

CONSIDERACIONES SOBRE EL PRESUPUESTO NACIONAL DE 1981

La confusión en cuanto a la situación real de la economía salvadoreña parece derivarse de dos cuestiones fundamentales: las afirmaciones contradictorias que sobre materia económica emiten diferentes fuentes gubernamentales y la ausencia de datos objetivos sobre el estado de la economía. Con excepción de algunos sectores gubernamentales, la mayoría de sectores coinciden en que el país está sumido en una crisis económica profunda y que la crisis se profundiza día a día.¹

Uno de los instrumentos que puede aportar elementos valiosos para la clarificación de este panorama es la Ley del Presupuesto General de la República. A pesar de las limitaciones derivadas de su naturaleza estrictamente proyectiva, el Presupuesto refleja, con cierta fidelidad, los intereses prioritarios del régimen, el nivel de la actividad económica, y la solvencia financiera del Estado.

El Presupuesto para 1981, tal como se aprecia en el Cuadro No. 1, asciende a un monto de ₡ 1,988.5 millones, o sea 18.6% mayor al anterior. Sin embargo, en términos reales permanece constante si se supone la misma tasa de inflación del 19% que se registró en 1980.²

La estructura del financiamiento del presupuesto refleja una serie de debilidades en las finanzas públicas y la economía nacional. En primer término, se aprecia que, a diferencia de lo sucedido en los dos ejercicios anteriores (en los que se obtuvo superávits de ₡ 10 y ₡ 28 millones, respectivamente), en el presente se incorpora un déficit financiero que se alcanza la suma de ₡ 225 millones. Este déficit no sólo indica la crisis del año anterior, sino que drena las disponibilidades para el presente. En segundo término, tenemos que la fuente primordial de financiamiento, Ingresos Corrientes, experimenta para este ejercicio una contracción nominal del 17.2% (que, en términos reales, podría ser mayor al -30%), respecto del ejercicio anterior. Pero, además, los Ingresos Corrientes manifiestan una disminución en su participación en el total de ingresos: de 77.1% que era en el ejercicio anterior a un 53.7% en el presente. Esta situación revela, o una disminución en la actividad económica, o la renuencia al cumplimiento de las obligaciones fiscales, o ambas cosas. En cualquiera de los casos, cuestiona seriamente la solvencia financiera del Estado.

La crisis financiera antes señalada se solventa, según la Ley del Presupuesto General, mediante captaciones impresionantes en concepto de "Otros ingresos para el financiamiento de programas de funcionamiento" y de "Ingresos de capital". En el primer renglón, el financiamiento se mul-

Cuadro No. 1
Sumario del Presupuesto General de los años 1979, 1980, 1981
(en millones de colones)

	1979	1980	1981
Ingresos Totales	1,451.9	1,676.0	1,988.5
a) Superávit o déficit financiero al 31 de diciembre del ejercicio anterior	10.0	28.0	(-225.0)
b) Ingresos corrientes	1,063.3	1,292.8	1,069.5
c) Otros ingresos para el financiamiento de programas de funcionamiento	2.3	2.1	564.1
d) Ingresos de capital	376.2	353.0	579.8
Egresos totales	1,451.9	1,676.0	1,988.5
a) Presupuesto de gastos de funcionamiento	893.5	1,122.9	1,408.7
b) Presupuesto de gastos de capital	558.4	553.1	579.8

FUENTE: "Ley de Presupuesto General y Presupuestos Especiales de Instituciones Oficiales Autónomas". Diario Oficial, Tomo 261, No. 239, 1978; Diario Oficial, Tomo 265, No. 238; 1979. Diario Oficial, Tomo 269, No. 242, 1980.

tiplica 268 veces. Pasa de ₡ 2.1 millones en 1980 a ₡ 564.1 millones en 1981. De esta última cifra, ₡ 562 millones se obtienen de préstamos internos y, el resto, en calidad de préstamos de gobiernos extranjeros.

En cuanto a los ingresos de Capital, el Presupuesto General señala un incremento de 64.2% en relación al ejercicio anterior. Sin embargo, una de sus fuentes principales, el "Ahorro del presupuesto de funcionamiento", desaparece para 1981 y, por el contrario, se registra un déficit de ₡ 225 millones. Por su parte, los préstamos externos se reducen de ₡ 152.3 millones en 1980 a ₡ 124.1 millones en 1981. Estas deficiencias se cubren mediante la expansión del crédito interno, que pasa de ₡ 200 millones en 1980 a ₡ 454.2 millones en 1981, experimentando una tasa de crecimiento de 227%.

La suma total del crédito obtenido por el gobierno para financiar el presupuesto asciende a ₡ 1,142.5 millones, cantidad 3 veces mayor que la correspondiente del año anterior y equivalente a un 57.4% del Total de Gastos presupuestados para 1981.

Las cifras anteriores son una muestra confiable de la poca solvencia financiera del Estado y de su dificultad de incrementar la captación de recursos por medios naturales o suplirlos a través de fuentes externas. Ante estas dificultades, el Estado ha optado por recurrir al crédito interno (creación artificial de dinero). No es erróneo conjeturar que los efectos inflacionarios de esta política, aunados a otras medidas gubernamentales (como la congelación de salarios),³ tenderá a disminuir aún más la capacidad real de consumo de las grandes mayorías.

En cuanto al gasto público, se destaca la decreciente ponderación de los egresos de capital, cuya participación en el total de egresos era de 38.4% en 1979 y se reduce a 29.1% en 1981. Por otra parte, la tasa de crecimiento de egresos de capital registrada en esos ejercicios (respecto de los ejercicios anteriores) es de 0.9% y 4.8% respectivamente. Mientras tanto, el otro componente del Gasto Público, Presupuesto de Gastos de funcionamiento, experimenta incrementos de 25.5% en 1980 y 25.4% en 1981 (respecto de los correspondientes ejercicios anteriores). Esa asignación de recursos no responde a las exigencias de la situación económica del país, donde el aparato productivo se paraliza día a día y la elevada desinversión del sector privado demanda una mayor participación del Estado en la inversión nacional.

El otro aspecto fundamental sobre el Presupuesto de Gastos es la asignación de recursos a los diferentes ramos de la actividad pública; estos son indicadores de las pretensiones y prioridades del régimen.⁴

Al examinar el Cuadro No. 2, en el que se han ordenado los ramos de acuerdo al monto de sus incrementos, se destaca la enorme ponderación de los aumentos otorgados a los ramos de Hacienda (₡ 115.1 millones) y Defensa y Seguridad Pública (₡ 111.3 millones). Sólo esos dos ramos perciben casi el 70% del total de los incrementos en el Presupuesto para 1981. La tasa de crecimiento de las asignaciones es de 62.1% para Defensa y Seguridad Pública y 55.3% para Hacienda.

Cuadro No. 2

Asignaciones presupuestarias y sus incrementos respectivos a las diferentes unidades primarias del estado en 1980 y 1981.
(millones de ₡)

Unidades primarias de organización	1980	1981	Incremento para 1981 (₡)	Participación respecto de la suma de los incrementos (%)
Ramo de Hacienda	208.1	323.2	115.1	34.60
Ramo de Defensa y Seguridad Pública*	179.1	290.4	111.3	33.42
Ramo de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social	40.8	95.9	55.1	16.56
Ramo de Obras Públicas	232.9	250.4	17.5	5.25
Ramo de Agricultura y Ganadería	121.4	136.4	14.9	4.47
Ramo de Salud Pública y Asistencia Social	171.1	178.8	7.6	2.28
Ramo de Economía	133.0	137.9	4.8	1.44
Poder Judicial	16.9	20.1	3.1	0.93
Ramo de Relaciones Exteriores	12.1	12.9	0.8	0.57
Corte de Cuentas de la República	7.4	8.1	0.6	0.18
Poder Legislativo	0.9	0.9	0.04	0.01
Tribunal de Servicio Civil	0.2	0.2	0.02	0.006
Presidencia de la República	16.0	16.0	0.00	—
Total de los incrementos			332.6	99.95
Procuraduría General de Pobres	4.4	4.2	- 0.2	
Consejo Central de Elecciones	2.0	0.9	- 1.1	
Ramo de Educación	422.0	419.0	- 3.0	
Fiscalía General de la República	6.5	2.6	- 3.9	
Ramo del Interior	49.1	43.0	- 6.1	
Ramo de Trabajo y Previsión Social	19.3	13.0	- 6.2	
	1,676.0	1,988.5	312.5	

* Los ramos de Defensa y Seguridad Pública aparecen separados en la Ley General de Presupuestos.
FUENTE: Diario Oficial, Tomo 265, No. 238, 1979 y Tomo 269, No. 242, 1980.

Si bien pudiera ser evidente el destino de los incrementos registrados en el ramo de Defensa y Seguridad Pública, es necesario señalar que el 67.5% de los incrementos en el ramo de Hacienda están destinados a la cancelación de capital e intereses de préstamos contraídos para diferentes propósitos. Lo anterior permite concluir que, por lo menos, más del 50% del incremento total del presupuesto tiene un destino totalmente improductivo.

Por otra parte, en lo que se refiere a los ramos de carácter social (Salud, Educación, Procuraduría General de Pobres), se aprecia un comportamiento opuesto al de los anteriores ramos: se ha reducido el presupuesto a Educación en ₡ 3 millones; a la Procuraduría General de Pobres en ₡ 0.2 millones, y el aumento para el ramo de Salud es de ₡ 7.6 millones. Esto significa que, en conjunto, los ramos de carácter social recibieron un incremento total en su presupuesto de ₡ 4.4 millones, registrando una tasa de crecimiento inferior al 1%. Este aumento representa el 1.3% de los aumentos totales para 1981, y menos de

4% del incremento proporcionado a Defensa y Seguridad Pública.

Lo anterior causa extrañeza en vista de las deplorables condiciones de asistencia médica y hospitalaria del país, en el que es cosa frecuente que 2 ó 3 pacientes compartan una misma cama, donde los pacientes mueren por falta de sangre o adecuada atención, donde los hospitales sufren una carencia crónica de material quirúrgico y medicinas; en un país donde el analfabetismo es un mal crónico (más del 50% de la población) y en un país donde los servicios legales y jurídicos no están al alcance de la mayoría de la población.

Por otra parte, en el plano de las reformas económicas, llama especial atención que el ramo responsable directo de la Reforma Agraria, considerada por la Junta de Gobierno pilar fundamental de la transformación de la sociedad salvadoreña y eje alrededor del cual giran el resto de reformas, reciba únicamente el 4.4% de los incrementos totales para 1981.

El breve examen de la Ley de Presupuesto para 1981 sugiere algunas conclusiones:

1. Las cifras plasmadas en el Presupuesto General, especialmente las relativas al déficit fiscal, a la reducción de ingresos corrientes y al excesivo endeudamiento público, son síntomas técnicamente aceptados de debilidad financiera y aguda crisis económica.
 2. El uso excesivo y no regulado del endeudamiento interno (impresión de dinero) como resultado de las dificultades afrontadas en la captación de recursos internos es una acción sumamente riesgosa y de poca responsabilidad financiera por los efectos aceleradores del proceso inflacionario del país. Existe, por tanto, el peligro real de que el Presupuesto General de la República se convierta en un instrumento que acentúe, mediante la espiral inflacionaria, el proceso de pauperización de la población salvadoreña.
 3. Parece persistir la dificultad del régimen en la obtención de créditos externos en el mercado de capitales, lo cual acentúa la presión para recurrir al mecanismo fácil del endeudamiento interno. Estas dificultades son el resultado, en mayor o menor grado, de la incertidumbre y riesgos a la inversión percibidos por el sector externo.
 4. La política de mantenimiento de los niveles reales de gasto público parece ser incoherente y/o injustificada dentro de cualquier concepción económica. Frente a una situación crítica como la que experimenta el país, caracterizada por descensos en el consumo y la inversión privada, es normalmente recomendada una política agresiva de gasto público que cubra las deficiencias de los demás sectores.
- Parece, además, incoherente, el mantener los niveles de inversión con los objetivos declarados por la Junta de Gobierno de realizar cambios estructurales y lograr un crecimiento acelerado del Producto Territorial Bruto. Adicionalmente, la política de asignaciones sesgada hacia sectores improductivos (Hacienda, Defensa, y Seguridad Pública) arrojan luz en cuanto a las prioridades reales del régimen.

NOTAS

1. Ver, al respecto "Breves comentarios sobre la política económica desarrollada en 1980, y sus efectos en el desarrollo económico del país" de la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador (La Prensa Gráfica, 04.03.81, 3-30-26 y 05.03.81, 3-24-36); "El PCN impugna las Tarifas de ANDA" (El Diario de Hoy, 27.02.81, 31) y las noticias que a diario aparecen reportando incrementos en los precios de los artículos de consumo básico. Ver también Ficha de Análisis, Serie Económica No. 1.
2. Ministerio de Planificación. **Plan Nacional de Emergencia, 1980**. San Salvador, MIPLAN: p. 11.
3. Así lo establece el artículo 11 del Decreto 544: Ley Temporal de Estabilización Económica, emitido el 22 de diciembre de 1980.
4. El criterio que aquí se utiliza es la comparación de los aumentos nominales a cada ramo respecto del total incrementado en el último ejercicio, verificado con la tasa de crecimiento de cada ramo respecto del ejercicio anterior.