

Alternativas para el Desarrollo

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)

El Salvador

Asignación Presupuestaria para 1996: ¿Un Presupuesto para el Desarrollo?

Roberto Rubio y
Víctor Aguilar

Dos grandes aspectos del presupuesto para 1996 se han destacado en los medios de comunicación: por un lado el incremento de más de 3 mil millones de colones respecto al de 1995, y por otro lado, los incrementos absolutos que presentan los ramos de Educación y Salud. Esto ha sido presentado por el gobierno como expresión de su compromiso por el desarrollo, especialmente en materia social. Es legítimo preguntarse entonces: **¿tales incrementos son en general positivos? ¿contribuirán al desarrollo del país?, y más específicamente ¿reflejan un serio compromiso por el desarrollo social?**

La respuesta a las primeras interrogantes es relativa: los incrementos en sí mismos no son ni buenos ni malos, su positividad o negatividad depende de varios factores. Al respecto es preciso considerar por lo menos tres factores: el entorno macroeconómico en el que se dan los aumentos presupuestarios, la calidad de la estructura institucional que recibirá y manejará tales fondos, y el uso o destino que se les va dar a los mismos.

Tomando en cuenta dichos factores, y la asignación presupuestaria de 1996 por ramas o unidades primarias de organización (que aparece en el cuadro adjunto), podemos hacer los siguientes comentarios:

En primer lugar, hay que tomar en cuenta que el entorno macromonetario del país, a diferencia de los últimos años, está presentando algunos signos de inestabilidad (ciertas presiones inflacionarias, restricciones crediticias, disminución de las reservas en dólares en los bancos comerciales, etc). Esto, aunque pudiera ser algo no tan marcado o incluso pasajero, no deja de ser preocupante. En tal contexto, si la tendencia a la inestabilidad se mantiene o acentúa, un incremento sustancial del presupuesto podría convertirse en un acelerador de tal proceso de inestabilidad (por ejemplo, en términos de deman-

En este número:

Asignación Presupuestaria
para 1996: Un
Presupuesto para el
Desarrollo?
R. Rubio y V. Aguilar p.1

Santa Elena, Usulután:
Una Comunidad
Transnacional
S. Baires y K. Eekhoff p.7

De Derrumbes y de
Inundados
M. González y S. Baires p.11

El Desarrollo Urbano y la
Privatización de los
Servicios en El Salvador

da/presiones inflacionarias).

Los efectos del incremento presupuestario sobre las condiciones de inestabilidad macromonetaria se verían potenciados si tal aumento del gasto público es mal distribuido o mal invertido; sobre todo si no se traduce en ampliaciones de la capacidad productiva del país, si sólo tiende a estimular la demanda y no la oferta nacional. Y es acá donde llama la atención un aspecto de la propuesta de presupuesto para 1996: la significativa disminución de fondos para dos ministerios muy vinculados a la oferta nacional, o a las capacidades productivas de bienes transables, como son Agricultura y Economía (éste, más vinculado al aparato industrial, no sólo experimenta, como Agricultura, una disminución relativa, sino también una reducción absoluta de 8.51 millones de colones respecto a 1995).

La respuesta que dio el Ministro Hinds durante una entrevista por Canal 12 a un

cuestionamiento similar que le hiciéramos por el mismo medio televisivo, nos parece simplista: el Estado debe irse desocupando de las actividades productivas ya que es el mercado el que debe ocuparse de ellas; esto explicaría las menores asignaciones relativas y/o absolutas a dichos ministerios. Lo que olvida el Ministro Hinds –o lo que la venda ideológica del mercado no le deja ver– es que justamente es el mercado (el de carne y hueso y no el abstracto libre mercado) quien mantiene en situación precaria o de deterioro a los sectores productores de bienes transables, especialmente el agropecuario (bajos precios, altas tasas de interés, dificultades de acceso a crédito, competencia desleal, etc.). En tal sentido, y bajo tal contexto, el Estado debe invertir no sólo en crear mejores condiciones de mercado, sino también en las dinámicas internas de dichos sectores, de tal forma que sepan enfrentar o aprove-

char las condiciones de mercado. Esto implica reforzar los fondos destinados a Agricultura y Economía.

En la misma línea que lo anterior, valga señalar que incluso un organismo fundamental para el incremento de las capacidades productivas y nuestra posición de competitividad, como es el Ministerio de Obras Públicas, presenta en el nuevo presupuesto una participación relativamente menor que en el anterior: a pesar que su incremento absoluto (278 millones de colones) ocupa un sexto lugar en importancia, su participación relativa disminuye de 9.97% a 9.79%.

En segundo lugar, los efectos positivos del aumento del presupuesto también dependen de la capacidad institucional de manejarlos. Al respecto, el rezago que presenta la modernización del Estado, las marcadas dinámicas burocráticas que existen en su seno, los altos y profundos niveles de corrupción que lo caracterizan, son algunos aspectos que limitan seriamente los posibles efectos benéficos del incremento presupuestario. Al contrario, de mantenerse o expandirse tal cuadro institucional, los fondos públicos adicionales más bien servirán, por ejemplo, para engrandecer

El rezago que presenta la modernización del Estado, las marcadas dinámicas burocráticas que existen en su seno, los altos y profundos niveles de corrupción que lo caracterizan, son algunos aspectos que limitan seriamente los posibles efectos benéficos del incremento presupuestario.

los bolsillos de los funcionarios corruptos y las oportunidades y ambiciones de aquellos agentes privados que contribuyen a corromperlos.

En tercer lugar, una valoración del aumento del gasto público también depende del destino o uso que tengan los fondos adicionales solicitados. Al respecto llama la atención lo siguiente:

3 El mayor incremento absoluto y relativo se concentra en el Ministerio de Relaciones Exteriores (405 millones de colones más, es decir casi el mismo aumento que tiene Educación, y con una participación que pasa del 1.44% al 3.88%). No hay duda que esta alza de 240% en los recursos asignados expresa el carácter prioritario que se le quiere dar a este futuro superministerio. Su contribución al desarrollo dependerá de que las nuevas funciones o roles (absorbidas muchas de ellas del fenecido Ministerio de Planificación y del debilitado Ministerio de Economía, como la promoción de la inversión extranjera/maquila, la cooperación externa, etc.) no se conviertan, como parece ser la tendencia, en un esquema de “venta indiscriminada” y de “inserción barata” e inadecuada del país al proceso de globalización.

3 Destacan asimismo los

aumentos absolutos –y relativos– propuestos para el Ministerio de la Presidencia (100 millones) e Interior (99.6 millones), así como la importante variación porcentual que experimentaría el TSE (46.21%). Ojalá que estas mayores asignaciones sirvan para impulsar el desarrollo a través de verdaderos procesos de participación comunitaria y electoral, y no constituyan simples instrumentos para potenciar la participación y control local del partido gobernante en un período pre-electoral.

3 Más destacable es la aparición de un nuevo rubro en el presupuesto 96: el Desarrollo Municipal, con 325 millones de colones, es decir con uno de los tres mayores incrementos absolutos. Y aunque esta cantidad en términos relativos representa una participación baja y todavía insuficiente dentro del total del presupuesto (apenas el 2.19%), sí es significativa en tanto podría estar señalando el inicio de un proceso de apoyo a la dinámica de descentralización que tanto necesita el país. Ojalá también que estos fondos frescos se orienten al desarrollo por medio del fortalecimiento de los procesos de gestión local de recursos, ordenamiento territorial y descentralización, y no se pudran en las necesidades partidarias inmediatas del

año pre-electoral.

3 Otro rubro esencial para el desarrollo es la Seguridad Pública. No hay duda que en el contexto actual de auge del crimen organizado y de la delincuencia común se justifique su notorio aumento. Lo que llama a preocupación es que la mayoría de los 281.5 millones adicionales solicitados van destinados al incremento del personal (12 mil nuevas plazas). Ante esta concepción predominantemente cuantitativa de la seguridad pública, en un marco donde la estructura o tejido institucional ha revelado graves deformaciones y ha mostrado creciente deterioro en sus perfiles cualitativos, es legítimo preguntarse ¿acaso el crecimiento acelerado del número de miembros de la PNC no podrá convertir a ésta en una especie de nuevo Frankenstein? ¿No estaremos con ello abonando la creación de un nuevo monstruo, autoritario, incontrolable y descompuesto en su interior?

3 El presupuesto de Defensa, a pesar de presentar una disminución en su participación relativa, recibiría 19.1 millones adicionales. Desde nuestro punto de vista, no nos cabe duda que en un contexto de paz y de priorización de los procesos de desarrollo, dicho creci-

miento no se justifica. Como tampoco nos cabe duda que deben haber aumentos salariales a nivel de tropa y oficiales. Ahora bien, habría que señalar dos cosas. Por un lado, hay que realizar incrementos salariales sobre la base de la reasignación de los recursos disponibles, basados en procesos de reducción cuantitativa pero de cualificación y mayor profesionalización de los miembros de la Fuerza Armada (más vale tener menos pero bien pagados). Por otro lado, ¿cómo justificar aumentos para una serie de actividades o de necesidades que no se conocen o son selladas con la rúbrica del secreto de Estado y de la seguridad nacional? El apoyo a una actividad determinada no puede darse si no existe transparencia, aún si existe la real necesidad. El debate sobre las necesidades que podrían justificar la elevación de los gastos de defensa debe significar la oportunidad de debatir la imperiosa necesidad de conocer el detalle de sus actividades y el desglose del uso de sus fondos.

3 Un aspecto muy preocupante que nos trae el nuevo presupuesto, a pesar del apoyo que recibe el Organismo Judicial (255.3 millones más), es la significativa reducción relativa que el presupuesto asigna a dos ins-

La menor participación relativa del ramo de salud y su crecimiento muy por debajo del crecimiento del presupuesto global, en un contexto de constante deterioro de las condiciones de salud de los salvadoreños, es realmente inquietante.

tancias básicas para el fortalecimiento del Estado de Derecho y la Defensa de los Derechos Humanos: la Procuraduría de los Derechos Humanos y la Fiscalía General de la República. Este práctico retiro de apoyo del gobierno, a dos entes que velan por su carácter democrático y “limpieza”, podría estar revelando signos alarmantes y contribuyendo al mantenimiento de algunos “vicios estructurales” que conforman nuestro actual estado de mal desarrollo. Signos alarmantes en tanto podrían estar expresando serias dificultades para digerir procesos democráticos, o peor aún, la emergencia de nuevas formas de autoritarismo, esta vez con ropaje civil. Asimismo, esta especie de punición del presupuesto gubernamental a las dos instituciones mencionadas, contribuiría o facilitaría la impunidad de los violadores de los derechos humanos y de los corruptos.

En resumen, muchos de los aspectos que se plantean

en el presupuesto 1996 podrían: favorecer una inadecuada e indiscriminada inserción del país al proceso de globalización; reforzar una visión partidarista, estrecha e inmediatista del desarrollo local; editar una nueva versión civilista de la Seguridad Nacional; mantener o potenciar un poder militar que todavía no da señales claras de sometimiento al poder civil; y debilitar los mecanismos de defensa que tiene la ciudadanía para protegerse de los abusos del poder político y económico. En definitiva, la propuesta de gasto público para 1996 expresa, o esconde, una serie de preocupantes elementos. De perfilarse éstos tal como los hemos analizado, más allá de los aspectos positivos que dicho presupuesto pueda contener, no nos cabrá duda que se tratará de un presupuesto más orientado al mal desarrollo que al desarrollo.

Empero, se podrá argumentar: ¿acaso la orientación o preocupación hacia el desarrollo no se ve expresa-

| PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION 1996 | | | | | | |
|---------------------------------------|----------------------|--------------|----------------------|--------------|----------------------|--------------------|
| | 1995 | % | 1996 | % | Variación absoluta | Variación porcent. |
| Organo Legislativo | 65,089,130 | 0.55 | 76,998,760 | 0.52 | +11,909,630 | +18.30 |
| Corte de Cuentas | 71,174,540 | 0.61 | 76,610,180 | 0.52 | +5,435,640 | +7.64 |
| TSE | 34,927,840 | 0.30 | 51,069,210 | 0.34 | +16,141,370 | +46.21 |
| Tribunal Servicio Civil | 962,330 | 0.01 | 1,023,460 | 0.01 | +61,130 | +6.35 |
| Presidencia | 154,365,610 | 1.31 | 254,523,450 | 1.72 | +100,157,840 | +64.88 |
| MIPLAN | 0 | 0.00 | 0 | 0.00 | 0 | |
| Ministerio de Hacienda | 313,451,430 | 2.67 | 401,058,340 | 2.71 | +87,606,910 | +27.95 |
| Relaciones Exteriores | 168,820,450 | 1.44 | 574,664,290 | 3.88 | +405,843,840 | +240.40 |
| Defensa Nacional | 866,483,700 | 7.37 | 885,623,435 | 5.98 | +19,139,735 | +2.21 |
| Organo Judicial | 507,879,730 | 4.32 | 763,204,575 | 5.15 | +255,324,845 | +50.27 |
| Fiscalía G de la R. | 58,703,410 | 0.50 | 59,881,450 | 0.40 | +1,178,040 | +2.01 |
| Procuraduría G. de la R. | 37,796,400 | 0.32 | 44,853,080 | 0.30 | +7,056,680 | +18.67 |
| Procuraduría D.DH | 28,436,260 | 0.24 | 29,986,360 | 0.20 | +1,550,100 | +5.45 |
| Ramo del Interior | 175,019,690 | 1.49 | 274,648,370 | 1.85 | +99,628,680 | +56.92 |
| Seguridad Pública | 1,067,992,400 | 9.09 | 1,349,526,670 | 9.11 | +281,534,270 | +26.36 |
| Ramo de Justicia | 181,059,240 | 1.54 | 117,978,490 | 0.80 | -63,080,750 | -34.84 |
| Ramo de Educación | 1,755,903,320 | 14.94 | 2,163,719,910 | 14.60 | +407,816,590 | +23.23 |
| Ramo de Salud | 1,204,491,130 | 10.25 | 1,367,765,850 | 9.23 | +163,274,720 | +13.56 |
| Ramo de Trabajo | 24,302,270 | 0.21 | 31,573,560 | 0.21 | +7,271,290 | +29.92 |
| Ramo de Vivienda | 42,272,620 | 0.36 | 45,849,790 | 0.31 | +3,577,170 | +8.46 |
| Ramo de Economía | 100,124,580 | 0.85 | 91,613,440 | 0.62 | -8,511,140 | -8.50 |
| Agricultura y Ganadería | 349,143,610 | 2.97 | 379,997,465 | 2.56 | +30,853,855 | +8.84 |
| Obras Públicas | 1,171,408,970 | 9.97 | 1,449,858,775 | 9.79 | +278,449,805 | +23.77 |
| SUB TOTAL | 8,379,808,660 | 71.30 | 10,492,028,91 | 70.82 | +2,112,220,25 | +25.21 |
| Deuda pública | 2,368,649,370 | 20.15 | 2,661,965,420 | 17.97 | +293,316,050 | +12.38 |
| Obligaciones Generales | 895,000,100 | 7.62 | 1,140,000,000 | 7.69 | +244,999,900 | +27.37 |
| Imprevistos | 109,156,220 | 0.93 | 106,060,265 | 0.72 | -3,095,955 | -2.84 |
| Fondo para lisiados | | 0.00 | 90,000,000 | 0.61 | +90,000,000 | |
| Desarrollo Municipal | | 0.00 | 325,000,000 | 2.19 | +325,000,000 | |
| TOTAL | 11,752,614,35 | 100.0 | 14,815,054,59 | 100.0 | +3,062,440,24 | +26.06 |

Fuente: Elaborado en base a información publicada en el Diario de Hoy, 27 de septiembre

da en los importantes aumentos del gasto social? ¿Acaso los incrementos de más de 400 millones en educación y de 163 millones en salud no son una muestra fehaciente del compromiso gubernamental de aumentar el gasto social en forma prioritaria? He aquí algunos elementos de nuestra respuesta a estas interrogantes:

En primer lugar, hay que reconocer que los crecimientos absolutos de fondos destinados a Salud, y sobre todo a Educación, son importantes, y ello hay que aplaudirlo. Sin embargo, hay que saber colocar las cosas en su puesto: en términos relativos las asignaciones presupuestarias en Educación, Salud y Vivienda han presentado una disminución en su participación porcentual respecto a 1995. Así, Educación pasa de representar el 14.94% en 1995 al 14.60% en 1996, Salud baja del 10.25% al 9.23% y Vivienda del 0.36% al 0.31% en el mismo período. Por tanto, en términos de participaciones relativas, estos rubros sociales no han tenido tanta prioridad.

En segundo lugar, si partimos del criterio de que entre los sectores que reciben altos incrementos (entre cerca de 100 y cerca de 400 mi-

llones) se están priorizando aquellos cuyos montos asignados crecen por encima del crecimiento del presupuesto global, tendríamos como prioritarios a Relaciones Exteriores, Presidencia de la República, Desarrollo Municipal, Seguridad Pública, Organismo Judicial e Interior. Bajo este criterio de dinámicas relativas, tampoco los ramos relacionados con el desarrollo social pueden ser considerados los más prioritarios: mientras el presupuesto global presenta una tasa de crecimiento del 26.06%, Educación sólo posee una del 23.3% y Salud del 13.56%.

En tercer lugar, hay que destacar una seria preocupación en torno a un aspecto básico del desarrollo social, como es la salud. En efecto, la menor participación relativa del ramo de salud y su crecimiento muy por debajo del crecimiento del presupuesto global, en un contexto de constante deterioro de las condiciones de salud de los salvadoreños, es realmente inquietante. En las actuales circunstancias, un presupuesto expresión de un serio compromiso con el desarrollo social no sólo debe contener aumentos absolutos sino también incrementos relativos y dinámicas de crecimiento muy superior-

res. Así lo exige el acelerado deterioro de la infraestructura de salud, la cada vez peor calidad e impersonalidad de los servicios de salud públicos y privados, la deformada e incontrolada comercialización de estos últimos, los alarmantes niveles de contaminación, la proliferación de epidemias, el alto costo de las medicinas, la mayor frecuencia o mayor sensibilidad a las enfermedades, la creciente debilidad de nuestro sistema inmunológico, etc. Ojalá que el relativamente bajo apoyo que recibe Salud en el presupuesto 1996 no se deba a las mismas razones que parecen haberse aplicado a Agricultura y Economía, ojalá que el todopoderoso mercado no se encuentre otra vez detrás de todo ello.

No hay duda que una valoración más justa y precisa del presupuesto sólo podrá darse con un conocimiento detallado o desglosado del mismo. En esta oportunidad hemos solamente vertido una valoración global, sobre todo de cara a llamar la atención sobre aquellas cosas que nos pueden colocar en la senda oscura del mal desarrollo. El haber destacado lo que a nuestro entender son algunas de sus debilidades y peligros, no omite reconocer sus posibles aspectos positivos de cara al desarrollo, ni niega nuestro espíritu constructivo.