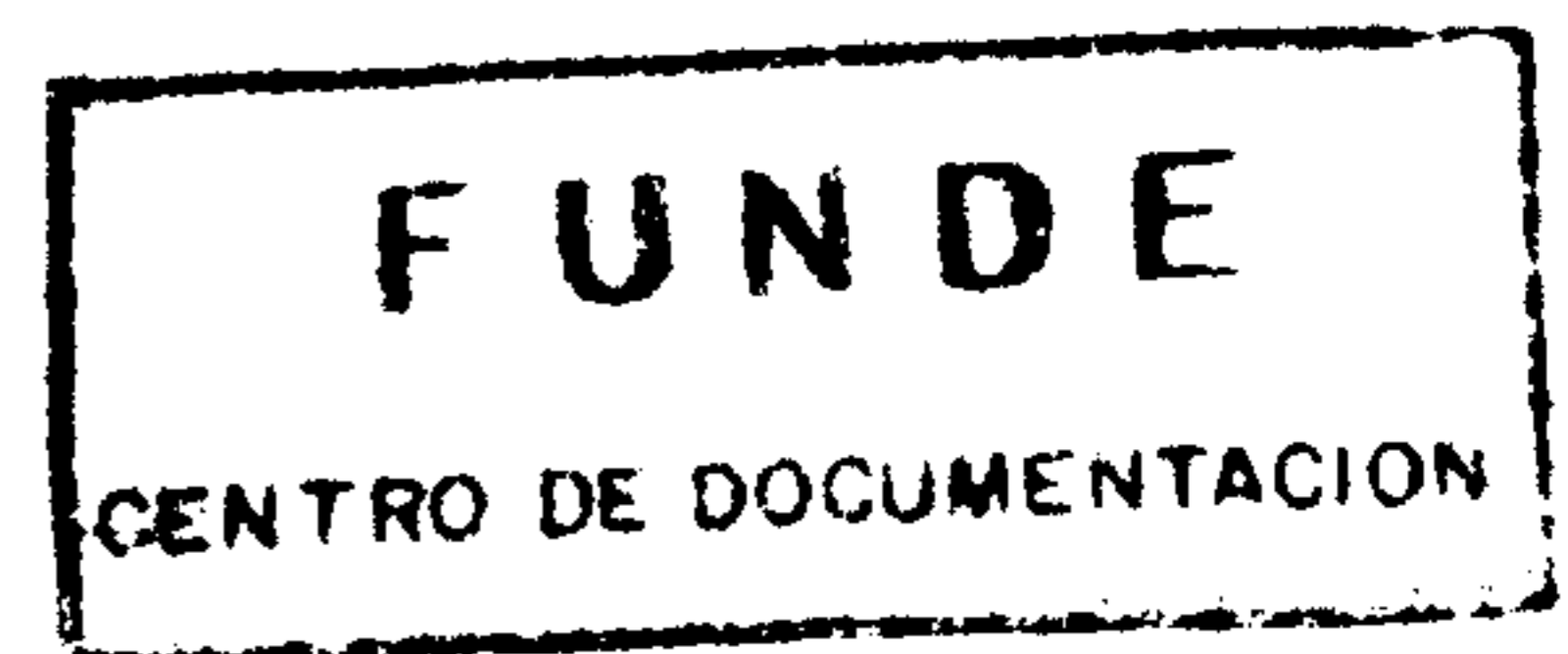

FUNDACION NACIONAL PARA EL DESARROLLO
-FUNDE-

DOCUMENTO DE TRABAJO #12

ANALISIS SOBRE EL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION
1993



VICTOR AGUILAR

San Salvador, El Salvador
Enero de 1993

Av. Sisimiles 3256, Col. Miramonte Pte.
Apdo. Postal 1774 Centro de Gobierno San Salvador, El Salvador
Tel. 503-74-7490 / Fax 503-74-7486 Correo elec: fundesv@huracan.cr

INTRODUCCION

En el ámbito de las finanzas Públicas existe la necesidad urgente de realizar cambios en relación al Presupuesto de la Nación, tanto en aspectos globales de elaboración y presentación, como en lo que respecta a la estructura de las asignaciones. Muchos sectores e instituciones nacionales como internacionales, han señalado la necesidad de reorientar el Gasto Público hacia el gasto social y la inversión pública, de manera, que éste favorezca el desarrollo económico y social del país.

Dentro de esa perspectiva es que en este trabajo se realiza un análisis del Presupuesto de la Nación de 1993.

Inicialmente se hace un señalamiento sobre los aspectos globales que requieren una revisión y una redefinición, entre los que se encuentran: la forma de presentación, la falta de un presupuesto unificado, falta de detalle de las asignaciones al gasto militar y la falta de seriedad en la elaboración de los objetivos de los programas ejecutados por las diversas unidades. Dichos señalamientos se hacen con la intención de que se supere estos problemas en el futuro de manera que se pueda realizar una mejor discusión y negociación sobre las asignaciones a los diversos sectores; que haya una mayor transparencia en la utilización de las asignaciones y que los objetivos de los programas se acomoden a las realidades existentes.

Por otra parte se hace un análisis comparativo del presupuesto para 1993 con el de 1992, comenzando por el presupuesto de ingresos, señalando que se han operado cambios considerables en la estructura de ingresos, la cual descansa sobre todo en lo que reportará el impuesto al Valor Agregado (IVA) situación que profundiza la regresividad del sistema tributario, ya que mientras se disminuye en términos relativos los ingresos que provienen de los impuestos que gravan a los sectores con mayores ingresos, se elevan los ingresos por medio de un impuesto que no toma en cuenta la capacidad económica de la población.

En lo que respecta al presupuesto de gastos se hace un estudio con el objetivo de determinar la orientación de las asignaciones presupuestarias. Esto se hace teniendo en cuenta las diferentes formas de clasificar el presupuesto. Comúnmente lo que se da a conocer a la opinión pública es la presentación del presupuesto de gastos por unidades primarias de organización, que son las diferentes instancias que conforman el Gobierno Central, pero además de esta hay otras formas de presentación del presupuesto que indican los sectores hacia donde se orienta el gasto y el impacto de éste sobre la actividad económica del país.

Al analizar cada una de las clasificaciones del presupuesto se van señalando aspectos que son necesarios a tomar en cuenta para que el presupuesto se convierta en un instrumento de desarrollo social y económico para toda la sociedad salvadoreña.

1. ¿QUE ES EL PRESUPUESTO DE LA NACION?

Las instituciones públicas realizan una gran variedad de actividades, para esto requieren obtener ingresos y realizar gastos.

A la planificación y el detalle de estos ingresos y gastos del sector público se le llama PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION.

2. ¿CUAL ES LA IMPORTANCIA DEL PRESUPUESTO DE LA NACION?

El Presupuesto General de la Nación es algo importante ya que en él se presenta cuánto y de dónde piensa obtener el Gobierno los ingresos que necesita y en qué y cómo los va a gastar. Es decir muestra lo que el gobierno y sus dependencias pretende hacer con lo que recibe por medio de los impuestos pagados por el público y de otras fuentes de ingresos.

3. PROBLEMAS GENERALES SOBRE EL PRESUPUESTO DE LA NACION.

3.1 Forma de presentación del Presupuesto

El Presupuesto es presentado anualmente ante la Asamblea Legislativa para que sea discutido y aprobado. Pero éste es presentado de una forma global, limitando las posibilidades de hacer cambios sustanciales en la estructura de sus asignaciones. Lo mejor sería presentarlo por áreas para tener mas margen de discusión y negociacion sobre las fuentes de ingresos y las asignaciones.

3.2 Falta de unificación del Presupuesto

Según la Constitución Política debe existir un único presupuesto, pero en la realidad en nuestro país existen al menos dos presupuestos: el Presupuesto Ordinario que es el que es presentado a la Asamblea Legislativa para su aprobación, y el Presupuesto Extraordinario que es manejado por la Secretaría Técnica de Financiamiento Externo (SETEFE) de MIPLAN para las inversiones publicas, cuyos fondos provienen de los donativos otorgados por la Agencia Interamericana de Desarrollo (AID).

Este presupuesto extraordinario no es presentado a la Asamblea Legislativa para su aprobación como sucede con el Presupuesto Ordinario.

Para tener una visión completa y una mejor planificación de la utilización de los fondos públicos es necesario que se de una unificación presupuestaria e informar hacia donde se orientan los recursos del presupuesto extraordinario.

3.3 Gasto en defensa y seguridad pública no detallado

Según la Ley del Presupuesto la Fuerza Armada está autorizada a no detallar la utilización de los recursos que le son asignados. Esto

debe ser derogado para que pueda haber una verdadera transparencia en la utilización de los recursos destinados a defensa. El no detallar los gastos se presta a manejos indebidos de las asignaciones.

El presupuesto para defensa, policía y bomberos para 1993 representa casi la sexta parte del presupuesto total y dentro del proyecto del presupuesto que consta de mas de 500 páginas estos rubros sólo presentan una página, de manera que no se detalla como se utilizarán los fondos que se les asigna.

Además de estar autorizada a no detallar su presupuesto, la Fuerza Armada está exenta de la comprobación de sus gastos en material de guerra y equipo especial, incluyendo su transporte, así como los gastos relacionados con operaciones militares ordenadas por el Estado Mayor General de la Fuerza Armada. El Ramo de Defensa también esta facultado a realizar compras de maquinaria, equipos, repuestos, materiales, artículos en general y demás implementos necesarios, en plaza y en el exterior sin la intervención de la Proveduría General de la República (Ver: Disposiciones Generales de Presupuestos, Art. 57 y 131, 1984).

En aras de que exista transparencia en las asignaciones a la Fuerza Armada es necesario que se reformen estas disposiciones de manera que aseguren el buen manejo de dichos fondos.

3.4 Falta de seriedad en la elaboración de los objetivos del presupuesto.

Hay una falta de seriedad en la presentación del presupuesto en cuanto a lo que son los objetivos a lograr con las asignaciones, pues quienes preparan los presupuestos de cada unidad sólo se limitan a vaciar lo que se presentó para el ejercicio anterior, como si la situación siempre es la misma todos los años. Por ejemplo si comparamos los objetivos del Concejo Central de Elecciones contenidos en la Ley de presupuesto de 1992 con los objetivos de Tribunal Supremo Electoral, que es una instancia nueva surgida a raíz de los Acuerdos de Paz, contenidos en el presupuesto de 1993 nos daremos cuenta que son los mismos, con la única diferencia que donde antes decía Concejo Central de Elecciones ahora dice Tribunal Supremo Electoral.

4. PRESUPUESTO PARA 1993

4.1 Presupuesto de Ingresos

Lo que sucede siempre con el presupuesto es que se hace cuadrar los ingresos con los gastos, de manera que no se refleje un déficit, en la realidad siempre los gastos superan a los ingresos.

Al analizar el presupuesto de ingresos de 1992 con el de 1993 se nota que se han realizado cambios relevantes en los niveles de ingresos reportado por cada rubro y en la composición y participación respecto al total de ingresos.

CUADRO 1
Presupuesto de Ingresos 1992 - 1993 (Millones de Colones)

	1992	1993	Variac.
Ingresos			
Sobre la Renta de Personas	369.2	364.5	-1.27%
Sobre la Renta de Empresas	589.7	730.8	23.93%
Sobre el Patrimonio de Personas	108.7	57.4	-47.19%
Sobre el Patrimonio de Empresas	138.4	116.6	-15.75%
Sobre Transferencia de Propiedades	89.3	111.6	24.97%
Sobre Importacion	839.5	882.3	5.10%
Sobre la Exportacion	227.6	5.3	-97.67%
Sobre el Consumo de Productos y uso de servicios	720.8	682.5	-5.31%
Sobre Actividades Productivas y Comerciales	9.0	9.0	0.00%
Sobre Actos Juridicos y Transacciones	1,790.0	2,945.0	64.53%
Otros Impuestos y Gravámenes Diversos	14.2	5.1	-64.08%
Renta de Activos Financieros	12.3	41.7	239.02%
Renta de Activos Fijos	5.1	1.3	-74.51%
Venta de Productos, Materiales y Servicios	42.6	100.0	134.74%
Tasas, Derechos y otros cargos por servicios	117.4	94.8	-19.25%
Utilidades de Empresas Estatales	131.8	138.2	4.86%
Transferencias Corrientes	55.0	53.0	-3.64%
Otros Ingresos Corrientes	134.3	90.0	-32.99%
Otros Ingresos para el Financiamiento del Presupuesto de Funcionamiento	294.0	191.0	-35.03%
Venta de Terrenos	20.0	0.0	-100.00%
Venta de Instalaciones	230.0	280.0	21.74%
Reembolso de Prestamos Concedidos	79.8	31.5	-60.53%
Prestamos Directos Obtenidos	737.2	596.4	-19.10%
Venta de Valores en Moneda Extranjera	0.0	107.0	
Transferencias de Capital Recibidas	1.7	1.4	-17.65%
TOTAL	6,757.6	7,636.4	13.00%

Fuente: Min. de Hacienda. Ley de Presupuesto 1992; Presupuesto de 1993

En el cuadro 1 se puede ver las variaciones que experimenta cada rubro de ingresos al comparar 1992 con 1993.

Entre los cambios mas sobresalientes se encuentra la variación registrada por los impuestos a las exportaciones que disminuyen casi el 100% (97.67%) esto es explicable por la disminución a las exportaciones de café que paso del 30% sobre el excedente de \$45.00 por quintal exportado al 25% sobre el excedente de \$ 55.00 por quintal, es decir, se subió el piso sobre el cual se calcula el excedente sobre el que recae el impuesto y se rebaja la tasa impositiva.

Estas medidas han ocasionado que el impuesto a las exportaciones de Café que para 1992 se calcularon en 222.6 millones de colones para 1993 sólo se consideran en 5.3 millones.

Por otra parte las exportaciones aunque no están exentas del pago del Impuesto al Valor Agregado (IVA) están afectadas con una tasa cero, es decir que no pagan nada en concepto de IVA, pero pueden descontarse los pagos de IVA que hacen en la actividad exportadora de los cobros que hacen por transacciones internas.

Las exportaciones reportarán según lo presupuestado solamente 5.3 millones de colones en 1993 y en el presupuesto de gastos esta considerada una devolución de 100 millones de colones a los exportadores en concepto de devolución por exportaciones, lo cual contradice los planteamientos de los funcionarios gubernamentales que se pronuncian contra los subsidios porque estos distorsionan la economía y agudizan el déficit fiscal y por tanto generan inflación.

Otro hecho muy importante es el aporte que se atribuye al impuesto sobre Actos Jurídicos y Transacciones que aumenta en 64% respecto a 1992. Esto se atribuye a lo que reportará el IVA en sustitución del Impuesto al Timbre.

En cuanto a los ingresos de capital, en el marco del programa de privatización, se considera la venta de activos del Estado por 280 millones de colones, aunque no se detalla cuales activos son los que se van a vender, entre los posibles se pueden mencionar: La Zona Franca de San Bartolo, activos en manos del INCAFE, Ingenio Jiboa, los 5 ingenios azucareros propiedad del INAZUCAR (El Carmen, Chaparrastique, La Magdalena, Chanmico y la Cabaña), Silos de almacenaje del IRA y del Banco de Fomento Agropecuario, Hotel de Montaña del Cerro Verde, el Complejo Industrial Pesquero, Empresa INSINCA y Otros.

Hay que tener en cuenta que en el presupuesto de 1992 ya se había considerado la venta de activos, entre ellos la Zona Franca de San Bartolo, de manera que esta partida se puede convertir solamente en un recurso contable para igualar los ingresos con los gastos, a fin de que el presupuesto no refleje déficit.

Otra forma interesante de ver el presupuesto de ingresos es analizando el grado de participación de cada rubro dentro del total de los ingresos presupuestados.

El cuadro 2 muestra el porcentaje de cada rubro dentro de los ingresos totales tanto para 1992 como para 1993. Si se suma los impuestos sobre Renta, Patrimonio y Transferencia de propiedades se obtiene para 1992 el 19.17% y para 1993 el 18.08%. Esto demuestra que relativamente los sectores que perciben mas ingresos están contribuyendo menos con sus impuestos.

Los impuestos sobre exportaciones pasan de 3.37% en 1992 a 0.07% en 1993.

Los ingresos por consumo de productos pasan de 10.67% a 8.94%. Esta situación obedece a la disminución en el impuesto a algunos productos como los cigarrillos y la cerveza.

El Impuesto Sobre Actos Jurídicos y Transacciones pasa de 26.49% a 38.57%. Aquí cabe señalar que se hace depender el Presupuesto de la Nación en casi un 40% de un solo impuesto, el IVA. De manera que si este impuesto no responde tal como se piensa la situación de las finanzas públicas afrontarían una situación delicada.

Por otra parte es de señalar que del total de 5,910.1 millones de colones en concepto de ingresos tributarios 2,945.0 millones corresponden al impuesto del IVA, que representa el 49.83% de los ingresos tributarios. Esto nos demuestra que la estructura impositiva del país se está volviendo aun mas regresiva, ya que se está haciendo recaer la recaudación principalmente en un impuesto que no toma en cuenta el nivel de ingresos de la población, afectando relativamente mas a los sectores de bajos ingresos.

CUADRO 2
Composicion de los Ingresos 1992 - 1993 (Millones de Colones y %)

Ingresos	1992	%	1993	%
Sobre la Renta de personas	369.2	5.46%	364.5	4.77%
Sobre la Renta de Empresas	589.7	8.73%	730.8	9.57%
Sobre el Patrimonio de Personas	108.7	1.61%	57.4	0.75%
Sobre el Patrimonio de empresas	138.4	2.05%	116.6	1.53%
Sobre Transferencia de Propiedades	89.3	1.32%	111.6	1.46%
Sobre Importacion	839.5	12.42%	882.3	11.55%
Sobre la Exportacion	227.6	3.37%	5.3	0.07%
Sobre el Consumo de Productos y uso de servicios	720.8	10.67%	682.5	8.94%
Sobre Actividades productivas y Comerciales	9.0	0.13%	9.0	0.12%
Sobre Actos Juridicos y Transacciones	1790.0	26.49%	2945.0	38.57%
Otros Impuestos y Gravamenes Diversos	14.2	0.21%	5.1	0.07%
Renta de Activos Financieros	12.3	0.18%	41.7	0.55%
Rentas de Activos Fijos	5.1	0.08%	1.3	0.02%
Venta de Productos, Materiales y Servicios	42.6	0.63%	100.0	1.31%
Tasas Derechos y otros cargos por servicios	117.4	1.74%	94.8	1.24%
Utilidades de Empresas Estatales	131.8	1.95%	138.2	1.81%
Transferencias Corrientes	55.0	0.81%	53.0	0.69%
Otros Ingresos Corrientes	134.3	1.99%	90.0	1.18%
Otros Ingresos para el Financiamiento del Presupuesto de Funcionamiento	294.0	4.35%	191.0	2.50%
Venta de Terrenos	20.0	0.30%		0.00%
Venta de Instalaciones	230.0	3.40%	280.0	3.67%
Reembolso de Prestamos Concedidos	79.8	1.18%	31.5	0.41%
Prestamos Directos Obtenidos	737.2	10.91%	596.4	7.81%
Venta de Valores en Moneda Extranjera	0.0		107.0	1.40%
Transfereancias de Capital Recibidas	1.7	0.03%	1.4	0.02%
TOTAL	6757.6	100.00%	7636.4	100.00%

Fuente: Min. de Hacienda. Ley de Presupuesto 1992; Presupuesto de 1993

4.2 Presupuesto de Gastos 1992 - 1993

El presupuesto de 1993 aumenta en 878.7 millones con respecto al presupuesto del año 1992, en términos relativos hay un incremento del 13%. Si se considera que las tasas promedio de inflación en los últimos años ha sido mayor que el 13% tendríamos que en términos reales el presupuesto de presente año sería menor que el del año pasado.

4.2.1 Presupuesto por Unidades Primarias de Organización

Comúnmente se analiza el presupuesto desde las Unidades Primarias de Organización, que contiene las asignaciones a cada una de las entidades que conforman el Gobierno Central.

En el Presupuesto para 1993 las unidades para las cuales se considera los mayores incrementos con relación a 1992 son: la Presidencia de la República con un aumento del 290%, el Tribunal Supremo Electoral (que sustituye al Concejo Central de Elecciones) con 155%, el Ramo de Obras Públicas con 39.6%, el Organismo Legislativo con 38% y Salud pública y Asistencia Social con 37.7%

El incremento en el presupuesto de la Presidencia de la República se da sobre todo en el programa de Financiamiento para Gastos de Funcionamiento de Instituciones Autónomas y Otras Entidades, que pasa de 6 millones en 1992 a 106 millones en 1993. Es decir que este programa aumenta 100 millones, de los cuales 88 millones corresponden a una subvención a la Academia de Seguridad Pública.

Otras partidas que llaman la atención dentro de la Presidencia de la República son: la de la Comisión de Derechos Humanos que cuenta con una asignación de 1 millón, cuando por otro lado existe la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos como producto de los Acuerdos de Paz y, la del Servicio Nacional de Comunicaciones que cuenta con mas de 15 millones.

Las unidades que registran una mayor disminución con respecto a 1992 están: El Ministerio del Interior con 10% y el Ministerio de Defensa con una disminución del 6% con respecto al presupuesto del año anterior.

Aunque resulta difícil realizar un análisis del destino de las asignaciones que se hacen a defensa y policía, ya que el presupuesto para estas unidades no está detallado, al desglosar el presupuesto del Ramo de Defensa en sus diversos programas se observa que sólo en 2 programas hay disminución respecto a 1992, en el Programa de Fuerza Armada que contiene las remuneraciones a la tropa, que se rebaja en 100 millones y en el programa de Construcción, ampliación, mejoras y equipamiento de edificios y adquisición de inmuebles que disminuye 1 millón (ver cuadro 4). El resto de programas registra un incremento en sus asignaciones, lo que implica que la estructura militar en su conjunto no está siendo

CUADRO 3
EGRESOS POR UNIDADES PRIMARIAS DE ORGANIZACION 1992 - 1993

	1992 (Colones)	% del Pres. General	1993 (Colones)	% Pres. General	Variacion 1993/1992 (Colones)	Variacion 1993/1992 %	Variac % Pres. Gral 1993 - 1992
Organo Legislativo	24,215,270	0.36%	33,474,670	0.44%	9,259,400	38.24%	0.08%
Organo Judicial	180,172,610	2.67%	241,182,010	3.16%	61,009,400	33.86%	0.49%
Corte de Cuentas de la Republica	47,080,970	0.70%	46,074,720	0.60%	-1,006,250	-2.14%	-0.09%
Tribunal Supremo Electoral	10,966,220	0.16%	28,049,610	0.37%	17,083,390	155.78%	0.21%
Tribunal de Servicio Civil	596,200	0.01%	595,260	0.01%	-940	-0.16%	-0.00%
Fiscalia General de la Republica	10,319,980	0.15%	16,267,430	0.21%	5,947,450	57.63%	0.06%
Procuraduria General de la Republica	12,066,760	0.18%	17,775,840	0.23%	5,709,080	47.31%	0.05%
Proc. para la Defensa de los DH		0.00%	10,626,830	0.14%	10,626,830		0.14%
Presidencia de la Republica	48,547,090	0.72%	189,636,640	2.48%	141,089,550	290.62%	1.76%
Ramo de Planificacion	12,461,850	0.18%	13,666,950	0.18%	1,205,100	9.67%	-0.01%
Ramo de Hacienda	2,421,496,120	35.83%	2,364,768,500	30.97%	-56,727,620	-2.34%	-4.87%
Ramo de Relaciones Exteriores	102,823,380	1.52%	107,280,710	1.40%	4,457,330	4.33%	-0.12%
Ramo del Interior	161,875,160	2.40%	145,742,550	1.91%	-16,132,610	-9.97%	-0.49%
Ramo de la Defensa Nacional	926,172,320	13.71%	866,483,700	11.35%	-59,688,620	-6.44%	-2.36%
Policia y Cuerpo de Bomberos	231,101,000	3.42%	255,960,630	3.35%	24,859,630	10.76%	-0.07%
Ramo de Justicia	69,222,800	1.02%	90,247,890	1.18%	21,025,090	30.37%	0.16%
Ramo de Educacion	928,475,080	13.74%	1,106,305,600	14.49%	177,830,520	19.15%	0.75%
Ramo de Salud Publica y Asis. Social	530,000,000	7.84%	730,000,000	9.56%	200,000,000	37.74%	1.72%
Ramo de Trabajo y Prevision Social	18,663,240	0.28%	18,295,830	0.24%	-367,410	-1.97%	-0.04%
Ramo de Economia	84,009,890	1.24%	95,477,910	1.25%	11,468,020	13.65%	0.01%
Ramo de Agricultura y Ganaderia	230,011,640	3.40%	240,127,230	3.14%	10,115,590	4.40%	-0.26%
Ramo de Obras Publicas	707,363,310	10.47%	987,691,550	12.93%	280,328,240	39.63%	2.47%
Ramo de Vivienda y Desarrollo Urbano			30,694,150	0.40%	30,694,150		0.40%
TOTAL	6,757,640,890		7,636,426,210		878,785,320	13.00%	

Fuente: Ley del Presupuesto 1992 y Presupuesto 1993

Administracion superior y servicios administrativos generales	14,537,440	15,541,260	1,003,820	6.91%
Direccion tecnica de la Fuerza Armada y Estado Mayor Presidencial	26,617,180	39,876,950	13,259,770	49.82%
Enseñanza militar	5,236,940	6,470,620	1,233,680	23.56%
Instruccion Tecnica de la Fuerza Armada	6,403,280	6,577,460	174,180	2.72%
Fuerza Armada	749,722,710	649,332,860	-100,389,850	-13.39%
Servicios Logisticos de la Fuerza Armada	99,581,770	110,528,550	10,946,780	10.99%

Subtotal Funcionamiento	902,099,320	828,327,700	-73,771,620	-8.18%
-------------------------	-------------	-------------	-------------	--------

TRANSFERENCIAS CORRIENTES

Financiamiento a Instituciones de enseñanza	48,000	136,000	88,000	183.33%
Financiamiento al programa de rehabilitacion del personal lisiado	15,000,000	30,000,000	15,000,000	100.00%

INVERSION

Construccion, ampliacion, mejoras y equipamiento de edificios del ramo y adquisicion de inmuebles	9,025,000	8,020,000	-1,005,000	-11.14%
TOTAL	926,172,320	866,483,700	-59,688,620	-6.44%

POLICIA Y CUERPO DE BOMBEROS

FUNCIONAMIENTO

Policia y Cuerpo de Bomberos Nacionales	226,207,000	245,061,630	18,854,630	8.34%
---	-------------	-------------	------------	-------

TRANSFERENCIAS CORRIENTES

Financiamiento a instituciones de enseñanza	144,000	144,000		0.00%
Financiamiento al programa de rehabilitacion del personal lisiado		5,000,000	5,000,000	

INVERSION

Construccion, ampliacion, mejoras y equipamiento de edificios del ramo y adquisicion de inmuebles	4,750,000	5,755,000	1,005,000	21.16%
TOTAL	231,101,000	255,960,630	24,859,630	10.76%

Fuente: Ley del Presupuesto 1992 y Presupuesto 1993

reducida, sino fortalecida.

4.2.2 Presupuesto por Clases Generales

Esta clasificación contiene la especificación del tipo de bienes y servicios que el gobierno adquiere para el impulso de sus actividades. En ella se detalla lo que se asigna a:

- Salarios
- Servicios Personales, que contiene las remuneraciones a los empleados por contrato, por jornales y las asignaciones para aguinaldos de los empleados públicos.
- Servicios no personales
- Materiales y Suministros
- Maquinaria y Equipo
- Inmuebles y Equipos Existentes
- Construcciones, Adiciones y Mejoras
- Transferencias Corrientes
- Transferencias de Capital
- Desembolsos Financieros y
- Asignaciones Globales

Al analizar el presupuesto por clases generales de gastos se puede observar que hay una disminución relativa del rubro de salarios dentro del presupuesto general. En términos absolutos los salarios aumentan 84.6 millones en relación al presupuesto de 1992. A este respecto se debe tener en cuenta que se considera un incremento de 1396 plazas bajo ley de salarios en relación al presente año. En términos relativos pasan de 34.19% en 1992 a 31.36% para 1993.

Sumando salarios mas otros servicios personales (que comprende el pago a las plazas por contrato y por jornales y aguinaldos), las remuneraciones totales pasan de 43.29% en 1992 a 40.55% para 1993 (ver cuadro 5).

Calculando el promedio de las remuneraciones para 1992 y 1993 se puede concluir que en el presupuesto de 1993 no se considera un aumento generalizado de los salarios, se puede hablar de aumentos en algunos de los ministerios y dependencias del Gobierno Central.

CUADRO 5
CLASES GENERALES DE GASTO POR PROGRAMA 1992 - 1993

	1992 Colones	%	1993 Colones	%
Salarios	2,310,132,820	34.19%	2,394,809,600	31.36%
Otros Servicios personales	614,761,240	9.10%	701,758,480	9.19%
Servicios No Personales	1,447,880,720	21.43%	1,248,724,340	16.35%
Materiales y suministros	364,625,420	5.40%	550,423,090	7.21%
Maquinaria y Equipo	54,958,790	0.81%	73,957,800	0.97%
Inmuebles y equipos existentes	13,400,100	0.20%	21,336,900	0.28%
Construcciones, adiciones y mejoras por contrato	326,790,720	4.84%	629,773,590	8.25%
Transferencias corrientes	742,631,080	10.99%	1,274,085,400	16.68%
Transferencias de capital	31,954,750	0.47%	50,950,580	0.67%
Desembolsos financieros	724,941,740	10.73%	597,657,510	7.83%
Asignaciones Globales	125,563,510	1.86%	92,948,920	1.22%
TOTAL	6,757,640,890	100.00%	7,636,426,210	100.00%

Fuente: Ley del Presupuesto 1992 y Presupuesto de 1993

4.2.3 Presupuesto por Grupos Sectoriales.

Otra forma de ver el presupuesto es por los sectores de la Economía hacia los cuales se orienta las asignaciones.

Los sectores son los siguientes:

- Desarrollo de los recursos naturales
- Desarrollo Social
- Desarrollo de la Producción
- Servicios Económicos Financieros y
- Administración y Servicios Generales

CUADRO 6
Presupuesto por Grupos Sectoriales

GRUPOS SECTORIALES	1992	1993	Var.
Desarrollo de los Recursos Naturales	47,162,120	72,994,570	54.7%
Desarrollo Social	1,654,351,760	2,281,273,690	37.9%
Desarrollo de la infraestructura	814,869,760	1,087,790,940	33.5%
Desarrollo de la Producción	262,054,490	247,803,100	-5.4%
Servicios Económicos y Financieros	2,299,112,170	2,008,668,850	-12.6%
Administración y servicios Generales	1,600,090,600	1,937,945,060	21.1%

Fuente: Ministerio de Hacienda, Ley de Presupuesto 1992 y Presupuesto de 1993

Dentro de esta clasificación se puede observar que hay un incremento de las asignaciones a Desarrollo de los Recursos Naturales, Desarrollo Social, Desarrollo de la Infraestructura y Administración y servicios Generales respecto a 1992.

En relación, al monto total del Presupuesto se registra un incremento respecto a 1992. En 1992 el Sector Desarrollo de Recursos Naturales y Desarrollo Social representaban el 0.7% y 24% del presupuesto total respectivamente y para 1993 representan el 1% y el 29%. En el Desarrollo Social se incluyen algunos programas como por ejemplo 88 millones para la Academia de Seguridad Pública.

Si tomamos en cuenta lo que se asigna a Desarrollo de los recursos naturales se puede afirmar que el Gobierno no le está concediendo la importancia debida al problema del grave deterioro de nuestros recursos naturales.

Si bien es cierto hay un incremento para desarrollo social estas asignaciones siguen estando por debajo del nivel que tenían en 1980 el cual llegaba a 38.25% del total del presupuesto.

En cuanto al Desarrollo Social, durante la década pasada el gasto social experimentó una grave caída, ya que el Presupuesto Nacional estuvo en función del mantenimiento y fortalecimiento del aparato militar. Diversos sectores, entre ellos los organismos internacionales de financiamiento han señalado la necesidad de reorientar las asignaciones presupuestarias hacia el desarrollo social y a todos aquellos rubros que contribuyen a elevar la calidad de vida de la población.

El Gobierno se ha comprometido ante los organismos financieros internacionales a elevar el gasto social y al respecto en el informe elaborado por una Misión del Banco Mundial que visitó nuestro país en junio del año pasado se hace un señalamiento al Gobierno de que no está cumpliendo con las metas de elevar el gasto social como se había comprometido (Ver Banco Mundial, Misión de Identificación del SAL II, 11 de junio de 1992)

El presupuesto de 1993 considera un aumento en las asignaciones al Desarrollo Social, lo cual se está presentando como fruto del IVA, al mismo tiempo el Gobierno está tratando de estirar lo que se presenta como gasto social, colocando en este rubro gastos que irían en otros sectores, por ejemplo se considera como gasto social 88 millones para la Academia de Seguridad Pública. Hay que contar con la posibilidad de que ya en la ejecución del presupuesto se den recortes presupuestarios en las asignaciones al sector social de manera que el incremento real al final del año fiscal sea menor al presupuestado.

Es importante observar que en lo que respecta al desarrollo de la Producción se registra una disminución del un 5.7%. Esto obedece a la política del Gobierno de desmontar la participación del Estado en la actividad productiva, la cual dentro del esquema neoliberal le compete a los empresarios privados.

4.2.4 Presupuesto por Clasificación económica

Esta clasificación del Presupuesto identifica el impacto del gasto público sobre la actividad económica. Divide las asignaciones en dos tipos de gastos: Gastos Corrientes, que son los que se destinan para el funcionamiento del aparato estatal y los Gastos de Capital que contiene las inversiones de y la amortización de la deuda pública.

Las cifras del Cuadro 7 nos muestran que los gastos corrientes aumentan en 0.56% en relación al gasto total en comparación con el

de 1992. Dentro de estos gastos corrientes los gastos de consumo disminuyen como porcentaje del gasto total al disminuir las remuneraciones que pasan de 41.51% en 1992 a 39.54%, lo mismo sucede con los intereses a la deuda pública que pasa de 18.38% a 13.14%.

Es importante notar que los gastos corrientes que son los destinados a funcionamiento del aparato administrativo absorbe el 80% del Presupuesto de la Nación.

Los Gastos de Capital registran una disminución en su participación en el gasto total. Esta disminución obedece a la menor participación que tienen para 1993 la amortización de la deuda pública. A pesar de esta disminución la amortización de la deuda y el pago de intereses sobre la misma, que juntos suman el 21%, sigue siendo una carga muy elevada para el país que impide dedicar mas recursos al desarrollo económico y social. Es necesario buscar alternativas de renegociar esta deuda a modo que su pago no sea un obstáculo para el fortalecimiento de la economía nacional.

La inversión real aumenta en términos absolutos 239.1 millones de colones, lo cual no da para mucho si se piensa en la transformación del aparato productivo que se requiere para mejorar las condiciones económicas del país, en el nuevo contexto de la paz.

CUADRO 7
Presupuesto clasificacion economica 1992- 1993

	1992 Millones	%	1993 Millones	%
GASTOS DE CORRIENTES	5358.6	79.30%	6098.6	79.86%
Gastos de Consumo	4619.6	68.36%	4825.7	63.19%
Remuneraciones	2805	41.51%	3019.7	39.54%
Compra bienes y serv.	572.5	8.47%	802.4	10.51%
Intereses	1242.1	18.38%	1003.4	13.14%
Transferencias	738.9	10.93%	1272.9	16.67%
Al Sector Privado	233.6	3.46%	318.1	4.17%
Al exterior	25.2	0.37%	50.2	0.66%
Al Sector Publico	480.1	7.10%	904.6	11.85%
GASTOS DE CAPITAL	1399	20.70%	1537.8	20.14%
Inversion Real	628.7	9.30%	867.8	11.36%
Equipos	54.9	0.81%	73.9	0.97%
Obras y construcciones	573.7	8.49%	793.8	10.39%
Inversion Financiera	23.4	0.35%	31.3	0.41%
Compra de activos existentes	13.4	0.20%	21.3	0.28%
Prestamos del Sector Publico	10	0.15%	10	0.13%
Amortizacion Deuda Publica	714.9	10.58%	587.6	7.69%
Rescate Deuda Interna	130.6	1.93%	63.7	0.83%
Rescate Deuda externa	584.3	8.65%	523.9	6.86%
Transferencias	31.9	0.47%	50.9	0.67%
Al Sector Publico	31.9	0.47%	50.9	0.67%
TOTALES	6757.6	100.00%	7636.4	100.00%

Puente: Min. Hacienda, Ley del Presupuesto de 1992; Presupuesto de 1993

4.3 El presupuesto y los Acuerdos de Paz

La propaganda que se hizo por parte del Gobierno para justificar la implementación del IVA es que las recaudaciones que este impuesto generaría, serían utilizadas para financiar los organismos creados por los acuerdos de paz y que esto obligaba a un aumento en el presupuesto.

CUADRO 8
Variación del Presupuesto
por los Acuerdos de Paz
(millones de colones)

	1992	1993	Variac.
Organo Judicial	180.1	241.1	61.0
Tribunal Supremo Electoral	10.9	28.0	17.1
Procuraduría para le Defensa de los Derechos Humanos		10.6	10.6
Presidencia de la República: Subvención para la Academia de Seguridad Pública		88.3	88.3
Ministerio de Hacienda: Financiamiento a Organismos creados por los Acuerdos de Paz		60.0	60.0
Ramo de Defensa Nacional	926.1	866.4	- 59.7
Policía y Cuerpo de Bomberos	231.1	255.9	24.8
Incremento neto total			202.1

Fuente: Ministerio de Hacienda, Presupuesto de 1993

De acuerdo a los datos anteriores, atribuyendo el total de la variación en estos rubros a los Acuerdos de Paz, el incremento que experimenta el Presupuesto a raíz de los Acuerdos sería de 202.1 millones de colones, cifra que no es representativa de la importancia de los cambios que se deben operar en la nueva situación que comienza a desarrollarse en el país.

Dentro de las asignaciones al Ministerio de Hacienda se encuentra la partida denominada "Financiamiento a Organismos creados por los Acuerdos de Paz", que no detalla a cuales Organismos concretos se refiere, situación que podría propiciar la transferencia de esos fondos hacia otros programas como ha pasados en otras ocasiones.

4.5 PRESUPUESTO 1993 COMPARACION CON 1980

Al comparar la participación de cada unidad dentro del presupuesto general en 1980, año que marca el inicio de la guerra interna, y lo presupuestado para 1993 se observa el cambio de orientación que ha experimentado el gasto público en los últimos 13 años.

En el Cuadro 10 se puede comparar el grado de participación de cada una de las unidades primarias dentro del presupuesto general.

CUADRO 9
Comparación de asignaciones presupuestales 1980 - 1993

RAMO	1980 %	1993 %	Diferencia %
Educación	22.59	14.49	- 8.10
Obras Publicas	13.21	12.93	- 0.28
Salud	10.85	9.56	- 1.29
Trabajo y Pev. Social	1.13	0.24	- 0.89
Agricultura	8.14	3.14	- 5.00
Defensa	9.82	11.35	1.50

* Para 1980 se refiere al presupuesto liquidado

Fuente: Liquidación del Presupuesto 1980 y Presupuesto 1993

Estas cifras nos muestran que solamente defensa tiene un porcentaje de participación mayor al que tenía en 1980. Se debe tener en cuenta que defensa sigue teniendo un financiamiento adicional mediante la ayuda externa de los EE.UU, como es el caso de la reciente aprobación de 11 millones de dólares en ayuda no letal.

Los cuatro primeros están considerados dentro del Sector Social. Consecuentemente el gasto social alcanzaba el 38.25% del presupuesto general de 1980 y lo presupuestado para 1993 alcanza solamente un 29%.

El gasto público debe estar orientado hacia el desarrollo económico y social del país, esto implica orientar este gasto hacia aquellos rubros que favorecen el logro de este objetivo, el decir, hacia un mejoramiento del sistema educativo y de salud, el desarrollo de la infraestructura social, es decir a aquello que eleva el nivel de vida de la población y sus capacidades físicas e intelectuales. En lo inmediato se esperaría recuperar los niveles de participación que tenían los rubros que conforman el gasto social en 1980.

CUADRO 10
Unidades Primarias como porcentaje del Presupuesto General
1980 Y 1993

	1980	1993
	% del	% del
	Presup.	Presup.
	General	General
Organo Legislativo	0.05	0.44
Organo judicial	1.08	3.16
Corte de Cuentas	0.47	0.60
Tribunal Sup. Electoral	0.06	0.37
Tribunal del Servicio Civil	0.02	0.01
Fiscalia Gral. de la Republica	0.40	0.21
Procuraduria Gral. de la Republica	0.25	0.23
Procuraduria para la defensa DH.	0.00	0.14
Presidencia de la Republica	1.12	2.48
Ramo de Planificacion	1.41	0.18
Ramo de Hacienda	9.59	30.97
Ramo de Relaciones Exteriores	0.82	1.40
Ramo del Interior	3.99	1.91
Defensa Nacional	9.82	11.35
Policia y bomberos	4.57	3.35
Ramo de Justicia	1.82	1.18
Ramo de Educacion	22.59	14.49
Ramo de Salud	10.85	9.56
Ramo de Trabajo y prev. social	1.13	0.24
Ramo de Economia	8.61	1.25
Ramo de Agricultura	8.14	3.14
Ramo de Obras Publicas	13.21	12.93
Ramo de Vivienda	0.00	0.40
TOTAL	100.00	100.00

Fuente: Liquidacion del Presupuesto 1980 y Presupuesto 1993

OBSERVACIONES SOBRE ALGUNOS PROGRAMAS CONTENIDOS EN EL PRESUPUESTO 1993.

En el presupuesto para 1993 hay algunas partidas que merece la pena analizarlas. Entre estas tenemos:

Ministerio de Hacienda

- Financiamiento a organismos creados por los Acuerdos de Paz..... 60,000,000
(cuales organismos?)
- Contribuciones a Organismos internacionales..... 50,000,000
En 1992 esta partida ascendió a 25,000,000.
- Gastos imprevistos sube de 25,000,000 en 1992 a 93,952,580
- Devolución por exportaciones..... 100,000,000

Presidencia de la República

- Secretaria Nacional de Comunicaciones..... 15,412,840
- Comisión de Derechos humanos 999,580
Esta Comisión ya no tiene razón de ser porque ya existe la Procuraduría de los Derechos Humanos.

CONCLUSIONES - RECOMENDACIONES

1. En lo que respecta a aspectos generales sobre el Presupuesto de la Nación es importante tener en cuenta la necesidad de: cambios en cuanto a la forma de presentación, la unificación presupuestaria, hacer ciertas reformas a la reglamentaciones que permiten no dar detalles sobre la utilización de las asignaciones para gastos militares, de manera que haya una mayor transparencia en la utilización de estas asignaciones.
2. Comparando el presupuesto de ingresos para el presente año con el de 1992 se constata que hay una disminución en términos relativos de la participación de los impuestos que gravan a los sectores de mas altos ingresos, haciendo recaer el mayor peso sobre los impuestos que gravan relativamente mas a los sectores con menores ingresos, sobre todo con el IVA que representa el 40% de los ingresos totales y el 50% de los ingresos tributarios.

Para que es Estado pueda contribuir al desarrollo económico y social es necesario elevar la carga tributaria (Impuestos/PIB), pero teniendo en cuenta la progresividad del sistema tributario que implica aumentar la participación de los impuestos directos, mejorar la eficacia en la recaudación y la fiscalización para erradicar la práctica de la evasión fiscal, así como la penalización de la misma.

3. En cuanto al presupuesto de gasto es necesario que se desmilitarice el Presupuesto Nacional, ya que el gasto militar sigue siendo elevado y no corresponde a la nueva situación que se ha iniciado con la firma de los Acuerdos de Paz.

Para que el Estado pueda contribuir al desarrollo económico y social del país es necesario que priorice las asignaciones al desarrollo social, al desarrollo de los recursos naturales y a la inversión publica que permita mejorar la infraestructura necesaria para el impulso de la actividad económica. Si bien en el presupuesto para el presente año se registran incrementos en las asignaciones al sector social, estas siguen siendo insuficientes. El grado de participación de las asignaciones a este sector sigue por debajo del nivel que tenía en 1980, en los inicios del conflicto armado.

BIBLIOGRAFIA

- Banco Mundial. Mision de Identificación del Sal II, Junio de 1992.
- _____ . Lineamientos generales para políticas sociales en El Salvador, septiembre de 1992.
- Lazo, Francisco. El Presupuesto de 1993 ¿para qué?, manuscrito.
- Ministerio de Hacienda. Disposiciones Generales de Presupuestos, 1984
- _____ . Informe sobre la Liquidación del Presupuesto General y Situación del Tesoro Público y Patrimonio Fiscal, varios años.
- _____ . Anteproyecto de Presupuesto de 1993
- _____ . Ley de Presupuesto 1992