcentajes fueron los ramos de educación y de servicio de la deuda pública externa, quienes recibieron aproximadamente 300 millones extra cada uno. Esto implica que, para 1998, el servicio de la deuda externa podría llegar a mejorar su participación en el total del presupuesto, aun por encima de lo que lo haría el ramo de educación. El presupuesto para educación y servicio de la deuda externa pasaría de 16% a 16.1% y de 8.8% a 9.7%, respectivamente, entre los años 1997 y 1998.

Nueva caída del gasto social

A pesar del incremento asignado al ramo educativo, lo cierto es que, en conjunto, las ramas consideradas dentro del gasto social (educación, salud, vivienda y trabajo) disminuyeron su participación en el total del presupuesto. En 1996 y 1997 se destinó un 24.35% y un 25.1% para gasto social, respectivamente, mientras que, en 1998, se espera que el gasto social alcance únicamente el 24.5% del total del presupuesto. Este porcentaje resulta de sumar el porcentaje asignado a educación (16.1%), salud (7.9%), vivienda (0.2%) y trabajo (0.3%).

En lugar de incrementar la asignación para gasto social, como lo propone el plan de desarrollo social, el anteproyecto del presupuesto para 1998 lo retrocedería a los niveles de hace 2 años.

Dentro de este comportamiento, lo más cuestionable es la reducción del porcentaje asignado a la salud. Este pasará de representar un 8.6% en 1997, a representar tan sólo un 7.9% en 1998. Pese a que se aumentó su presupuesto en 16 millones de colones, este fue proporcionalmente menor al experimentado por el presupuesto total y, por ello, no impidió que la participación porcentual de la rama disminuyera.

Al examinar los restantes componentes del gasto social (trabajo y vivienda) destaca que estos se mantuvieron prácticamente en los mismos niveles porcentuales de 1997. No obstante, resulta significativa la reducción de cerca de 1.2 millones en el presupuesto de vivienda y desarrollo urbano, no por su monto, sino por el contexto en que se opera. Este ramo apenas recibe un 0.2% del presupuesto total, pese a que la vivienda es una de las necesidades sociales más ingentes.

El financiamiento a los gobiernos municipales

Como resultado de las últimas elecciones legislativas y municipales, la formulación del presupuesto ha abierto una histórica discusión entre la Asamblea Legislativa y el Ejecutivo. El principal punto en discordia es el porcentaje que sería asignado para el ramo de Financiamiento a gobiernos municipales. Pese a que la Asamblea Legislativa aprobó un decreto para que aquél fuera de 6%, en la práctica el Órgano Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, únicamente asignó un 2% para este rubro.

El Presidente de la República ha manifestado estar “dispuesto a aumentarle a los municipios si la oposición [legislativa le] dice de dónde [obtener] el dinero», pues, según él, para el incremento que ya se contempló en el presupuesto para las municipalidades se hicieron esfuerzos por reubicar partidas destinadas para el Ministerio del Interior y para el programa Municipalidades en Acción. Por su parte, representantes de la oposición argumentan que la asignación del 6% había sido aceptada ya por el mismo Presidente antes de ser aprobada por el pleno legislativo.

Lo cierto es que, aunque el gobierno afirma estar a favor de la descentralización y el fortalecimiento municipal, en la práctica está bloqueando iniciativas que pueden contribuir significativamente a mejorar la capacidad de gestión de las municipalidades. Esto resulta especialmente cuestionable si se considera que, en realidad, el problema no depende tanto de la insuficiencia de fondos, sino de la reasignación de partidas de otras instituciones, obras públicas por ejemplo.

Consideraciones

Tal como ha sido costumbre en los últimos años, el Presupuesto General de la Nación mantiene una franca tendencia ascendente pero sin inclinarse hacia los sectores vinculados con la función social del Estado. Llama especialmente la atención el hecho que, para 1998, los rubros que recibirán los mayores incrementos serán los de educación y el servicio de la deuda externa. Ello sugiere que el servicio de la deuda externa podría llegar a entrar en competencia con los rubros del gasto social, con las asignaciones para las municipalidades o cualquier otra función del Estado.

La composición del presupuesto revela, nuevamente, que uno de los mayores vacíos de los programas de gobierno se encuentra en el área del fomento del desarrollo social. Por ejemplo, aunque no es necesario argumentar en torno a la insuficiencia y constante deterioro del sistema nacional de salud, en la práctica la asignación presupuestaria para esta rama resulta francamente incoherente no sólo con las necesidades del país, sino también con el discurso oficial sobre el desarrollo social.

El planteamiento de la Asamblea Legislativa para incrementar fuertemente el presupuesto para las municipalidades es importante; sin embargo, en ese mismo nivel debería de ventilarse también la inverosímil política del gobierno de reducir el gasto social.