

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA



EVALUACION DEL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL,
PERIODO 1979 - 1984

TRABAJO DE GRADUACION
PRESENTADO POR

LUIS GUSTAVO CRESPIN VARELA
ROLANDO EDGARDO CRUZ ZAVALA
RICARDO INOCENTE HERRERA BELLOSO

PARA OPTAR AL GRADO DE
LICENCIADO EN ECONOMIA

DICIEMBRE DE 1986



T
336.39
e 9212

Ej.

A U T O R I D A D E S U N I V E R S I T A R I A S



RECTOR

Lic. José Luis Argueta Antillón

SECRETARIO GENERAL

Ing. René Mauricio Mejía Méndez

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

DECANO

Lic. María Hortensia Dueñas de García

SECRETARIO

Lic. Noel Américo Figueroa

TRIBUNAL EXAMINADOR

Lic. Roberto Abrego Campos (Presidente)

Lic. Rogelio Juan Tovar García

Lic. Carlos Alberto Bran García

ASESOR

Lic. Rogelio Juan Tovar García

AGRADECIMIENTO

A DIOS NUESTRO GUIA

AL PUEBLO SALVADOREÑO POR SU GENEROSIDAD

A FAMILIARES Y AMIGOS POR BRINDARNOS LA AYUDA Y APOYO OPORTUNO

AL PERSONAL QUE LABORA EN NUESTRA FACULTAD POR SU PROFUNDO SENTIDO
DE COLABORACION



INDICE

PAGINA

INTRODUCCION

CAPITULO

I MARCO TEORICO

A.	Participación del Estado en la Economía	1
1.	Marco de Referencia	1
2.	Papel del Estado en la Economía Salvadoreña	3
3.	Situación reciente 1980-1984	11
B.	La Política Económica y la Política Fiscal	17
1.	Política Económica	17
1.1	Concepto	17
1.2	Instrumentos	20
2.	Política Fiscal	21
2.1	Concepto	22
2.2	Instrumentos Funcionales	25
2.2.1	Ingresos	25
2.2.2	Gastos	26
2.3	Instrumentos Extraordinarios	27
2.3.1	Ingresos	27
2.3.2	Gastos	28

CAPITULO	<u>PAGINA</u>	
II	GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL EN EL SALVADOR 1979-1984	30
	A. Clasificación y Destino del Gasto del Gobierno Central	30
	1. Económico-Institucional	31
	2. Funcional-Institucional	35
	3. Económico, Funcional	40
	B. La Política Económica y el Gasto Público: 1973-1984	43
	1. Subperíodo 1973-1979	44
	2. Subperíodo 1980-1984	49
	C. Fuentes de Financiamiento Público	54
	1. Tributación	55
	2. Préstamos Internos y Externos	58
	2.1 Internos	59
	2.2 Externos	61
	3. Otras Fuentes de Financiamiento	62
III	EVALUACION DEL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL Y SUS EFECTOS EN LA ECONOMIA SALVADOREÑA 1979-1984	
	A. Criterios, Políticas e Instrumentos de Asignación del Gasto del Gobierno Central	64
	1. Criterios	64
	2. Políticas	66
	3. Instrumentos	67
	3.1 Planificación, Programas y Proyectos	67
	3.2 Presupuesto Fiscal	69

CAPITULO

PAGINA

B.	Orientación del Gasto del Gobierno Central, por sectores económicos y sociales	69
1.	Agropecuario	70
2.	Infraestructura	73
3.	Salud Pública y Asistencia Social	79
4.	Vivienda	81
5.	Educación	83
6.	Servicio de la Deuda	85
7.	Defensa Nacional	87
C.	Efectos del Gasto del Gobierno Central en la Economía	90
1.	Estabilidad económica	90
1.1	Comportamiento Monetario Crediticio	92
1.1.1	Política Monetaria	92
1.1.2	Política Crediticia	93
1.2	Balanza de Pagos	97
2.	Reactivación Económica	99
2.1	Producción	101
2.2	Inversión	104
2.3	Empleo	106
3.	Deuda Pública	108
3.1	Deuda Interna	109
3.2	Deuda Externa	110

CAPITULO	<u>PAGINA</u>
4. Distribución del Ingreso	112
IV PROPUESTA DE POLITICA ECONOMICA DE GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL	
A. Introduucción	116
B. Propuesta de Política Económica de Gasto del Gobierno Central	119
1. Objetivos	120
2. Instrumentos	120
3. Política de Gasto Gubernamental	121
4. Política de Apoyo	124
5. Reformas Recomendadas	130
ANEXOS	
BIBLIOGRAFIA	

INTRODUCCION

A partir de 1979, la economía salvadoreña se encuentra afectada por una situación socio-política convulsiva, lo que ha repercutido en el comportamiento de los principales indicadores macroeconómicos; entre los más afectados, podemos mencionar la disminución de la captación del ingreso real por parte del Estado -en contraste con un incremento sustantivo en el gasto público-; aumento del déficit fiscal; aumento en la Deuda Pública; tasas negativas de crecimiento del Producto Territorial Bruto generada principalmente por una disminución en la participación del sector privado en el proceso productivo.

Con las reformas efectuadas por el Estado a principios de 1980 (Agraria, Bancaria y de Comercio Exterior), se modifica parte de la estructura económica del país; creando incertidumbre por la falta de claridad del Estado en el campo económico, dió lugar a que el sector privado interpretara esta línea de acción como una intervención de carácter socializante; lo que llevó al empresario a la toma de actitudes como: fuga de capitales; cierre de fábricas, ocasionando una baja en los niveles productivos y por ende mayor desempleo; economía subterránea; mora en el sistema Bancario y otros.

Ante la baja participación del sector privado en el proceso productivo; los bajos niveles de consumo, la caída de los precios internacionales del café -que ocasionó menor captación de divisas-; fuga de capitales y la situación bélica existente en el país, hacen que el Estado a través del Gasto Público cobre mayor relevancia, siendo orientado principalmente a tratar de mantener el nivel de Producto Territorial Bruto; a la búsqueda de una reactivación económica, al financiamiento de la situación bélica y a cubrir el servicio de la deuda; por lo cual, el Estado se ha visto obligado a emplear criterios de asignación del gasto de corto plazo y de emergencia, no utilizados anteriormente, sobre todo, el financiamiento a sectores no productivos, tales como la Deuda Pública y Defensa Nacional, que han recibido la mayor parte de los incrementos del gasto; el primero para solventar el servicio de la deuda y el segundo para financiar el problema bélico.

No obstante lo anterior, en el resto de sectores, los criterios de asignación se han formulado principalmente, tomando en consideración: las cifras del presupuesto anterior (como marco de referencia), las circunstancias políticas y económicas por las que atraviesa el país y las expectativas económicas por parte del Estado, sobresaliendo entre estos criterios, la austeridad como medio de reducción de Gasto Público; entre estas medidas podemos citar el congelamiento

de plazas, de sueldos y salarios, no creación de nuevas plazas, reducción al mínimo de transferencias corrientes, etc.

Lo anterior nos indica que los criterios de formulación y de asignación del presupuesto general no han estado respaldados por una política económica sistemática mínima de corto plazo, que permita una mejor asignación del Gasto principalmente por la gravedad de la crisis en que se encuentra el país y los grandes desafíos económicos y sociales que presentan para el mediano y largo plazo. Por las razones expuestas, se ha considerado realizar en este trabajo, el estudio del Gasto del Gobierno Central, desarrollando un análisis evaluativo que pueda ofrecer mejores lineamientos sobre los hasta ahora empleados, así como de disponer de criterios y elementos más sólidos, para proponer nuevos cursos de acción y orientación en materia de gasto por medio de una propuesta de Política Económica de Gasto del Gobierno Central.

Para poder realizar los propósitos descritos, el trabajo se encuentra estructurado de la siguiente manera: el primer Capítulo comprende el Marco Teórico, que se desarrolla bajo enfoque estructuralista y el cual sirve de base para el desarrollo de nuestro trabajo. El Capítulo II, se efec-

tua un análisis descriptivo del Gasto del Gobierno Central a través de su clasificación y destino; por medio de la política económica; y sus fuentes de financiamiento. En el Capítulo III, se realiza una evolución del Gasto del Gobierno Central y sus efectos en la economía salvadoreña, y en el Capítulo IV, tomando como referencia las conclusiones que resulten de los capítulos anteriores, se formula una propuesta de política económica de Gasto del Gobierno Central con una cobertura temporal 1987-1990.

CAPITULO I

MARCO TEORICO

A. PARTICIPACION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA

1. Marco de Referencia

A través del tiempo, en las economías de los países, la participación del Estado ha sido un tema de gran relevancia, pues este desempeño ha estado acorde a las necesidades y exigencias que cada sistema económico requiere.

La participación estatal ha evolucionado en concordancia a las distintas escuelas y modelos económicos, sobre los cuales se ha interpretado la realidad económica y la forma como el Estado debe participar en la economía.

Bajo esta lógica, surge en América Latina el pensamiento estructuralista que interpreta y fundamenta el subdesarrollo en las estructuras económicas que prevalecen y que han ocasionado desigualdad de la riqueza lo cual se convierte en obstáculo al desarrollo. La participación del Estado bajo la concepción estructural es de mayor dinámica en el sentido que contribuye a una mejor distribución de la riqueza, al ampliar sus actividades

y promover reformas en las estructuras.

La actividad del Estado aumenta como resultado de la decadencia del modelo neoclásico liberal, evidenciado con la crisis de 1929. Luego de la crisis, el Estado interviene con una doble función, primeramente, en busca de un desarrollo económico-social y manteniendo a la vez la actividad económica.

Existen factores externos e internos que influyen en la conformación de la estructura económica; internamente, los países no desarrollados configuran una estructura económica altamente desigual donde sobresale la concentración de la riqueza en un reducido segmento de la población, motivo que con los años es determinante para las distintas reacciones de descontento social. Como efecto de lo anterior, se tiene un fuerte desempleo, altos déficit nutricionales, etc., que han llevado a reacciones de inconformidad, ocasionando equilibrios internos que van en perjuicio de la actividad económica de los países; en El Salvador, en el período 1979-1984, se evidencia una crisis como consecuencia de la estructura prevaleciente, razón por la cual

se considera conveniente efectuar la evaluación del Gasto del Gobierno Central en este período; a través del enfoque estructuralista.

2. Papel del Estado en la Economía Salvadoreña

La crisis de los países capitalistas en el año de 1929, fué suceso de gran trascendencia que desequilibró el sistema económico mundial y una de sus repercusiones fué la caída de los precios de los productores primarios, situación a la que no se sustrajo el país por su gran dependencia de la producción del café. La producción agrícola requiere de grandes latifundios, característica presente antes y después de la crisis que dado su dinamismo genera empleo a gran número de la población, que con la crisis agudiza su situación precaria y sus manifestaciones, se hicieron sentir con más fuerza en el campo político.

Las medidas de política económica que se ejecutaron en el país desde la época de la Depresión en 1929, estaban orientadas a fines de corto plazo y ante todo a contrarrestar la crisis y a fomentar y proteger al sector agro-exportador, que como consecuencia de la caída de los precios interna-

cionales y la contracción de la demanda de los productos agrícolas, redujo su dinamismo.

La estructura económica salvadoreña se caracteriza por la polarización de dos clases sociales: una dueña de la mayor parte de los medios de producción y la otra parte sólo de su fuerza de trabajo -rural especialmente- por lo tanto, la retribución de la riqueza fué desigual, lo que significó un obstáculo para lograr un desarrollo económico y social.

En la economía de El Salvador, predomina la producción agropecuaria, y como la participación del Estado era relativamente baja antes de la crisis, el modelo económico no permitía mayor intervención de éste, en esas circunstancias el gasto público no podía ser un idóneo instrumento que permitiera una mejor distribución de la riqueza. Asimismo, la existencia de salarios bajos, déficit habitacional, condiciones precarias de salud, de educación, etc., en especial en el sector rural, hacían aún más difícil, por no decir imposible, esa intervención, y a su vez estos factores impedían esa intervención, originándose lo que algunos autores llaman el círculo vicioso de la pobreza.

En materia económica, a principios de la década de los treinta se ejecutaron por vez primera acciones que por exigencias del momento permitieran palear en parte la crisis interna, a la vez de romper el modelo económico tradicional; las medidas de anti-crisis o proteccionistas, se orientaron a beneficiar al sector agrario por ser el sector clave de la economía; como resultado, se obtiene una consolidación de las estructuras económicas sociales y el sostenimiento del statu quo de la época.

La estabilidad política-social conveniente, era garantizada por la Fuerza Armada en el poder, prueba de ello fué la represión al levantamiento del sector campesino de la zona cafetalera en 1932. Se puede decir que esta situación se mantiene hasta finales de los años cuarenta, razón por la cual el gasto público, si bien aumentó, no fué orientado a contrarrestar las deficiencias estructurales.

A partir de 1948, se impulsa al sector industrial manufacturero por lo que se tiende a permitir por parte del Estado un proceso mayor de acumulación de capital, a monetarizar la economía, a efectuar

inversiones de infraestructura, a proporcionar incentivos fiscales, etc., que hiciera viable el proceso industrial. Así los gastos corrientes del Gobierno Central de ¢ 22.2 millones en 1940 alcanzaron el nivel de ¢ 52.4 millones en 1947, o sea que se incrementaron 136.4%. 1/

Por la compesación misma de la economía, la iniciativa de ésta siempre fué el sector agro-exportador, sin embargo, la industria parecía tener mejores perspectivas. En el sector social, referente a lo laboral y la seguridad social, con la aprobación de la Constitución Política en 1950, en el Título IX, Capítulo II se establecen derechos que años atrás fueron negados a la clase trabajadora; por su parte, el Gobierno trata de controlar las organizaciones laborales, inclusive se combatió con fuerza a varios sectores que pidieron mejores condiciones tales como: aumentos de salarios, etc., en 1951 y 1952.

1/ Siendo el rubro de Fomento Económico y Obras Públicas el de mayor aumento en 183.1%, después del Servicio de la Deuda Pública que fué del 734.2%, según CEPAL-La Política Tributaria y el Desarrollo Económico en C.A. Pag. 127.

En la década de los cincuenta, la actividad económica se expande en el país hacia un aceleramiento industrial manufacturero. Factor que favoreció al desarrollo industrial - inclusive a la región centroamericana - fué la creación de la Comisión Económica para América Latina - CEPAL, Organismo que hizo suyo este modelo de desarrollo y que promovió en estos países.

Para ello el Estado proporcionó las condiciones que permitieran el buen desarrollo de este modelo aumentando el presupuesto nacional, por ejemplo: en 1947, el gasto del presupuesto del Gobierno Central fué de ¢ 52.7 millones y en 1950 de ¢ 88.7 millones, representando un incremento de 69.3%^{2/}; este proceso culminó con el Mercado Común Centroamericano (MCCA) en 1961, el cual tuvo sus altibajos hasta 1969. Durante este proceso se dan facilidades al capital extranjero, como alternativa a la falta de capital nacional para realizar inversiones.

^{2/}Ver la Política Tributaria y el Desarrollo Económico en Centro América, CEPAL, Pág. 127.

Con los modelos sustentados en la explotación agrícola y en la industria, se pretendía el desarrollo económico, pero cada uno de estos modelos se hace acompañar de un costo social, que afecta a las mayorías, difícil de cuantificar y que ha provocado serios deterioros económicos-sociales con repercusiones políticas; prueba de ello fueron las crecientes reacciones de inconformidad de carácter laboral, político, etc. de los sectores involucrados, las que casi siempre fueron superadas con el uso de la fuerza por parte del Estado.

Con el uso de la planificación económica, como herramienta macroeconómica a partir de 1962 y el desempeño de las Instituciones del Estado, se crea un aparato institucional en la intervención estatal.

Es de considerar que en la mayoría de los países se ha pretendido solucionar problemas de corto plazo, como es la carencia de una estrategia de desarrollo económico y social. En nuestro país, ha sido la empresa privada quien ha llevado la orientación de la economía y para ser más específicos, es el sector agro-exportador el de mayor rele-

vancia, pero el Estado ha contribuido a ese alcance, proporcionando infraestructura, exenciones fiscales, etc.

Durante la década de los setenta, el Estado lleva a cabo acciones que amplían su intervención y que de alguna forma modifican su función, para el caso se creó la Junta Monetaria y crediticia, se trató de establecer control de precios de algunos productos, se hizo el intento de ejecutar un primer proyecto de transformación agraria, etc. Estas acciones dan prueba de una intervención ya bien definida del Estado en nuestra economía.

Asimismo, durante todos estos años, antes de 1979, las funciones tradicionales del Estado eran cubiertas sin mayores exigencias, dada la marcada dicotomía social entre el sector urbano y el rural, el primero el más favorecido al brindársele mayores oportunidades de salud, educación, vivienda, etc., mientras el segundo era mantenido al margen, como consecuencia directa de la concentración del desarrollo.

El nivel de vida de la mayor parte de la población salvadoreña es bajo, para el caso en 1950 el 61% de la población recibía el 20% del ingreso y en

1975 el 66% de la misma recibía el 19%^{3/}. Esta comparación nos demuestra que las estructuras económico sociales no sólo se han mantenido, sino que, se han vuelto más difíciles para las mayorías del país, si bien se ha tratado de hacer cambios o ajustes en beneficio de éstas, estos no se ejecutaron o no han surtido los efectos esperados, pues siempre se han enfrentado a la intransigencia de los grupos que detentan el poder económico y político, los que han contado con el apoyo y respaldo de las autoridades de gobierno, por ejemplo, la ejecución del primer proyecto de transformación agraria en 1976, el cual fué cuestionado y rechazado antes de su ejecución.

Como resultado de casi cinco décadas de gobierno de corte militar y el mantenimiento de estructuras económicas se llega a finales de 1979 ante una crisis económica, política y social, la cual cobra impulso a partir de 1970; esta crisis provocó fuga de capitales, cierre de fábricas, problemas laborales, en fin, hasta llegar a un momento en que los

^{3/} Ver Benitez Bonilla, Alberto. "La Crisis Económica y Social de El Salvador, Origen y Evolución". Charla brindada a Contadores Públicos. 31 de Octubre de 1985. pág. 7.

problemas estructurales 4/ se vuelven difíciles de manejar por parte del Estado, y en ese mismo año se dá un cambio de gobierno.

3. Situación Reciente 1980-1984

Desde fines de la década del setenta, El Salvador, como se dijo anteriormente, se ha visto afectado por una situación socio-política convulsiva y como resultado de ello, se dá un conflicto bélico a partir de 1980.

Pareciera que con el golpe de Estado del 15 de Octubre de 1979, se tratara de evitar males mayores, más el período se ha caracterizado por un creciente desempleo, emigración de salvadoreños en gran medida de mano de obra calificada, deterioro del nivel de vida humana, destrucción de la infraestructura, crecimiento del aparato militar, etc., situación que provoca una coyuntura económica recesiva y compleja.

4/ P.E. : Desigualdad en la distribución de la Riqueza Nacional, desempleo, bajo nivel de vida, etc.

Con el cambio de gobernantes en 1979, se ejecutaron acciones de carácter estructural que enviste al Estado de un nuevo papel, como es el de agente de cambio, ya no en busca de un desarrollo económico sino, con el fin de superar la crisis estructural retomando el pensamiento de la CEPAL.

Las reformas económicas que se realizaron en 1980, fueron utilizadas como instrumentos políticos, lo cual generó una diversidad de problemas en su ejecución y al tratar de convertirlos en instrumentos de desarrollo, estos han fallado porque no existe una verdadera organización agrícola, de mercadeo internacional, de supervisión financiera, etc.

La nueva participación del Estado, se apoya en la "Proclama de la Fuerza Armada" del 15 de Octubre de 1979, en la cual se dan lineamientos pertinentes a superar la actual crisis, exponiendo la urgencia de concretar medidas que condujeran a una distribución equitativa de la riqueza nacional, así como a incrementar en forma acelerada el Producto Territorial Bruto (PTB). Las medidas estructurales llevadas a cabo fueron la Reforma Agraria, la Banca y el Comercio Exterior, las cuales se ejecutaron

en Marzo de 1980; a la vez se implantaron leyes 5/ y programas especiales de desarrollo con el objeto de aumentar la producción nacional y crear fuentes de trabajo.

Con las reformas se ha querido involucrar a los diversos sectores, incluyendo el sector rural por medio de la Reforma Agraria, en la búsqueda de consolidar una economía mixta, en la cual el Gobierno tenga mayor intervención y penetrar aún más en el área del sector privado.

Por la crisis misma y la creciente participación del Estado sin una claridad en cuestiones económicas, la empresa privada, opta por no arriesgar sus recursos -principalmente financieros-, convirtiéndose en demandante neto del crédito, pero no obstante su atención, hubo cierre de fábricas, fuga de divisas, lo que ha conllevado a un mayor desempleo, mayor aglutamiento en la práctica del subempleo, balanza de pagos desfavorable, etc.

5/ P.E.: Ley de la Financiera Nacional de Tierras Agrarias. FINATA. Noviembre de 1980.

Para que el Estado lograra mantener sus funciones tradicionales ha tenido que incrementar sus gastos sin contar con una contrapartida en los ingresos corrientes y poder mantener el equilibrio financiero del Sector Público (Gobierno Central y autónomas); gran parte del aumento del gasto es orientado a cubrir funciones extraordinarias tales como atención a la deuda pública, al financiamiento de una guerra interna (incremento de tropa), mayores costos de -- bienes y servicios, etc. a costa de descuidar sectores que por lo general atiende, como es la salud, vivienda, educación, etc.

El período se ha caracterizado por una crisis económica (alto desempleo, contracción de la demanda, etc.) que repercute en menores ingresos al Estado los cuales le permiten hacer frente a sus crecientes gastos, ocasionando los déficit fiscales que ha conducido a un acelerado endeudamiento público.

De 1980 a 1984, por las condiciones mismas de crisis del país, las exigencias y problemas son mayores y con una nueva perspectiva política, el Estado lleva a cabo tres reformas de tipo estructural en Marzo de 1980:

- La Reforma Agraria
- La Nacionalización de la Banca Privada
- La Nacionalización del Comercio Exterior

Es notorio la falta de una Política General de Gobierno definida y consistente a la situación de crisis, si bien se elaboraron dos planes económico-sociales 6/, estos, como los años anteriores no están acorde a la realidad y no dieron los resultados propuestos, entre ellos el éxito de las reformas, en especial, la Reforma Agraria, considerada base para diversificar en parte nuestra producción agrícola.

Por falta de una política económica definida, el Estado ha intervenido por medio de decretos 7/, por los cuales el Gobierno concretiza las medidas: contrarrestar el proceso inflacionario; obtener mayores ingresos fiscales, etc., objetivos que en cierta medida se han logrado, por lo tanto, los efectos suelen ser positivos y negativos, según sea el punto de vista.

6/ Estos comprenden: a) El Plan de Emergencia, - 1980.
b) El Plan Trienal, 1981-1983.

7/ Por ejemplo: a) El Decreto NO.544 o Ley Temporal de Estabilización Económica en 1980.
b) Los Decretos por los cuales se aumentó el impuesto de Timbres Fiscales en 1981 y 1983, etc.

La política económica formal en El Salvador ha sido el instrumento utilizado para corregir en parte los problemas de corto plazo y casi siempre a favorecer determinados sectores. A partir de 1980, las acciones del Estado han sufrido cambios, pero sin contar con un marco de política económica que oriente tanto al sector público como a la empresa privada, lo que genera incertidumbre. En la práctica, la función ha sido la de dar soluciones aisladas sin mayor control y sin coordinación.

En El Salvador, antes de 1980, los instrumentos mayormente utilizados incidieron sobre el consumo, la inversión, la masa monetaria, la situación fiscal. De acuerdo a los planes, el objetivo básico era alcanzar un desarrollo económico y social a través de mejorar la producción, la productividad de la mano de obra, construcción de obras de infraestructura, etc., sin ejecutar cambios estructurales que probablemente hubieran prevenido la crisis que atraviesa el país desde la década de los ochenta. A partir de estos años en mención, las políticas e instrumentos que el Estado ha llevado a cabo están básicamente enfocadas a la Reforma Agraria, Política Monetaria y Fiscal, Estabilización y Reactivación Económica.

B. LA POLITICA ECONOMICA Y LA POLITICA FISCAL

1. Política Económica

La política económica es un instrumento, por medio del cual los gobiernos participan en la economía; a través del tiempo han existido diversas corrientes de pensamiento económico y en cada una de ellas, la participación del Estado en la economía ha sido un tema de gran discusión, lo que ha enriquecido a la misma economía.

1.1 Concepto de Política Económica

Existen diversos conceptos de Política Económica, pero lo fundamental en cada uno de ellos es la importancia que se le da a las acciones económicas deliberadas por parte del Estado en la economía.

Para citar algunos conceptos, se mencionan los siguientes:

a) Diccionario de Economía Política, Napoleoni, Claudio manifiesta que:

"Política Económica es aquella parte de las Ciencias Económicas que estudia la intervención del Estado en la vida económica con el objeto de conseguir determinados fines". 8/

b) Palma Blanco, Daniel, define la Política Económica como:

"La actuación o conjunto de acciones tendientes a emplear discrecional o deliberadamente los medios o instrumentos adecuados por parte de los responsables de la Política Económica; de ordinario es estudio, para alcanzar ciertos objetivos predeterminados". 9/

c) E.S. Kirschen y otros, definen la política económica como:

"La intervención deliberada del Gobierno en los asuntos económicos para conseguir sus fines". 10/

Es notorio el auge que ha experimentado la Política Económica durante los últimos años, con ella se persiguen objetivos de corto plazo como el lograr una estabilidad económica, controlar la inflación, contrarrestar la desocupación, etc.; también objetivos de largo plazo como alcanzar un desarrollo económico y social; ambos objetivos ligados a países no desarrollados como El Salvador.

9/ Palma B. Daniel. Folleto "Reflexiones Acerca de la Naturaleza y Alcance de la Política Económica". Conferencia Banco Central de Reserva de El Salvador. Mayo de 1983.

10/ E.S. Kirschen y otros. "Política Económica Contemporánea". Teoría General. Pág. 15. 2a. Edición.

Depende del grado de desarrollo de un país y de los objetivos que se busquen, para determinar el tipo de medidas a ejecutar. Existe dificultad para determinar que objetivos tienen mayor prioridad, lo deseable es poder integrar los de corto y largo plazo dentro de un proceso que tienda hacia la unidad de tareas, a los propósitos de planificación y la formulación de toda política económica conscientes de una realidad donde existen problemas de urgente solución.

La política económica tiene fines primarios y secundarios, etc.; Donald Watson 11/ entre los primeros considera:

- I) Crecimiento o desarrollo económico
- II) Estabilidad
- III) Distribución eficaz de los recursos
- IV) Mantenimiento de la libertad
- V) Una mejor distribución de la renta

Como se puede ver, son objetivos que tienen validez para países no desarrollados.

11/ Watson, Donald S., "política Económica". Cap. V. Ver folleto Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de El Salvador. No. 1,477. Enero de 1971 Pág. 46.

La ejecución de la política económica se hace a través de dos flujos definidos como el Flujo Real y el Nominal 12/, el primero está orientado a la producción de bienes y servicios y el segundo a las áreas financieras, donde se ubican las políticas primarias de la política en general, es decir, la fiscal, la monetaria, etc.

1.2 Instrumentos de Política Económica

Los instrumentos son los medios que utiliza el Gobierno para obtener los fines que persigue, y dependerá del nivel de desarrollo económico alcanzado por un país para elegir el tipo de instrumento a emplear.

Si una medida realizada por el Estado es en base a solucionar un fenómeno o problema económico, será conveniente definir los objetivos, además del área por afectar, la clase de instrumentos a emplear y considerar las variables macroeconómicas que intervendrán.

12/ Para mayor amplitud, ver Palma B., Daniel. Folleto "Reflexiones Acerca de la Naturaleza y Alcance de Política Económica." Conferencia Banco Central de Reserva de El Salvador. Mayo de 1983. Pág.13.-

Es importante tomar en cuenta que un instrumento puede afectar a más de un objetivo, inclusive puede repercutir sobre otros instrumentos; además es necesario prever las reacciones de los distintos sectores, principalmente de la empresa privada.

Existen instrumentos que actúan sobre áreas específicas más que otros, para el caso se pueden mencionar: el presupuesto gubernamental (ingreso y gasto) etc., y otros más específicos como los subsidios, los aranceles, etc. Además existen instrumentos que en su uso, afectan al campo monetario, fiscal comercio exterior, la inversión extranjera y la mano de obra. Los instrumentos tradicionales empleados por los gobiernos son: las tasas de interés, la tributación y el sistema monetario. Por lo tanto, la clase de instrumentos dependerán del desarrollo de un país y de lo que se pretende alcanzar a nivel de política económica.

2. Política Fiscal

La política fiscal está comprendida en la política económica como un instrumento financiero de ésta. En este sentido, la política fiscal se convierte en el área principal de obtención de los ingresos el Gobierno Central y poder llevar a cabo

sus fines, metas y objetivos planteados en la política general.

Casi siempre se concibe la política fiscal como aquella que se vincula a los ingresos y gastos del Gobierno, por lo que es necesario dar una visión teórica de lo que es esta política a través de varios conceptos y obtener de esta manera una visión amplia.

2.1 Concepto de Política Fiscal

a) Girón, Sarbelio A., define la Política Fiscal como:

"La parte de la Política Financiera que se refiere a la obtención y utilización de los recursos de capital, que el sector público necesita para influir en el funcionamiento del sistema económico, de manera que la población alcance el máximo bienestar posible; es decir, que incluye todas las acciones gubernamentales que afectan directa o indirectamente la situación económica del sector privado, como son la tributación, las regulaciones aduaneras y arancelarias, la tasación de los servicios públicos, el uso del crédito del Banco Central de Reserva, la deuda interna con el sector privado, la deuda externa, la seguridad social, el consumo

y la inversión pública, etc." 13/

b) Victor L. Urquide la define como:

"El conjunto de medidas relativas al régimen tributario, al gasto público, al endeudamiento interno y externo del Estado, y a las operaciones y la situación financiera de las entidades y los organismos autónomos o paraestatales, por medio de los cuales se determinan el monto y la distribución de la inversión y el consumo público como componentes del gasto nacional, y se influye, directa o indirectamente, en el monto y la composición de la inversión y el consumo privado". 14/

c) Para Henry C. Morph la Política Fiscal:

"Se ocupa de la planificación eficaz de la renta y los gastos públicos, especialmente en lo que respecta a su volumen global, a fin de lograr variaciones favorables en el nivel general de los ingresos, de los precios y del empleo". 15/

13/ Economía Monetaria. Folleto de clase para la Cátedra de Economía Monetaria. Lic. S. Armando Girón. Universidad El Salvador, 1976.

14/ Instrumento de Política Fiscal. Folleto de clase para la Cátedra de Economía Monetaria y Fiscal. Universidad El Salvador. Victor L. Urquide.

15/ Política Fiscal, Folleto de I.P. y Derecho Tributario H.C.Morph.

De los conceptos citados se deduce la importancia de la política fiscal en el área financiera de los Gobiernos, pues es por medio de la captación de ingresos que permite el desarrollo normal de sus funciones a través del gasto. Además, como su marco de acción es determinado por la política general del Gobierno, desde luego dependerá de ésta el desarrollo de su propia actividad y del pensamiento y objetivos económicos de los gobernantes.

Directamente la política fiscal está relacionada con los ingresos y gastos del gobierno. En este sentido los ingresos que percibe, son recursos que se obtienen por medio de un régimen tributario, lo que afecta el sistema económico, pues reduce la capacidad de consumo e inversión del sector privado. En lo referente a los gastos, éstos pueden estar orientados a las remuneraciones del aparato institucional, como los bienes y servicios que éste utilice, también se pueden destinar a inversiones reales y financieras, con lo que se puede crear nuevas obras de infraestructura que conlleven a incrementos de empleo, ingresos, etc.

En la medida que la participación estatal sea de una mayor proporción en lo referente a inversión y consumo y a la vez que absorba una parte considerable del ingreso nacional, la política fiscal puede lograr uno de sus objetivos que es la distribución óptima del gasto, mediante el uso de adecuados mecanismos para lograr una mayor eficiencia estatal.

2.2 Instrumentos Funcionales

De acuerdo a los diferentes conceptos de política fiscal a que se hizo referencia, sitúan tanto al ingreso y al gasto, como instrumentos del mismo nivel, por lo que se considera como instrumentos funcionales, toda vez que éstos sean utilizados con cierta normalidad, que no presenten alteraciones significativas que distorcionen su utilización o reformas a los mismos.

2.2.1 Ingresos

Estos están conformados por ingresos corrientes y de capital. La importancia de este instrumento radica básicamente en los ingresos corrientes (principalmente los tributarios), dado que los ingresos de capital, se nutren en su mayoría de préstamos internos y externos.

La importancia antes enunciada se basa en que "los sistemas impositivos de las economías menos desarrolladas, hacen su vigoroso hincapié en la imposición de artículos y en la imposición sobre importaciones y exportaciones". 16/

Lo anterior nos lleva a que el mayor porcentaje de ingresos del gobierno dependen de los impuestos indirectos y que éstos (los ingresos), están supeditados a factores exógenos como lo son las variaciones de demanda y de precio de los productos de agro-exportación, los cuales no pueden ser manipulados por el Gobierno.

2.2.2 Gastos

Estos comprenden gastos corrientes y de capital. Los primeros influyen, con mayor porcentaje de participación, los gastos de consumo (remuneraciones y bienes y servicios), indispensables para el desarrollo del funcionamiento del aparato estatal, en cuanto a que son orientados a brindar atenciones y proveer los servicios sociales necesarios para la población como salud, educación, justicia, etc. Los segundos se orientan básicamente

16/ Heller W. Walter. Políticas Fiscales para los países subdesarrollados. Pág. 33.

a la inversión real en obras de infraestructura que conlleven beneficio público como carreteras, hospitales, presas, etc., que son necesarias para el desarrollo del país.

2.3 Instrumentos Extraordinarios

Como instrumentos extraordinarios se consideran todas aquellas acciones deliberadas de tipo coyuntural o que por causa de crisis, como las que se viven actualmente, se instrumentalicen, para contrarrestar situaciones financieras que ocasionen problemas para hacer frente a los gastos y con ello el funcionamiento mismo del gobierno.

2.3.1 Ingresos

Se incluyen dentro de éstos las reformas tributarias (nuevos impuestos o reajustes de impuestos ya existentes), que puedan ser utilizados en períodos coyunturales y/o de crisis.

Al referirnos a las reformas tributarias, es de aclarar que éstas se introdujeron en el segundo quinquenio de la post-guerra, ajustando periódicamente el impuesto sobre exportaciones de café y

al incremento por importaciones. 17/

En el período 1979-1984, en que las dificultades financieras del Gobierno se acentúan como consecuencia de las bajas recaudaciones tributarias, se dictan medidas como las reformas a la ley de Timbres Fiscales (elevando las tasas) en 1981 y 1983 y los Derechos de Administración de la RASA y Comercialización del petróleo en 1981, medidas que permitieron al fisco incrementar sus ingresos. Además, es de tomar en cuenta el incremento de los préstamos internos y externos, los adelantos del Banco Central de Reserva y las donaciones (principalmente de AID), que día a día se van convirtiendo en instrumentos importantes de ingresos.

2.3.2 Gastos

Las situaciones que llevan al gasto a considerarlo como extraordinario, se dan cuando éste crece sustancialmente o es orientado a ciertos sectores para lograr algunos objetivos o superar algunas deficiencias. Causas en que el gasto ha sufrido variaciones sustanciales se dan por ejemplo

17/ Ibid ----- pág. 22.

con la creación de las primeras I.O.A. y obras de gran envergadura (presas, puertos, centrales hidroeléctricas, etc.), que necesitan de grandes erogaciones para llevarlas a cabo.

De 1979 a 1984, el gasto es orientado en gran medida a cubrir las reformas estructurales 18/, (principalmente la agraria a través de bonos), a suplir la baja inversión privada (generando empleo), mantener una guerra, fuerte servicio de la deuda, etc., lo que lleva a una expansión de los egresos del Gobierno.

18/ Estas comprenden: Reforma Agraria, Bancaria, y de Comercio Exterior.

CAPITULO II

GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL EN EL SALVADOR, 1979-1984

A. CLASIFICACION Y DESTINO DEL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL

Desde el punto de vista económico, los gastos del gobierno los podemos dividir en dos clases: gastos corrientes y gastos de capital. Los gastos corrientes representan el costo de los bienes y servicios necesarios para el normal funcionamiento de las unidades primarias del Gobierno Central; y los gastos de inversión reflejan la creación o adquisición de bienes de capital fortaleciendo el patrimonio fiscal.

El estudio del destino del Gasto del Gobierno Central en 1979-1984, a través de distintas clasificaciones permite determinar con mayor claridad el impacto que el gasto tiene en el nivel y composición del producto nacional, y los efectos de los mismos en el desarrollo económico.

Las clasificaciones del gasto que se desarrollarán son: la Económica-Institucional, la Funcional-Institucional y la Económica-Funcional. Para el análisis del gasto a través de las clasificaciones, se tomó como fuente de referencia los Apéndices Estadísticos del Presupuesto General publicados por el Ministerio de Hacienda, que muestran las asignaciones presupuestarias

iniciales de cada año fiscal; interesa de ellas el comportamiento que presenta el gasto para estos años.

1. Clasificación Económica-Institucional

Esta permite conocer el destino de los gastos del presupuesto general a través de los gastos corrientes y gastos de capital y su asignación presupuestaria a las diferentes instituciones que conforman el Gobierno Central.

El Presupuesto general, presentó un comportamiento creciente, llegando en 1984 a representar un 58.3% mayor que el presupuesto de 1979.

En este período la asignación del presupuesto fué en su mayoría destinado a financiar los gastos corrientes que en promedio cubrieron el 67% del presupuesto general. (Ver Anexo No. 1).

Los Ramos que presentan mayor asignación fueron Educación, Obras Públicas, Hacienda, Defensa y Seguridad Pública tal como se observa en el Cuadro No. 1.

CUADRO No. 1
 RELACION PORCENTUAL DE LAS INSTITUCIONES CON MAYOR
 ASIGNACION DEL PRESUPUESTO GENERAL
 1979 -1984

INSTITUCIONES	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Educación	20.21	25.18	21.07	18.09	16.86	15.40
Obras Públicas	16.53	13.90	12.59	11.08	11.02	10.10
Hacienda	14.01	12.41	16.26	18.34	23.07	25.50
Defensa y Seguridad Pública	8.77	10.69	14.61	17.47	19.10	23.30
TOTAL	59.52	62.18	64.53	64.98	70.05	74.30

FUENTE: Apéndice Estadístico del Presupuesto General, Ministerio de Hacienda, 1979-1984.

En el cuadro en referencia se presenta en forma porcentual, la participación de estos Ramos en el presupuesto general de cada año. Para 1979, los cuatro Ramos cubrían el 59.2% del presupuesto, llegando a destinárseles hasta un 74.3% en 1984. En los años 1979 y 1980 Educación y Obras Públicas representaban los Ramos que poseían mayor asignación del presupuesto, esto debido a que el Gobierno, al igual que en los años anteriores a 1980, las mayores asignaciones del presupuesto general, eran destinadas a buscar el desarrollo económico y social

a través de programas de carácter social demandantes de mayor mano de obra y destinados a proteger al sector privado como el sector productivo de la economía; otros Ramos con mayores asignaciones fueron Economía y Salud.

A partir de 1981, el destino del gasto del presupuesto varía al de los años anteriores y en general está orientado en un principio al apoyo de las reformas de tipo estructural realizadas por el Gobierno en 1980 principalmente la Reforma Agraria, en los aspectos de organización, asistencia técnica, y a canalizar el financiamiento. Los Rubros que en este período (1981-1984) presentan mayor asignación son: Hacienda y Defensa y Seguridad Pública, llegando a cubrir ambos, el 48.8% del total del presupuesto, lo que se atribuye básicamente a que el gobierno a partir de 1981 modifica las asignaciones presupuestarias para atender además de los costos del conflicto socio-político, la deuda pública creciente. Lo anterior ha obligado al gobierno a realizar cambios en las prioridades en la asignación del presupuesto destinando mayores recursos a los fines mencionados.

Otras causas del cambio de prioridades del Gobierno es que a raíz de la baja participación del sector

privado en el sistema productivo, el Estado ha tratado de compensar en alguna manera esa baja participación, utilizando mayores recursos del gasto para la reactivación económica, a través del uso de mayores proporciones de crédito interno y externo.

El destino de los gastos del presupuesto general en una forma más específica, se presenta en la parte B de este capítulo, correspondiente a la Política Económica y el Gasto Público 1973-1984.

Además de la asignación presupuestaria general aprobada al principio del año, estas se ven modificadas en el transcurso de cada año con refuerzos y transferencias. En el Anexo No. 2, se establece una comparación entre la asignación presupuestaria inicial y la final para los años 1979-1984.

Para 1979, el refuerzo al presupuesto fué de un 4% con relación al presupuesto inicial, y para 1984, representó el 28.67% por el valor de ¢ 659.0 millones, considerándose elevado en relación a los años anteriores tal como se aprecia en el Cuadro No. 2.

CUADRO No. 2

CUADRO COMPARATIVO ENTRE LA ASIGNACION INICIAL Y LA ASINACION FINAL DEL PRESUPUESTO GENERAL, 1979-1984.
(En millones de colones)

AÑO	ASIGNACION PRESUPUESTARIA		INCREMENTO	PORCENTAJE DE INCREMENTO
	INICIAL	FINAL		
1979	1,451	1,509	57	3.99
1980	1,676	1,763	87	5.23
1981	1,988	2,191	202	10.18
1982	2,111	2,239	128	6.09
1983	2,058	2,187	128	6.26
1984	2,298	2,957	659	28.67

FUENTE: Apéndice estadístico del Presupuesto General e Informes Complementarios, Ministerio de Hacienda, 1979-1984.

En el período de estudio los Ramos que recibieron mayor refuerzo fueron Defensa y Seguridad Pública, y Hacienda, hasta absorber el 77.7% del refuerzo en 1984. (Ver Anexo No. 2).

2. Clasificación Funcional-Institucional

Esta clasificación, permite determinar el destino del gasto que realizan los Ramos a través de los diferentes servicios que proporcionan: Generales, Sociales y Comunales, Económicos, Financieros y No Clasificados.

Tal como ya se señaló en la clasificación anterior, el destino del gasto del Gobierno Central a partir de 1979 experimenta un cambio en sus prioridades debido al conflicto bélico que comienza a agudizarse a partir de esa fecha.

Como se puede observar en el Anexo No. 3, el destino del gasto a través de los servicios que prestan los diferentes Ramos, ha sido orientado en el período 1979-1984, principalmente a los Servicios Sociales y Comunales, Servicios Económicos y los Servicios Generales, presentando variabilidad en su asignación como lo fué el incremento que tuvieron los Servicios Financieros en los últimos años.

Los Servicios Sociales y Comunales muestran en el sexenio una asignación promedio del 38.8% del total del presupuesto general (Cuadro No. 3). Estos servicios comprenden los programas orientados a la formación social de la población como la Educación, Salud, Asistencia Social, Trabajo y Previsión Social y Vivienda que para 1980, representaba 46.9% del presupuesto y a partir de 1981, se contraen hasta cubrir el 31.4% en 1984 lo que indica que

a pesar de la importancia que tienen estos servicios, disminuyen en sus recursos financieros como en su participación porcentual.

La asignación del gasto destinado a los Servicios Económicos, a partir de 1980, muestra un decrecimiento hasta cubrir un 16.1% del total del presupuesto general, como se presenta en el Cuadro No. 3. Los Ramos que recibieron mayores recursos fueron: Economía, principalmente en los años 1979-1981, Obras Públicas, que en el período se le destinaron un promedio de 36.6% del total; y por último Agricultura que gran parte de sus recursos fueron utilizados al apoyo del proceso de la Reforma Agraria en estos años.

Estos servicios son destinados a fomentar el proceso productivo del país proporcionando la infraestructura básica, a través de programas de inversiones que se ven disminuidos.

Los Servicios Generales presentan una tasa de crecimiento bastante significativa, ya que de la asignación del 23.5% en 1979, se incrementó a 31.6% del total del presupuesto para 1984.

Estos servicios comprenden los programas de la administración y servicios de los poderes públicos y los servicios generales del Estado como Defensa, Policía, etc., es así como a lo largo del período, el Ramo de Defensa y Seguridad Pública se le incrementan sus asignaciones; en 1979, tenía - asignado un 37.3% del presupuesto destinado a los Servicios Generales creciendo hasta representar el 73.6% de la asignación.

Es de resaltar que los servicios Financieros en 1979 cubrían el 6% del presupuesto, y para 1984 cubrieron el 20.1% (Ver Cuadro No. 3), destinándose sus recursos por medio del Ramo de Hacienda, al pago de servicios de la deuda (interés y amortización de capital), tanto de la deuda pública interna como externa.

En último lugar, hacemos referencia a los Servicios No Clasificados que a lo largo del período no fué significativa su asignación.

Como conclusión podemos decir que las prioridades del Gobierno, vistas a través de la clasificación funcional institucional del presupuesto a partir

de 1981 varían; para 1980 los Servicios Sociales y Comunales y los Servicios Económicos representaban en conjunto el 70.7% del presupuesto y para 1984 cubrían el 47.5%, siendo lo contrario para los Servicios Generales y Financieros que en 1980 sumaban el 28.7% y en 1984 se incrementan hasta el 51.7% (Ver Cuadro No. 3).

CUADRO No. 3
 CUADRO COMPARATIVO DEL DESTINO DEL GASTO SEGUN LAS
 DIFERENTES FUNCIONES 1979-1984
 (En Forma Porcentual)

GRUPO FUNCIONAL	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Servicios Generales	23.48	23.67	25.84	27.39	28.37	31.65
Servicios Sociales y Comunales	42.23	46.89	41.00	37.72	33.60	31.42
Servicios Económicos	27.91	23.78	22.17	21.76	19.62	16.10
Servicios Finan- cieros	5.97	5.06	8.18	11.15	17.42	20.09
Servicios No Clasi- ficados	0.41	0.60	2.81	1.98	0.99	0.74
TOTAL	100	100	100	100	100	100

FUENTE: Apéndice Estadístico, Ministerio de Hacienda, 1979-1984.

3. Clasificación Económica-Funcional

Por medio de esta clasificación, se describe el gasto del Gobierno Central visto por los gastos corrientes y de capital y su relación con los recursos destinados a los diferentes servicios que prestan los Ramos.

3.1 Servicios Generales

Los gastos corrientes representaron la mayor asignación presupuestaria; en 1979 los gastos corrientes cubrían un 72.1% de su asignación y en 1984 ascendía a un 91.8%.

Fueron los servicios de Defensa y Seguridad Interna los que percibieron mayores recursos financieros, alcanzando en 1984 el 74.5% de la asignación total. A las demás funciones se les disminuyó su asignación (Anexo No. 4), y la más significativa corresponde a las regulaciones económicas y financieras.

3.2 Servicio Sociales y Comunales

Estos servicios disminuyeron en un 10.8% en el período, destinando los recursos para cubrir los gastos corrientes que en promedio representaron el 77.1%. (Ver anexo No. 4)

De las funciones que cubren los Servicios Sociales y Comunales, la mayor asignación fué para el servicio de Educación y Cultura con un 48.3% en 1979 y un 49.3% para 1984 y la mayor parte de sus recursos son destinados a los gastos corrientes.

3.3 Servicios Económicos

De 1979 a 1984 presentan una contracción porcentual con relación a la asignación total del presupuesto. Estos son destinados en una mayor proporción a cubrir los gastos de capital, los cuales para 1979 comprendían el 70.4% de los Servicios Económicos y para 1984 un 67.2%. (Ver Anexo No. 4).

Dentro de las funciones que realizan los Servicios Económicos, los de Transporte y Almacenaje y los Agropecuarios constituyeron el mayor uso de los recursos; para 1979 los servicios de Transporte y Almacenaje constituían el 42.1% y los Agropecuarios el 19.4%. Mientras que para 1984 significaron el 47.3% y 35.4% respectivamente.

3.4 Servicios Financieros

El crecimiento que presentan los Servicios

Financieros es significativo, ya que un 6% de asignación del presupuesto para 1979 pasa al 20.1% en 1984, debido al servicio de la deuda interna y externa que en 1979 sumaba ¢ 87.7 millones y en 1984 ¢ 459.9 millones.

La deuda pública interna es la que absorbe más recursos; de ¢ 53.0 millones asignados en 1979 pasa a ¢ 123.1 millones en 1981 y en 1984 a ¢ 379.8 millones destinando para los gastos corrientes un promedio de 57 % en el período, a excepción de 1983 que representaron el 81.6% del total de esta deuda.

La deuda pública externa para 1979, se le presupuestó un valor de ¢ 33.7 millones y en 1984 ¢ 81.9 millones. Si bien las asignaciones crecieron; la participación porcentual decreció del 38.9 % al 17.7% para los mismos años destinando un promedio del 64.2% a los gastos corrientes.

3.5 Servicios No Clasificados

Como su nombre lo indica, comprende otros servicios que no han sido detallados en los servicios anteriores; la mayor asignación que ha tenido

fué en 1981 por ¢ 55.8 millones que representa el 2.8% del total del presupuesto general de ese año y fué orientado en 98.6% para cubrir los gastos de capital.

Las asignaciones estuvieron orientadas a manera de evitar paralizaciones de obras, servicios y proyectos por causas imprevistas o por falta de recursos.

B. LA POLITICA ECONOMICA Y EL GASTO PUBLICO 1973-1984

El Estado interviene en la economía por medio de la Política Económica y uno de los medios por el cual ejecuta esta intervención es el gasto público como instrumento de política fiscal.

Es de señalar que existe Política Económica Formal o Proyectada, y Política Económica Real o Ejecutada 1/. La primera es la que está plasmada en los Planes de Desarrollo Económico Social, también en los decretos, en discursos de los Gobernantes, etc., mientras que la segunda es la que se ha realizado en la práctica,

1/ Watson, Donald. "Política Económica". Cap. V. Folleto Facultad de Ciencias Económicas. Universidad de El Salvador. Enero de 1971. Pág. 38.

Acá es donde el gasto público cobra relevancia tanto por su volumen, como por su orientación en la economía de un país.

El análisis de la política formal y real se abordará desde dos subperíodos de 1973-1979, por ser de relativa estabilidad política y económica y de 1980-1984, donde la crisis económica y social que abate al país se manifiesta con todo vigor.

1. Subperíodo 1973-1979

Con base al Plan Quinquenal 1973-1979 2/, la política económica se tipifica como expansionista y dinámica orientada a efectuar cambios estructurales, por lo cual las Funciones del Estado dejarían de ser tradicionales, como, atender sólo la Administración Pública, prestar servicios sociales, construcción de infraestructura básica; según el plan, se proyectaba diversificar las exportaciones, la producción, establecer control de precios de algunos productos, etc., siendo objeto principal propugnar cambios en la estructura económica como base a lograr un desarrollo sostenido. La Inversión Pública

2/ Plan de Desarrollo Económico Social 1973-1977. MIPLAN

por lógica, tendría mayor crecimiento, principalmente en los sectores de Vivienda, Energía, Riego y Drenaje, Zonas Francas, etc., y como resultado de ello se lograría una mejor distribución del ingreso nacional con la mayor participación del sector laboral.

Necesariamente el gasto público sería uno de los medios para lograrlo, además se proponía una Reforma Tributaria y Administrativa, para ser más viable, la obtención de los objetivos propuestos.

El Plan Quinquenal 1978-1982 3/, cuya vigencia fué de 1978 a 1979, al igual que los anteriores, su propósito principal era un desarrollo económico social, que estaría sustentado en la modernización de la economía con un avance de tecnología; efectuar cuatro acciones sobre el PTB, que comprenderían la inversión y el gasto público; expansión de los sectores sociales, mayor participación del sector laboral y la práctica de la libre empresa.

El Gasto Público sería el medio para asignar mayores recursos a los programas sociales, tanto en el área urbana como en la rural, se contrarrestaría el desempleo,

3/ Plan Bienestar para Todos, 1978-1982. MIPLAN.

se ampliaría la seguridad social, además de aprovechar el gasto público. Asimismo, el modelo económico estaría sustentado en el mantenimiento de una estabilidad que diera seguridad al sector privado.

En cuestión de Política Económica Real, se puede decir, que de 1973 a 1978, se pretendió realizar en gran medida lo establecido por la planificación económica, para el caso tenemos que uno de los sectores que efectivamente tuvo crecimiento fué el de Energía, al haberse ejecutado el proyecto hidroeléctrico de la Presa del Cerrón Grande por parte de CEL, que obtuvo apoyo del Ministerio de Economía, obra de gran envergadura, que demandó mucha mano de obra en el momento de su ejecución y generó mejores perspectivas al desarrollo económico al contrarrestar en un futuro cercano, el déficit de energía eléctrica.

Al analizar la asignación del gasto durante --- este subperíodo, en el Cuadro No. 4 se presentan los ramos que tuvieron mayores tasas de crecimiento.

CUADRO No. 4
**INSTITUCIONES CON MAYORES TASAS DE CRECIMIENTO DEL
 PRESUPUESTO GENERAL, 1973-1979**
 (En millones de colones y porcentajes)

RAMOS	1973	1979	%
Hacienda	18.0	208.6	1,059
Economía	29.9	175.0	485
Defensa y Seguridad Pública	38.8	185.2	377
Interior	10.0	46.8	368
Justicia	6.4	26.2	309
Obras Públicas	70.0	228.1	226
Agricultura y Ganadería	32.0	100.8	215
Salud Pública y Asistencia Social	55.1	147.2	167

FUENTE: Anexo No. 5.

Como se podrá ver en el Cuadro No. 4 el Ramo con mayor crecimiento es Hacienda, por las erogaciones a la atención del servicio de la deuda externa. La mayor tasa de crecimiento de este Ramo fué en 1976, respecto a 1975 de 324% (Ver Anexo No. 5).

Sigue en orden de crecimiento el Ramo de Economía, la tasa mayor fué en 1974, con respecto a 1973 que alcanzó el 92%, uno de los incrementos más altos del período. El aumento de su presupuesto se justifica por la construcción de la Presa Hidroeléctrica del Cerrón Grande.

El Ministerio de Defensa y Seguridad Pública tuvo un crecimiento de 1973 a 1979 del 377 % y es 1979 el año con mayor asignación (Ver Anexo No. 5), dado que la situación política social se deterioraba y por considerar que militarmente se podía solucionar esta situación razón por la que se aumenta su presupuesto.

Los Ramos del Interior, Justicia, Obras Públicas, Salud Pública y Asistencia Social, tuvieron incrementos del 368 %, 309 %, 226 %, y 167 % respectivamente, lo que se puede interpretar de razonable.

En el caso del Ministerio de Agricultura y Ganadería cuya tasa fué de 215 % de 1973 a 1979, fué en los años de 1975 y 1976 que tuvieron mayores incrementos debido al Primer Proyecto de Transformación Agraria el cual sería impulsado por este Ramo a través del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria, ISTA, si bien no se ejecutó pero sí se presupuestó.

Es de considerar que durante el subperíodo en referencia, hubieron Ramos que tuvieron tasas de crecimiento considerable, pero por ser valores relativamente pequeños no se analizan.

2. Subperíodo 1980-1984

En cuestiones de política económica en este subperíodo ha sido la situación de crisis del país que a partir de 1980 desemboca en un conflicto bélico, el cual se estima es el resultado de problemas estructurales, además del innegable deterioro de nuestra economía.

Al carecimiento de una política económica general que sirviera de marco de referencia a los distintos agentes económicos, se trató de corregir llevando a cabo políticas expansivas del gasto público, de programas de estabilización y reactivación económica, lo que caracteriza a la crisis como coyuntural.

En este subperíodo, fué gobernado primeramente por una Junta que pretendía ser pluralista ideológicamente y que por eso mismo no funcionó, lo que condujo a su restauración; luego se estableció un gobierno provisional y a partir de junio de 1984, el país es administrado por autoridades surgidas de un proceso que se dice electoral.

Entre las acciones con mayor relieve en el subperíodo están:

1 - La ejecución de tres reformas fundamentadas en los instrumentos jurídicos que se detallan a continuación:

1) Ley Básica de la Reforma Agraria, el 5 de marzo de 1980, Decreto 153 y 154.

i1) Ley de Nacionalización de las Instituciones de Crédito y Asociaciones de Ahorro y Préstamo, el 7 de mayo de 1980, Decreto No. 158.

111) Ley de Nacionalización del Comercio Exterior, el 11 de febrero de 1980. Decreto No. 114.

2 - La ley temporal de Estabilización Económica, conocida como Decreto No. 544, el 22 de diciembre de 1980.

3 - Creación del Mercado Paralelo (7 de julio de 1983).

4 - Ajustes a las tasas de interés.

5 - Aumento al impuesto de Timbres Fiscales en 1981 y 1983.

6 - Elaboración y aprobación de una nueva Constitución Política de 1983, que en el orden económico establece los principios de justicia social y de libre empresa;

Además de regular la extensión máxima de la tierra con vocación agrícola.

Y así otras medidas que se elaboraron con el fin de darle una salida a la crisis del país y complementar las llevadas a cabo, principalmente, la Reforma Agraria.

Con relación a la planificación económica, se elaboraron dos planes, a saber:

- 1) Plan de Emergencia 1980
- 11) Plan Trienal 1981-1983

En ello se dejaba ver el apoyo a la consolidación de las tres reformas, principalmente la Agraria, así como la de reactivar la economía.

En el Cuadro No. 5 se presentan los Ramos con mayores tasa de crecimiento de 1980 a 1984.

CUADRO No. 5

INSTITUCIONES CON MAYORES TASAS DE CRECIMIENTO

DEL PRESUPUESTO GENERAL, 1980-1984

(En millones de colones y porcentajes)

INSTITUCIONES	1979	1984	%
Consejo Central de Elecciones	1.1	13.1	1091
Ramo de Hacienda	208.6	972.5	366
Ramo de Defensa y Seguridad Pública	185.2	661.9	257
Ramo de Agricultura y Ganadería	100.8	203.5	102

Fuente: Anexo No. 5

El Gasto del Gobierno Central, pasó de ₡ 1,509.0 millones en 1979 a ₡ 2,957.0 millones en 1984, o sea un aumento de 96% en el período. (Ver Anexo No. 5).

De acuerdo al Cuadro No. 5 se puede interpretar que las prioridades del Gobierno fueron cuatro:

- 1) La contienda política partidarista
- 11) El servicio de la deuda
- 111) El problema bélico
- 1v) La Reforma Agraria

De las cuatro, sobresalen por sus asignaciones las prioridades descritas en los numerales ii) y iii).

Para una mejor ilustración se pueden analizar los principales Ramos; para el caso, el crecimiento de las asignaciones al Consejo Central de Elecciones, se debió por las elecciones realizadas, al haberse creado la deuda política para financiar en parte los gastos de los partidos en contienda, el incremento que presenta es de 1,091% de 1979 a 1984.

En segundo lugar, el presupuesto del Ramo de Hacienda, creció de 1979 a 1984 el 366%, y el de Defensa y Seguridad Pública aumentó un 257%, para 1979, ambos absorbieron 393.8 millones o sea el 26.1% del total del gasto, mientras que en 1984, sumaban 1,634.4 millones, que representan el 55.3% del gasto del ejercicio. (Ver Cuadro No. 5).

En el Ramo de Agricultura y Ganadería, cuya tasa de crecimiento fué de 102% se explica por los recursos destinados al proceso de Reforma Agraria. Si bien hubo otros Ramos que tuvieron incrementos, estos se estiman normales.

En resumen, las principales prioridades del Gobierno en el período, fueron el problema bélico y la atención

del servicio de la deuda pública, es de mencionar que el Ministerio de Educación queda relegado en este período a diferencia de años anteriores que era el de mayor asignación.

Es el Ramo de Hacienda, que en los dos subperíodos mostró la mayor tasa de crecimiento como reflejo de la presión interna al tratar de mantener el país con la solvencia crediticia necesaria, para la contratación de nuevos préstamos.

C. FUENTES DE FINANCIAMIENTO PUBLICO

Los medios por los cuales el Gobierno Central percibe ingresos que pueden ser utilizados de acuerdo a las necesidades que se presenten para enfrentar los gastos, constituyen las fuentes de financiamiento público.

Como fuentes principales del gasto, se consideran las siguientes:

1. Tributación
2. Préstamos
 - 2.1 Internos
 - 2.2 Externos
3. Otras fuentes de Financiamiento

1. Tributación

Esta fuente de financiamiento es una transferencia obligatoria del sector privado al Gobierno, con lo que se reduce el poder de compra de las empresas y familias que luego compensará con obras y servicios de interés público que conlleven beneficios a la sociedad.

Los tributos se agrupan en:

a) Tributos Directos

Son los que gravan directamente los ingresos y salarios, renta patrimonio, transferencias de propiedades, etc. en el momento en que son percibidos.

b) Tributos Indirectos

Estos gravan a la mercadería, independientemente del nivel de renta de la persona que la recibe y generalmente son captadas por medio de un intermediario ajeno al Estado.

Naturalmente estos tributos ocasionan un impacto en la población y economía del país, pues poseen la característica de ser progresivos o regresivos. Un tributo es progresivo cuando el peso de su incidencia crece con el nivel de ingreso del contribuyente, y regresivo cuando pesa proporcionalmente más sobre los estratos de menor poder económico.

Tanto los impuestos directos como los indirectos, pueden ser progresivos o regresivos, siempre y cuando para los primeros a ingresos mayores hayan imposiciones tributarias mayores (proporcionalmente); y puedan no ser regresivos cuando el valor tributario crezca (cuando los bienes pertenecen al consumo típico de estratos de niveles más elevados)4/

Si bien los ingresos tributarios están compuestos por impuestos directos e indirectos, es notoria la participación de los segundos (Ver Anexo Nos. 6 y 7), pues en los quinquenios 1975-1979 y 1980-1984, participaron con tasas promedios de 71.6% y 70.8% respectivamente del total de los ingresos tributarios, lo que les dá la categoría de ser la fuente principal de la recaudación tributaria como una característica de las economías subdesarrolladas. "Tal hecho se hace evidente cuando indiscriminadamente los tributos son lanzados sobre el valor de los bienes y servicios comercializados".
5/.

4/ A. Castro y C. Lessa. Introducción a la Economía. (Un enfoque Estructuralista). Siglo XXI Editores, S.A. 17a. Edición. Pág. 94.

5/ Ibid. Pág. 94.

Como consecuencia de la crisis que vive el país, a partir de 1979 se observa una contracción en los ingresos tributarios en los años 1980, 1981 y 1982 con valores absolutos de Q 173, Q 171.7 y Q 209.9 millones respectivamente, en relación a 1979 y una mejoría en 1983 y 1984, con incrementos de Q 90.6 y Q 361.4 millones en relación a 1980; lo que permite superar en Q 188.4 millones lo recaudado en 1984 tomando como base 1979.

La participación de los impuestos directos, conserva la misma tendencia de los ingresos tributarios, con la diferencia que las recaudaciones del quinquenio 1980-1984 son superiores a la más alta recaudación del quinquenio 1975-1979, que fué de Q- 285.6 millones. Cabe destacar la participación del impuesto sobre la renta, pues éste ha contribuido con más del 75% del total de impuestos directos de 1980 a 1984, y si disminuye su participación porcentual en 1983 y 1984, se debe al incremento del total de ingresos tributarios, pues en cifras absolutas se incrementan en Q 10.2 y Q 42.8 millones para los años mencionados con relación a 1982.

Los ingresos por concepto de impuestos indirectos (que son la base de la recaudación tributaria, conservan una tendencia creciente a excepción de 1982 que se

se quieren ampliar las inversiones por encima del ahorro, se recurre al endeudamiento externo o interno, por lo que se convierte en fuente importante de financiamiento, que generalmente es adoptado para enfrentar gran porcentaje de los programas de gasto público.

Para el presente apartado, se tomará de base la Ley del Presupuesto General, a sabiendas que en el transcurso de su ejecución, se dan modificaciones que la alteran pero que en última instancia indican la tendencia de financiamiento del gasto.

2.1 Préstamos Internos

Este tipo de financiamiento puede originarse por emisión de dinero o colocación de bonos.

En el caso de las emisiones monetarias es el Banco Central, quien tiene la facultad de emitir dinero, el Estado recurre libremente a la creación de dinero para financiar el gasto.

Este tipo de financiamiento conlleva al problema que se abusa del mismo, que trae como consecuencia la expansión de los medios de pago y con ello el desequilibrio en la economía que se expresa en espiral inflacionaria al no encontrar un respuesta en la oferta de bienes

y servicios.

La otra fuente de financiamiento interno es la emisión de bonos 6/ que pueden ser colocados tanto en el sector público como en el privado.

Cuando el Gobierno Central emite bonos, al venderlos al sector privado recibe cheques por el valor de los mismos, con lo que financia sus gastos; con esta lógica se contrae la liquidez al sector privado, pero los medios de pago no se alteran lo que los convierte en una fuente más segura de financiamiento en el sentido de que no originan directamente inflación.

La tendencia que dichos préstamos han mantenido como financiamiento del gasto, fueron mínimos tanto en valores absolutos como en relativos (Ver Anexo No. 8); en el período 1975-1978 como consecuencia de la bonanza cafetera; pues en 1975 y 1976 aportaron ¢ 100.0 y ¢ 98.0 millones equivalentes al 14.7% y 11.6% respectivamente, del gasto y durante 1977 y 1978 se prescindió de ellos.

6/ Se incluirá la concesión directa de préstamos del Banco Central de Reserva, ya que generalmente se da a través de venta de bonos del Gobierno Central a este último.-

De 1979-1984, mantienen oscilaciones de alza y baja, logrando mayor participación absoluta y relativa en 1981 con valor de ¢ 454.3 millones y el 24.6% en su orden y se estabilizan en 1983 y 1984 con valores de ¢ 304.8 y ¢ 319.5 millones.

De lo anterior se deduce la importancia que dichos préstamos mantienen a partir de 1979, como fuente de financiamiento del gasto.

2.2 Préstamos Externos

La utilización de este tipo de financiamiento requiere en primera instancia establecer la capacidad de pago del Gobierno en base a su situación económica general.

Estos préstamos, por lo general, el Gobierno los recibe en efectivo para equilibrar su presupuesto (principalmente el de capital), lo que ocasiona un incremento de divisas que luego se traduce en expansión monetaria, que puede ocasionar procesos inflacionarios.

La participación con que han contribuido los préstamos externos en el financiamiento del gasto se observa en el Anexo No. 8. De 1975 a 1978 la participación porcentual de éstos disminuye, observándose un brusco crecimiento de 1979 a 1984 en valores absolutos y en tasas

de crecimiento con relación a 1978 para el período antes referido, lo que es un indicador de la importancia que cobran, como fuente de financiamiento, con la característica de que no pueden ser manejables por el Gobierno en forma directa.

Se puede afirmar que tanto los préstamos internos como externos cobran relevancia de 1979 a 1984 como fuente de financiamiento del presupuesto destinados especialmente a cubrir los déficits fiscales.

3. Otras Fuentes de Financiamiento

Esta categoría incluye las donaciones o transferencias que el Gobierno recibe, las que no pueden ser manipuladas directamente como fuente de financiamiento; en el sentido que son variables exógenas que dependen de la voluntad de organismos y Gobiernos extranjeros y no de las necesidades de recursos financieros que tenga el país en particular.

Como fuente de financiamiento las donaciones han participado con valores absolutos mínimos en la elaboración del presupuesto a partir de 1981 (Ver Anexo No. 8), lo cual, de ninguna manera resta la importancia que han mantenido en equilibrar el presupuesto del Gobierno Central.

En resumen, se concluye que la crisis que vive el país a partir de 1979, ha repercutido en contracciones de la tributación (con una leve mejoría en 1984) y expansión del gasto originando un ahorro corriente negativo y déficit de gran magnitud; por lo que el Gobierno se ha visto en la necesidad de recurrir a niveles de endeudamiento tanto internos como externos (para financiar su déficit) no manejables de acuerdo a la situación productiva del país, llegando al grado de utilizar las donaciones que recibe para equilibrar su presupuesto.

CAPITULO III

EVALUACION DEL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL Y SUS EFECTOSEN LA ECONOMIA SALVADOREÑA 1979-1984A. CRITERIO, POLITICAS E INSTRUMENTOS DE ASIGNACION DEL
GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL1. Criterios

Se entenderá por criterios, todas las consideraciones utilizadas en la elaboración del presupuesto fiscal. En estos influyen el tiempo, las necesidades, los juicios de valor, etc.

Específicamente, en el país se han manejado criterios similares para casi todos los años, los que fueron expuestos en los lineamientos previos a la preparación del presupuesto.

Para 1979 y 1980 se pretendió planificar y distribuir racionalmente el gasto, y que prevaleciera la eficiencia, aspectos que estaban acorde a lo planeado en el Plan Bienestar para Todos, 1978-1982.

A partir de 1981, la profundización de la crisis por la que atravieza el país y que ha repercutido

en el desequilibrio económico del Gobierno Central, permitió que los criterios estuvieran alrededor de limitar el gasto. Se estableció el congelamiento de sueldos y plazas vacantes; reducción de los gastos en atenciones sociales; se recomendó hacer uso racional de los bienes y servicios; que no se efectuara la compra de maquinaria y equipo, etc.

De igual manera, en 1982 se emplearon los mismos criterios, además de indicar que los gastos de funcionamiento fueran financiados con los ingresos corrientes y los de capital con recursos externos la mayor parte para guardar concordancia con los fines del plan Trienal 1981-1983.

Asímismo, en 1983 y 1984 los elementos considerados para la asignación del presupuesto fueron idénticos, teniendo de base la austeridad.

Como se puede interpretar, los criterios utilizados para elaborar los presupuestos generales de los años 1979 a 1984, fueron casi los mismos y carentes de objetividad al no estar de acuerdo a las circunstancias de crisis del país, aún más, se puede considerar que estos lineamientos no fueron suficientes

para normar la reducción del gasto, que en el fondo era el propósito.

2. Políticas

Política: "Es un modo de proceder, la actuación de un propósito en el ejercicio del gobierno y para regular la vida pública". 1/

En materia de gasto, políticas son las distintas medidas, mecanismos, etc., que permiten una mejor asignación y utilización de éste. Estas políticas comprenden los distintos planteamientos, decretos, disposiciones oficiales, planes de gobierno, etc.

De los años 1980 a 1982, se manifiesta la mayor dificultad en la captación de ingresos corrientes, que en promedio para los tres años disminuyó en un 10.7% 2/; a lo que se agrega que no hubo una política definida de gasto público, donde lo normal fué actuar sobre la marcha y solucionar los problemas del momento. Los criterios de asignación han adolecido de una base objetiva y real, lo que ha

1/ Cabanellas, Guillermo, Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. 16a. Edición, Buenos Aires, Argentina. Editorial Heliaste S.R.L.

2/ Ver Revista del Banco Central de Reserva, Enero-Marzo, 1985.

permitido poca claridad y efectividad de las políticas. Concretamente, las políticas de gasto estuvieron orientadas a la reducción del déficit fiscal; el que a partir de 1978 se vuelve crónico. Estas políticas no tuvieron la efectividad práctica para lograr el objetivo de reducir el déficit.

3. Instrumentos

En esta parte se abordarán los medios de los cuales se ha valido el Estado para elaborar, modificar, orientar y ejecutar el gasto del Gobierno Central.

3.1 La planificación, los programas y proyectos

Si bien en el país, en este período hubo planes económicos, como el Plan de Emergencia 1980, Plan Trienal 1981-1983, en la práctica se ha hecho sentir la falta de planificación específica para el gasto público; ya que lo ejecutado es para superar necesidades coyunturales básicamente.

Por otro lado, los programas se utilizan en la presentación del presupuesto pero en éstos, por la misma situación de crisis, tenemos que los gastos de funcionamiento se mantuvieron en forma normal, mientras que los de inversión son los que han sufrido los efectos de la recesión, ya por la falta

de recursos o por la orientación del gasto.

De igual manera, los proyectos se contraen en gran medida, lo que dá paso a una baja en la inversión real del Gobierno Central, específicamente la infraestructura.

Actualmente, los instrumentos que participan en el proceso hasta la ejecución del gasto, se pueden definir para dos situaciones:

1) Al momento de elaborar el presupuesto.

Se parte de los lineamientos debidamente aprobados. Cabe señalar que la Ley Orgánica del Presupuesto da el marco legal para que en cada año específico se elabore la Ley General del Presupuesto.

11) En el momento de ejecución del gasto.

A este nivel sobresalen las transferencias, los subsidios, las subvenciones y el sistema de cuotas, lo que se establece en la Ley General del Presupuesto.

En todo caso, es determinante la condición financiera y las prioridades del gobierno para el manejo de los distintos instrumentos, lo mismo que los objetivos que se pretenda alcanzar a través del

gasto.

3.2 Presupuesto Fiscal

El Ministerio de Hacienda como responsable de manejar y ejecutar lo relacionado a las Finanzas Públicas del Estado, es quien elabora el presupuesto general de la nación tanto de ingresos como de egresos, así como del Gobierno Central y de las Instituciones Oficiales Autónomas, que luego es presentado por el Consejo de Ministros a la Asamblea Legislativa.

El proceso dá inicio con los lineamientos, que son enviados a las instituciones respectivas del Sector Público y culmina con el estudio, discusión y aprobación del presupuesto en la Asamblea Legislativa.

El desajuste financiero del Gobierno Central a partir de 1978 se debe a que los gastos son mayores a los ingresos, a pesar que en el presupuesto se estima un equilibrio entre ambos.

B. ORIENTACION DEL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL POR SECTORES ECONOMICOS Y SOCIALES

La Clasificación Sectorial del Presupuesto General, constituye un medio eficaz para evaluar las distintas actividades del gobierno y además permite localizar hacia qué sectores se han asignado los recursos.

De la década de los años setenta, hasta 1979, la orientación del gasto a sectores económicos y sociales, fué realizada sin mayor dificultad; posteriormente la crisis del país hace que los recursos que por tradición se asignaban a estos sectores, se vuelquen a la logística militar y al servicio de la deuda (externa e interna).

Los sectores económicos y sociales que se consideran son: Agropecuario, Infraestructura, Salud Pública y Asistencia Social, Vivienda, Educación, Servicio de la Deuda y Defensa Nacional. Si bien estos sectores en términos absolutos pueda que algunos sean de baja participación en el gasto, no resta que de por sí sean de vital importancia para la sociedad salvadoreña en general.

1. Agropecuario

El objetivo básico de este sector es de asegurar las bases económicas y sociales mediante el desa-

rrollo de la agricultura, permitiendo lograr un crecimiento más dinámico, pues nuestro país se tipifica por su vocación agrícola.

Por tradición, este sector es determinante en la economía por ser el mayor generador de divisas y de trabajo, en especial el de carácter temporal.

En 1979 y 1980 se persigue cumplir con los lineamientos económicos y sociales establecidos en el "Plan Nacional Bienestar para Todos 1979-1982", como era buscar un desarrollo económico del país; para lo que se promovió la capacidad productiva de la agricultura, la pesca y la ganadería.

En 1981, con las reformas económicas de 1980, parte de los recursos son orientados al impulso agropecuario y con ello lograr integrar los sectores productivos, además de pretender una diversificación agrícola, mejorar el nivel de vida de la población rural, dotar de tierra al campesino que la trabaja directamente.

Respecto a la producción, podemos mencionar que de 1980 a 1983, el PIB a precios constantes (1962),

en promedio decreció el 4.9% mientras que en 1984 aumentó 3.3%. 3/

De 1979 a 1984 la tasa promedio de crecimiento de la asignación al sector fué de -1.8%, observándose el mayor crecimiento y asignación para el año de 1982 (156.9%) con respecto al año anterior, equivalente a ¢ 87.4 millones.

Los objetivos del sector, se basaron en dos programas principales: Fomento Agropecuario y Obras de Riego y Drenaje 4/ con tasas promedio de 73.8% y 6.6% respectivamente en el período.

Dentro de los sucesos más importantes del sexenio, fué la ejecución de la Reforma Agraria en 1980 y la restauración al Sector Público Agropecuario, al igual se propuso efectuar la 2a. y 3a. etapa del proceso de Reforma Agraria, así se planteó el Decreto No. 207 que sustituye la 3a. fase. Por lo general se planteó lograr una mejoría para el sector.

3/ Revista B.C.R. Abril-junio, 1986.

4/ Véase: Análisis por Sectores del Presupuesto General 1979-1984, Ministerio de Hacienda.

Respecto al financiamiento, 1982 fué el año de mayor asignación ya que el 41.7% provino del Fondo General del Gobierno y el 58.3% con préstamos (25.1% internos y 32.2% externos). El año en que los préstamos internos tuvieron mayor participación en el financiamiento fué 1981.

Los aspectos mencionados ofrecen un panorama general del sector; específicamente que no se le asignaron recursos acordes con la importancia que ostenta para nuestra economía; es más las distintas acciones ejecutadas son cuestionables, por ejemplo la Reforma Agraria por su alto contenido político.

2. Infraestructura

Este sector desarrolla actividades que proporcionan la infraestructura básica que permite la integración de los demás sectores en el quehacer económico.

La infraestructura representa uno de los sectores más importantes en la economía, por la característica misma, y está compuesto por los sub-sectores Transporte y Almacenaje, Energía, Desarrollo Urbano y Comunal, Comunicaciones y Correos y Acueductos

y Alcantarillados, de los cuales los tres primeros absorben más del 93% de la asignación del sector (Ver Anexo 10-A), sobresale Transporte y Almacenaje con una asignación promedio de 53.5% en el período.

a) Transporte y Almacenaje

Este subsector enmarca sus objetivos en brindar y fortalecer la infraestructura a los medios de transporte (terrestre, ferroviario, aéreo y marítimo), a fin de incorporar nuevas áreas de producción al mercado interno y externo.

En el período 1979-1984 las variaciones son mínimas, con asignaciones de ₡ 163.9 millones en 1979 y ₡ 165.0 millones para 1984 con una tasa de crecimiento de 0.7 % (Anexo No.9); en relación al resto de sectores y al Presupuesto General decrece (Anexos Nos. 10 y 11), pero aumenta la importancia en relación al sector Infraestructura de 51.3% en 1979 a 65.5% para 1984, de acuerdo al Anexo No. 10-A.

A partir de 1980, vincula sus programas a los planes de mediano y corto plazo y en 1981 a los de corto plazo; teniendo en el sexenio dos programas básicos a saber: Estudio y Mantenimiento de Obras Viales,

y Construcción y Mejoramiento de Obras 5/; sobresa-
liendo este último con una asignación promedio
de 67.2 % en el sexenio.

Parte de los objetivos se hicieron evidentes con
la construcción de obras como: Carretera "Boulevard
Venezuela-Santo Tomás-Comalapa", "Carretera de
la Zona Norte" y otras arterias y avenidas. Es
de tomar en cuenta el deterioro de arterias urbanas
y rurales por falta de mantenimiento y mejoramiento
(que es parte de las actividades del sub-sector),
además del sabotaje de la guerrilla a puentes y
carreteras.

Si bien es cierto se han logrado ciertos objetivos,
las asignaciones no han estado de acuerdo a las
necesidades, pues de 1979 a 1984 se dió un incremen-
to de 7 1.1 millones.

b) Energía

Su objetivo básico es satisfacer la deman-
da de energía del país y acelerar aquellas activida-
des que llevan a la reducción del consumo de produc-
tos derivados del petróleo.

5/ Ibid.

Las asignaciones decrecieron en el sexenio de Q 73.5 millones en 1979 a Q 0.8 millones en 1984 (Anexo No. 9), como consecuencia de sus programas que estuvieron enmarcados en 1) Brindar Financiamiento a la Producción y Distribución de Energía Eléctrica, a través de CEL para los proyectos "Geotérmico de Ahuachapán" e "Hidroeléctrico San Lorenzo" que fueron finalizados en 1983 (con un aporte de préstamo externos del 99.1%) y 11) Aporte para la Planta de Alcohol (1984), destinando el 100% de la asignación de dicho año que fué cubierto con préstamos internos.

La construcción de los proyectos (Hidroeléctrico-Geotérmico) energéticos, prevén mayores recursos para el país, a la vez que implica menor dependencia de los productos derivados del petróleo, pero la misma situación del país ha provocado que este sub-sector sea blanco de las acciones guerrilleras, por lo que el gobierno tiene que brindar mayor apoyo a Energía, dado que la institución encargada (CEL) por velar por dichos recursos se encuentra en situación deficitaria.

c) Desarrollo Urbano y Comunal

Las funciones están encaminadas a mejorar las condiciones de vida de la población (especialmente urbanas deterioradas y periféricas), orientar y promover un crecimiento urbano equilibrado, construcción de obras comunales y de esparcimiento, fortalecer los gobiernos locales, etc.

El comportamiento en sus asignaciones es creciente, pues de ₡ 61.8 millones en 1979, pasan a ₡ 71.6 millones en 1984, como se observa en el Anexo No. 9, con una tasa de crecimiento de 15.9%; lo mismo sucede con la importancia relativa en el sector Infraestructura, ya que de una absorción de 19.3%, crece a 28.4% para los años antes mencionados respectivamente; caso contrario se da en la dinámica que mantiene en relación al resto de sectores y al Presupuesto General (Anexos Nos. 10 y 11).

El sub-sector proyecta sus objetivos en tres programas: i) Mantenimiento y Desarrollo Urbano, ii) Servicios y Obras Comunales y iii) Construcción y Aportes para Obras, con tasas de asignación promedio en el período de 58.5%, 25.3%, y 15.5% respectivamente. Los programas han tenido cierto impacto en el quehacer económico, pues se han

elaborado obras por ayuda mutua (casas y colonias), mantenimiento de vías, etc. que de alguna manera han contribuido en el mejoramiento de ciertas comunidades y por ende a la sociedad misma.

Lo anterior contrasta con el desorden urbano y vial (que es parte de los objetivos del sub-sector), el crecimiento de zonas marginales, etc., que nos conduce a que si bien es cierto que se han realizado algunas obras, éstas se han dado bajo una óptica política, pues se trató de fortalecer las municipalidades con fines partidaristas.

ch) Comunicaciones y Correos

d) Acueductos y Alcantarillados

Ambos sub-sectores absorben aproximadamente el 7% de las asignaciones del sector Infraestructura en el sexenio 1979-1984, a los cuales se tendría que brindar mayor apoyo por parte del gobierno, pues no dejan de ser importantes en la vida económica del país y de sobra es conocida la deficiencia de los servicios que prestan.

En general, el comportamiento del sector Infraestructura de 1979 a 1984, ha sido decreciente tanto en sus asignaciones (en 1979 se le asignaron

¢ 319.5 millones y para 1984 ¢ 251.9 millones, con una tasa de decrecimiento de 2.2%) como se observa en el Anexo No. 9, como también en cuanto a su participación porcentual con el resto de sectores (de 36.1% en 1979, pasa a 15.4% en 1984), y al Presupuesto General, que se contrae en la mitad de acuerdo a los Anexos Nos. 10 y 11.

3. Salud Pública y Asistencia Social

La salud es determinante en el quehacer económico, pues está relacionada con la producción, productividad, mano de obra, etc., y es en este sentido que el Estado participa proporcionando asistencia médica a la población y contribuir de esta manera al desarrollo económico-social del país.

El apoyo a este sector de 1979 a 1984 representa una tasa de crecimiento de 43.1%, ya que en 1979 su asignación fue de ¢ 91.9 millones y en 1984 ¢ 131.5 millones; observándose mayor crecimiento en 1984 respecto a 1983, con una tasa de 18.8% equivalente a ¢ 20.8 millones, que fueron financiados por el Fondo General con 56.6% y el 43.4% con préstamos (externos 23.5% e internos 19.8%).

Los programas propuestos a que se les brindó mayor atención fueron: Atención Médica, Construcción y Mejoras de Obras y Protección a Menores, con participaciones promedios en el período de 60.7%, 25.4% y 3.3% respectivamente.

No obstante, la atención a dicho sector en términos monetarios, es notoria la deficiente atención brindada debido a la misma situación de crisis del país, provocada básicamente por el conflicto bélico y el crecimiento poblacional que ha generado mayor demanda de servicios médicos (por ejemplo, heridos, lisiados, desplazados, etc.); el mismo Hospital Militar Militar ha incrementado sus actividades, a la vez que el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS) ha ampliado sus servicios al sector público 6/, al no dar cumplimiento los Centros Asistenciales de servicio público.

La desproporción entre la demanda de esta clase de servicios y sus asignaciones ha repercutido en su deterioro, lo que hace evidente la escasez

6/ A partir de 1980 se atiende al sector público en la zona occidental, en los servicios de salud.

de equipo y materiales para su funcionamiento, así como también de medicinas. De seguir la situación antes descrita se prevén problemas mayores, al no tener el sector capacidad de cubrir aunque sea, en forma mínima, sus funciones.

4. Vivienda

El problema habitacional es uno de los principales obstáculos con que se han encontrado los gobiernos, al no poder satisfacer las demandas habitacionales que año con año crecen, debido a la concentración poblacional en las principales ciudades y probablemente al alto índice demográfico.

Este sector, plantea en sus objetivos generales: atender la demanda con construcciones de viviendas a bajo costo a los sectores de escasos recursos, dar concesiones de créditos (construcciones y urbanizaciones); a la vez de dinamizar las actividades productivas y generación de empleo.

Al observar los Anexos Nos. 9. 10 y 11, se aprecia la poca importancia que el gobierno ha brindado al sector, no obstante que su principal programa ha sido "Construcción y Aporte al desarrollo de

Viviendas", al cual destina el 86.2% 7/ de sus asignaciones en el sexenio, a través de la Fundación Salvadoreña de Desarrollo y Vivienda (FUNDASAL).

El cuadro que a continuación se presenta nos brinda una visión de las necesidades de vivienda y el déficit total de las mismas.

CUADRO No. 6
DEFICIT GLOBAL DE VIVIENDA
(En Unidades Habitacionales)

Años	Necesidad de Vivienda	Necesidad de Vivienda Acumulada.	Viviendas Construidas	Déficit Total Acumulado
1979	22.486	554.065	7.223	546.842
1980	23.060	569.902	5.696	564.206
1981	23.831	588.037	12.693	595.344
1982	24.539	599.883	16.299	583.584
1983	25.270	608.854	13.729	595.125

FUENTE: Diagnóstico del Sub-Sector Vivienda.
Período 1978-1983. MIPLAN - Nov. de 1983.

7/ Ibid.

En el Cuadro No. 6, se observa el crecimiento del déficit habitacional, dado que las necesidades de vivienda fueron de 119,186 unidades habitacionales, de los cuales sólo se construyeron el 46.7% para los años referidos, lo que da la pauta de que al problema no se le ha dado la relevancia adecuada.

A lo anterior habrá que agregar el problema de los desplazados a quienes no se les ha prestado la atención necesaria, a pesar de que es un problema real como producto de la misma crisis que vive el país.

La importancia del sector contrasta con el poco apoyo que le brinda el Gobierno, al tratar de darle solución trasladando actividades a instituciones descentralizadas como INPEP, FNV, y otros organismos como también a la empresa privada que prácticamente no han satisfecho la demanda habitacional.

5. Educación

Corresponde a este sector proporcionar a través de sus diferentes unidades, la enseñanza a la población con la finalidad de disminuir el analfabetismo; así como promover la conservación, el fomento y difusión de la cultura, que contribuyan a capacitar

más a la población, aspectos decisivos en el desarrollo socio-económico del país.

Las asignaciones de 1980 en adelante muestran un decrecimiento, ya que de Q 363.7 millones asignados en 1980, se le asignan Q 333.3 millones en 1984, con una tasa de decrecimiento de 8.4% para los años referidos (Anexo No. 9), no obstante su importancia o peso con respecto al resto de sectores, y al Presupuesto General, en 1980 absorbía el 21.7% del total y en el de 1984 absorbió el 14.5% de acuerdo al Anexo No. 11.

En relación a lo anterior los objetivos planteados por dicho sector fueron de elevar y mejorar la calidad de la enseñanza y dar mayor cobertura a la población, como la educación de adultos; lo que estuvo basado en su principal programa de Educación básica, media, superior y de adultos, con una asignación promedio en los seis años del 72.2%.

En la práctica los recursos se orientaron a cubrir en forma deficiente la demanda educacional de la población en sus diversos niveles y se transformaron algunos Institutos Diversificados en Institutos

Tecnológicos, que contrasta con el cierre de escuelas en zonas conflictivas, sin poder ampliar sus servicios por medio de nuevos centros de estudio, lo que ha permitido la proliferación de centros de estudios privados con grandes deficiencias en su funcionamiento, haciéndose sentir con mayor fuerza en la educación superior universitaria, posterior al cierre de la Universidad de El Salvador en 1980 por el gobierno, así como el cierre definitivo de la Ciudad Normal Alberto Masferrer, cuyas instalaciones fueron utilizadas para fines militares

6. Servicio de la Deuda

El objetivo de este sector es el de atender en forma oportuna el Servicio de la Deuda (intereses, amortización de capital) de los programas de endeudamiento (interno y externo), a manera que el gobierno cumpla con los compromisos financieros contraídos.

Los Anexos Nos. 9, 10 y 11, muestran el comportamiento de dicho Sector, pues ha sido el de mayor crecimiento en el sexenio, con una tasa de 429.8%, además de la importancia relativa creciente tanto con el resto de sectores, como con el Presupuesto General.

Sus actividades estuvieron basadas en establecer programas de endeudamiento y financiamiento necesario para el desarrollo de programas con impacto multiplicador, y que el recurso externo se destinara a financiar proyectos de inversión; además de aprovechar al máximo los recursos internos y no comprometer la capacidad financiera del país; así como a canalizar los recursos necesarios al financiamiento y consolidación de las reformas estructurales, además de que el presupuesto sea financiado exclusivamente con recursos propios, salvo en casos de obras de gran magnitud.

Los programas de dicho sector son el Servicio de la Deuda Interna y Externa; sobresaliendo lo interno pues, en 1979 se destinaron ¢ 53.0 millones y en 1984 ¢ 377.5 millones, equivalentes al 61.1% y 82.2% respectivamente, de las asignaciones al sector, con un promedio en el período de 74.4%.

8/

De acuerdo a los objetivos del sector, distan de

8/ Ibid

la realidad, pues ha habido insolvencia de pagos, malversacion de fondos y drenaje de divisas al exterior, ya que a partir de 1981, se comienza a cancelar los préstamos adquiridos para la nacionalización del sistema financiero 9/, así como también los préstamos para financiar el déficit presupuestario, que han constituido en los últimos años el por qué este sector ha demandado mayores recursos en el período, a fin de cumplir con los compromisos adquiridos y mantener la imagen de solvencia y responsabilidad, tanto a nivel nacional como internacional del país, además que el fuerte endeudamiento interno a través de dinero fácil, ha tenido como contra partida los niveles inflacionarios en perjuicio de los sectores de escaso recurso.

7. Defensa Nacional

Este sector está comprendido por el ejército y sus acciones están enmarcadas a la defensa de la seguridad nacional, al mantenimiento de la libertad democrática que para 1981 dió apoyo a la ejecución de las reformas económicas; por lo demás es un sector sin mayor relevancia en la actividad económica del país, pues su característica principal es la de consumir. Contrariamente a lo anterior,

9/ Ibid

sus asignaciones son crecientes de 1979 a 1984, ya que de ₡ 79.9 millones que se le destinaron en 1979, en 1984 se le asignaron ₡ 392.5 millones con una tasa de crecimiento de 391.2% en el período (Anexo No. 9).

La fuente de financiamiento en el sexenio fué en su totalidad del fondo general, salvo en 1982, y 1984 que aproximadamente el 5% se cubrió con préstamos externos.

Los principales programas previstos fueron: Fuerza Armada, construcción y Mejoras de Obras y Servicios Logísticos, que para cada uno de ellos de 1979 a 1984 el porcentaje promedio destinado fué de 69.8%, 12.3% y 12.2% respectivamente.

La contradicción del sector es el creciente aumento en sus asignaciones y su esencia de carácter improductivo eminentemente; los efectos económicos negativos se desprenden de la falta de control de sus recursos y con la característica de ser gran demandante de bienes y servicios, sin tener contrapartida por el lado de la oferta, lo que genera mayor incremento de precios.

Con la profundización de la guerra interna, este sector demanda mayor número de personas que engrosan el ejército, situación que hace aumentar los gastos militares para estos años.

Las estadísticas de este sector son presupuestas a niveles bastante resumidos, o sea desglose en pocos rubros lo que dificulta los análisis de su efectiva incidencia en la economía nacional, no obstante se desprenden observaciones evidentes.

En conclusión, la Orientación del Gasto del Gobierno Central por Sectores Económicos y Sociales ha perseguido objetivos distintos a los presupuestos anteriores de 1979, con el agravante que el Gobierno Central ha encontrado los obstáculos de la crisis del país, que lo ha llevado a atender funciones de carácter extraordinario, como es el financiamiento al conflicto bélico, queriendo el gobierno darle solución militarmente. También la atención al servicio de la deuda (interna y externa) que año con año ha demandado mayores recursos, en detrimento de sectores que benefician a las mayorías desposeídas.

Si bien el Presupuesto Gubernamental se ha expandido en un 58.3% en el período 1979-1984, el resto de sectores (excepción de Defensa Nacional y el Servicio de la Deuda), no han crecido con la dinámica necesaria que la situación misma lo amerita.

C. EFECTOS DEL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL EN LA ECONOMIA

1. Estabilidad Económica

Por lo general la estabilidad se relaciona con la inflación-estabilidad de precios-, la ocupación interna y el equilibrio de la Balanza de Pagos, en cuanto a las relaciones con el exterior.

La estabilidad se delimita en interna y externa de acuerdo a las causas que la generen.

Como se sabe, la inflación provoca en las economías el deterioro del poder adquisitivo de la moneda. En nuestro país, en el proceso inflacionario influyen causas de origen interno y externo, entre los de origen interno se pueden mencionar: la expansión monetaria en especial aquella que sirve para financiar el déficit fiscal, la especulación, la baja en la producción de bienes y servicios, etc. Entre los de origen externo sobresale la adquirida a través de las importaciones.

Si bien el proceso inflacionario en el país cobra auge a partir de la década de los setenta, con la crisis de los años ochenta, ésta se vuelve mayor; en el Capítulo II se mencionan algunas medidas de política económica ejecutadas en nuestro país, entre las que aparecen las concernientes a la estabilidad económica que a decir verdad, resultaron ineficaces para contrarrestar la inflación cuya tasa de crecimiento en promedio anual y que para los principales rubros fué de 1979 a 1984 del orden del 14.1% 10/; las perspectivas hacen suponer que para los años venideros será mayor la tasa de crecimiento.

Respecto a la ocupación, ésta afecta la estabilidad interna en el campo social. La práctica del subempleo en estos últimos años es notoria, lo mismo que el desempleo; para el caso, en promedio la desocupación entre los años 1980-1984 se estima en 27.78% respecto a la PEA. 11/

En cuanto a la Balanza de Pagos, en la parte de la Balanza Comercial, presenta que de 1979 a 1984 fué

10/ Memoria Banco Central de Reserva, 1984.

11/ Dirección de Población - MIPLAN.

deficitaria con un promedio de ¢ 541.45 millones 12/ en el período. El equilibrio es logrado con préstamos y donaciones. Lo descrito permite afirmar la fuerte inestabilidad con el Sector Externo que hace al país más dependiente e inestable.

1.1 Comportamiento Monetario y Crediticio

1.1.1 Política Monetaria

Esta política es utilizada para lograr los objetivos propuestos por los gobiernos en el área monetaria; para lo cual se cuentan con instrumentos como la tasa de interés, el endeudamiento externo, el encaje legal, etc.

En el caso salvadoreño, para el período que se estudia, esta política proporcionó los medios necesarios para el mantenimiento de la actividad productiva.

Con la nacionalización del sistema financiero se manejaron algunas variables monetarias; durante estos años se mantuvo el encaje legal en el 20%. En 1982, se modificaron las tasas de interés para los créditos clase A y B, lo mismo que las tasas de interés activas y pasivas. En 1983, se redujo la tasa de interés para los proyectos de vivienda. Para estos años, la presión

12/ Ver Cuadro No. 8.

que provoca el déficit fiscal del Gobierno Central que se financía en parte por medio del Banco Central con la emisión de dinero inorgánico, constituye una fuente generadora de inflación; a la vez los bancos comerciales e hipotecarios, le proporcionaron crédito para el mismo fin, operaciones que repercuten en la política monetaria. Con relación a los medios de pago, en el Anexo No. 12 se observa que el comportamiento del medio circulante y del cuasidinero mantuvieron una tendencia normal; es en 1984 que se da un fuerte incremento del 31.0%. De 1979 a 1984 el medio circulante tuvo un crecimiento del 26.9%, mientras que para el cuasidinero fué del 157.0%. El aumento por los ahorros en lugar de mantener el dinero líquido, se debió en gran parte a las pocas oportunidades de inversión, a los mayores controles para evitar la fuga de capitales, etc.

En resumen, con el manejo de esta política se pretendió conseguir la estabilidad económica; la cual en términos concretos no se logró por estar en juego una serie de variables que escapan a su control.

1.1.2 Política Crediticia

Con esta política se persiguió orientar recursos

a los distintos sectores económicos públicos y privados por medio del sistema bancario. En parte, el crédito se orientó a las actividades productivas a fin de impulsar los sectores Agropecuario e Industrial; lo mismo que al fomento de productos de exportación. Asimismo, se financiaron actividades no productivas, como decir, el déficit fiscal del Gobierno Central; lo mismo que a cubrir las deficiencias temporales del encaje legal del sistema bancario, el que bajó ante la incertidumbre provocada por la nacionalización de las Instituciones de Crédito y Asociaciones de Ahorro y Préstamo en 1980, pues hubo un fuerte retiro de depósitos. En total, el flujo del crédito de 1979 a 1984 pasó de ¢ 581.1 millones a ¢ 826.2 millones, respectivamente, (ver Cuadro No. 7) con un incremento del 42.2% para estos años. De los incrementos del crédito del sistema bancario, el Gobierno Central fué el más favorecido; en el Cuadro No. 7 se observa que de 1979 a 1984 su flujo pasó de ¢ 86.7 millones a ¢ 458.2 millones con un incremento del 428.5%.

CUADRO No. 7
FLUJO DEL CREDITO E INVERSIONES
SISTEMA BANCARIO DE EL SALVADOR 1978-1984
 (En millones de colones)

CREDITO	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Al Sector Privado	298.5	267.3	(187.0)	135.3	314.4	267.0	304.3
A Instituciones							
Oficiales	(5.6)	227.1	663.2	9.2	(122.7)	(204.9)	63.7
Al Gobierno Central	16.2	86.7	437.4	688.1	373.8	57.5	458.2
TOTALES	309.1	581.1	913.6	832.6	565.5	4.6	826.2

FUENTE: Revista BCR - Febrero de 1981 y

Abril-Junio de 1985.

Cabe señalar que el Gobierno Central ha contado internamente con fuentes de financiamiento para cubrir su déficit presupuestario; para el caso, el Banco Central de Reserva en 1979 le financió ₡ 90.7 millones y en 1984 ₡ 414.9 millones; mientras que los Bancos Comerciales e Hipotecario tuvieron una tendencia irregular de su crédito, como se observa en el Cuadro No. 8.

Lo importante de esta situación es el efecto que ocasiona en la economía el crédito, al financiar los desequilibrios gubernamentales, por ser fuerte generador

de la inflación, básicamente el del Banco Central de Reserva.

CUADRO No. 8
 FLUJO DEL CREDITO AL GOBIERNO CENTRAL 1977-1984
 SISTEMA BANCARIO DE EL SALVADOR CONSOLIDADO
 (En millones de colones)

AÑO	BANCO CENTRAL DE RESERVA	BANCOS COMERCIALES E HIPOTECARIO	TOTALES
1977	(14.3)	4.1	(10.2)
1978	20.1	(4.5)	16.3
1979	90.7	(4.0)	86.7
1980	441.6	(4.2)	437.4
1981	635.4	52.7	688.1
1982	331.3	42.5	373.8
1983	(69.0)	11.5	(57.5)
1984	414.9	43.3	458.2

FUENTE: Revista BCR - Marzo-Abril 1981 y
 - Abril-Junio 1985

Sintetizando, tanto la política monetaria como la crediticia, se han tratado de orientar a lograr la estabilidad y reactivación económica; así como proporcionar los recursos necesarios en la actividad económica de acuerdo a los fines propuestos por el Gobierno Central

y el Sector Público en general.

La contribución a tales propósitos ha sido influenciada por diversos factores, uno de ellos es el crédito al Gobierno Central.

1.2 Balanza de Pagos

El comportamiento de la Balanza de Pagos entre 1979 y 1982, fué deficitario, (Ver Cuadro No. 9).

Los factores por los cuales los resultados fueron negativos son variados, entre ellos se pueden mencionar: la fuerte fuga de capitales, la inestabilidad del sector externo, la crisis misma en que está inmerso el país, etc.

El mayor déficit es en 1980, por ¢ 742.0 millones, en tanto que para 1983 y 1984 es superávit debido al fuerte ingreso de donaciones y de préstamos. (Ver Cuadro No. 9).

Al considerar, cómo el gasto del Gobierno Central afecta a la Balanza de Pagos, se puede decir que es por medio de dos operaciones principalmente: la primera, por medio del pago del servicio de la deuda externa. La segunda, a través de la importación de bienes y servicios.

En el Cuadro No. 9 se aprecia que las transferencias de capital a favor del Gobierno Central son crecientes hasta 1983, donde son los pasivos a largo plazo lo de mayor cuantía, se deduce de ello que para tiempos futuros el pago del servicio de la deuda externa será mayor; por este concepto, en 1979 se pagó ¢ 76.9 millones, mientras que en 1984 se pagaron ¢ 190.3 millones. 13/

Visto de otra forma, el pago del servicio de la deuda externa del Gobierno Central, respecto al gasto total en 1979 fué del 3.4% , mientras que en 1984 fué del 14.1% 14/, lo que acusa un fuerte incremento para el período por este servicio.

13/ Ver Anexo No. 17.

14/ Revista del Banco Central de Reserva. Octubre-Diciembre de 1985.

CUADRO No. 9

BALANZA DE PAGOS 1979-1984
(Millones de Colones)

CONCEPTOS	1979	1980	1981	1982	1983	1984
A. Mercancías y Serv.	-41.8	- 78.2	-746.0	-739.2	-771.2	-872.3
B. Donaciones	128.5	122.3	150.9	427.0	555.3	800.5
	86.7	44.1	-595.1	-312.2	-215.9	- 71.8
C. Transacciones de Cap. Priv. e Inst. Oficiales Autónom.	-288.0	-215.4	- 42.3	8.9	-119.6	- 37.3 ¹
D. Transacciones de Capital de Gobier no Central	137.2	190.9	403.3	304.4	399.6	210.6
E. Errores y Omisiones	-297.5	-761.7	-174.0	-138.2	94.4	---
F. Superávit/Déficit	-361.6	-742.0	-408.1	-137.1	158.5	101.5

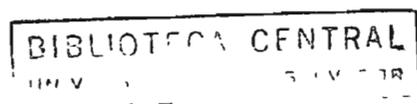
1/ Comprende errores y omisiones.

FUENTE: Revista Febrero 1982 y Abril-Junio 1985 - B.C.R.
Y SECCION BALANZA DE PAGOS. B.C.R.

Para que ingresen divisas propias del país, la alternativa ineludible será el incremento de las exportaciones como medio para equilibrar los déficit de la Balanza de Pagos; mención especial tiene el agravante que ocasiona el déficit fiscal del Gobierno Central, el cual permite una mayor salida de divisas al exterior cuando este déficit se financia con créditos externos.

2. Reactivación Económica

Se debe entender que previo a una reactivación



económica, debe existir una estabilidad y en nuestro país esa estabilidad, no se ha logrado. En los años considerados en el estudio, la política económica formal 15/ se propuso el objetivo de alcanzar la reactivación económica, que en la práctica no se obtuvo ya que el Gobierno demostró que las prioridades eran canalizar mayor financiamiento a sectores no productivos, en detrimento de otros que cumple por tradición, como son las funciones sociales y productivas, por ejemplo: los Ramos de Educación, Obras Públicas, Salud, Agricultura, etc. que por sus inversiones generan empleo, además de suplir una necesidad social. En el Cuadro No. 10, se puede ver que el gasto de 1984 se incrementa respecto a los años anteriores, excepto Agricultura y Economía que decrecen; sin embargo, estos incrementos respecto a 1979 no son sustanciales si consideramos que son seis años los descritos.

15/ Plan Trienal 1981-1983, Plan de Reactivación Económica, Julio-Diciembre de 1983, MIPLAN.

CUADRO No. 10

GASTOS DE CAPITAL O INVERSIONES
Principales Ramos del Gobierno Central
(en Millones de Colones)

RAMOS	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Educación	34.2 --	65.9 92.7%	54.0 -18.1%	50.3 -6.9%	41.0 -18.5%	46.9 14.4%
Obras Públicas	180.8 - -	165.1 -8.7%	181.9 10.2%	167.6 -7.9%	166.9 - 0.4%	172.0 3.1%
Salud Pública	30.0 - -	29.2 - 2.7%	23.0 -21.2	29.2 27.0%	33.6 15.1%	55.2 64.3%
Agric. y Ganad.	39.8 - -	55.0 38.2%	55.5 0.9%	156.8 182.5%	101.1 - 35.5%	91.0 -10.0%
Economía	154.9 - -	106.6 -31.2%	105.1 - 1.4%	55.5 -47.2%	77.1 38.9%	29.3 -62.0%

FUENTE: Anexo No. 1

Asímismo, las distintas acciones y medidas que con este propósito se ejecutaron, no produjeron los efectos previstos; la misma orientación del Gasto Público no ha contribuido a la mencionada reactivación.

2.1 Producción

La producción en nuestro país fué declinante durante los últimos años. El Producto Interno Bruto (PIB) a precios constantes de 1962, fué decreciendo

hasta 1982, llegando a valores de hace dos décadas. De 1979 a 1982 la tasa promedio anual del PIB decreció en 6.1%, en tanto para 1983 la tasa fué de cero y en 1984 del 1.5% de crecimiento, como se aprecia en el Cuadro No. 11.

Para conocer la contribución del gasto del gobierno central a la producción del país, es conveniente retomar lo descrito en apartados anteriores, donde se deduce que el Gobierno no proporcionó apoyo a sectores productivos, las prioridades de éste fueron dar mayor financiamiento a la guerra y al pago del servicio de la deuda, básicamente.

El crecimiento de los componentes del PIB, por la cuenta del gasto (a precios constantes de 1962) el consumo, la inversión, las exportaciones hasta 1982 fueron decrecientes; en 1983 y 1984 presentan mejoría, a excepción de la inversión en 1983 y las exportaciones en 1984, indicado en el Cuadro No. 11.

Si bien para 1983 y 1984 se ha experimentado mejoría en el PIB, es una situación bastante discutible, por el motivo que contrasta con la realidad, ciertamente, existió un crecimiento pero en un contexto

general, la crisis está presente, con perspectivas de que se profundice; el gasto gubernamental aumenta orientado principalmente a financiar el problema bélico, en detrimento de actividades productivas y con ello se incrementa el desempleo abierto y el subempleo; otra situación a considerar es la reducción de la superficie cultivable en las zonas del país principalmente la de Oriente, ya sea porque son áreas conflictivas, bien porque muchos empresarios agrícolas no sientan los estímulos para producir, cosa palpable es el algodón, bien por misma situación de incertidumbre política y jurídica.

La misma Reforma Agraria, en su ejecución afectó la producción agrícola e indujo efectos negativos, en otros sectores. Fué un cambio económico que generó incertidumbre en mucho propietarios, quienes disminuyeron su producción o ya no invirtieron por el grado de inseguridad. Además, el cambio de administración de las propiedades expropiadas afectó en alguna forma la producción; ya que fué general que la dirección la tuviera el campesino con asistencia del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria, existiendo muchas deficiencias. Se puede concluir que el gasto gubernamental no ha contribuido a mejorar los niveles

de producción dada la orientación de 1979 a 1984.

2.2 Inversión

Como se sabe la inversión pública o privada es determinante en toda economía.

En el caso del país esta variable ha sufrido fuertes desequilibrios. Dentro de los gastos de capital del Gobierno, están comprendidas las inversiones reales y financieras, la de mayor relevancia es la real, ésta pasó de 1979 a 1982, de ¢ 159.2 millones a ¢ 125.4 millones, 16/ con una tasa de contracción del 21.2%. Esta inversión comprende la compra de equipos de construcciones de infraestructura, que contribuye proporcionando los medios para mejor desarrollo económica; por ejemplo: carreteras, edificios, etc.

Estos años se caracterizaron por la carencia de inversiones de gran envergadura, más bien, se atendieron los daños a la infraestructura provocados por ataques guerrilleros o bien por causas naturales.

16/ Revista B.C.R. - Febrero de 1983.

CUADRO No. 11

COMPOSICION Y TASA DE CRECIMIENTO DEL PTB POR LA CUENTA DEL GASTO

(A precios constantes de 1962 y en millones de colones)

CUENTA	1979		1980		1981		1982		1983		1984	
	Valores	%	Valores	%								
CONSUMO	3161.5	- 6.5	2918.2	- 7.7	2716.0	- 6.9	2520.1	- 7.2	2542.5	1.0	2651.3	4.3
INVERSION	606.1	-22.9	412.0	-32.0	396.2	- 3.8	355.9	-10.2	325.6	- 8.5	335.3	3.0
EXPORTACION	979.9	36.2	837.6	-14.5	690.4	-17.6	588.4	-14.8	698.1	18.6	640.2	-8.3
IMPORTACION	1145.8	- 6.1	878.5	-23.3	785.8	-10.6	616.6	-21.5	695.8	12.8	713.9	2.6
TOTAL	3601.7	- 1.7	3289.3	- 8.7	3016.8	- 8.3	2847.8	- 5.6	2870.4	0.0	2912.9	1.5

FUENTE: Cuentas Nacionales. Banco Central de Reserva.

La economía en general, se resiente de la crisis, y el sector privado desde 1978 redujo sus niveles de inversión, con capital nacional y extranjero, traducido en cierres de centros de trabajo, etc. razones que conllevan a la baja de la producción; si adicionamos que la participación del Estado en la economía generó zozobra e incertidumbre la reacción del empresario fué aumentar su liquidez y trasladar sus capitales al extranjero.

El Gobierno mismo, redujo su nivel de inversión, al orientar sus gastos a los Ramos de Defensa y Seguridad Pública y Hacienda, afectando los presupuestos de Educación, Obras Públicas, Salud Pública, Agricultura y Ganadería, etc., lo que les restó capacidad para cumplir sus funciones que por tradición ejecutan y lógicamente, son los gastos de capital los que se contraen, ya que se mantienen los de funcionamiento donde la mayor parte son remuneraciones.

2.3 Empleo

En la actividad económica, el nivel de inversión está relacionado directamente con el empleo. En la medida que la inversión en obras de infraestructura aumente, así crecerá el nivel de empleo. Específicamente, el sector público ha congelado la demanda de mano de obra o sea que ha tratado de aplicar lo

establecido por los lineamientos del Presupuesto General. Para reafirmar lo dicho, el economista Francisco Javier Ibisate, al evaluar la economía para 1983, en una parte de su artículo dice: "Puede servir de prueba el hecho de que el nivel de empleo civil en el sector público para 1983 es inferior al de 1978, según datos del Banco Central de Reserva. En términos porcentuales, el empleo en el Gobierno Central se ha reducido en 6.5 % en 1982, y en 1.5% en lo que va del presente año". 17/

Por otro lado, la tasa de desempleo abierto para los años 1982, 1983, 1984 fué del 33.5%, 35.0%, 36.0% 18/, respectivamente. Estas cifras permiten visualizar como el aumento del desempleo es continuo en perjuicio de la mayor parte de la población.

La actitud del sector privado fué la de reducir sus actividades a partir de 1978, lo que generó mayor desempleo, situación que obliga la práctica del sub-empleo.

17/ Boletín de Ciencias Económicas y Sociales. Año VI, No. 6, Noviembre-Diciembre, 1983. Pag. 448. Universidad "José Simeón Cañas". El Salvador.

18/ Boletín de Ciencias Económicas y Sociales. Año VIII, No. 1. Enero-Febrero, 1985. Pág. 9. Universidad "José Simeón Cañas". El Salvador.

En cuanto a decir los efectos del gasto gubernamental en el empleo, lo relevante es que no cumplió la posición compensadora ante la baja participación de la empresa privada, al contrario, redujo la demanda de mano de obra, además de propugnar el congelamiento de plazas vacantes; situación que complica aún más los problemas sociales.

3. La Deuda Pública

Al contraerse los ingresos fiscales por una parte y el continuo incremento del gasto, el financiamiento interno y externo se ha constituido en factor decisivo para el sector público, proveyendo recursos que se han destinado al financiamiento del gasto.

En el Anexo No. 13, puede apreciarse como el monto de la deuda pública pasa de ¢ 1.577.4 millones en 1979 a ¢ 5.4481.9 millones en 1984, con una tasa de crecimiento en el período del 247.5%, o sea que se ha más que duplicado en un lapso de seis años.

El servicio de la deuda mantiene un comportamiento creciente durante el período; sobresale el pago de intereses que representa más del 50% del servicio, a excepción de 1983, donde el porcentaje fué del

28.8% a causa de una mayor amortización que absorbe más de la mitad de los desembolsos de dicho año.

La participación creciente de la deuda interna, se observa en el Anexo No. 14; de una absorción del 36.8% en 1979 pasa al 50.5% en 1984 del monto de la deuda pública total.

3.1 Deuda Pública Interna

Durante el período 1979-1984, como se observa en el Anexo No. 15, la deuda pública interna crece 376.3%, utilizada en mayor parte por el Gobierno Central, prueba de ello es que en 1979 absorbió el 35.4% y para 1984 dicho porcentaje fué el 67.0% del total, lo que implica que el 75.4% del incremento de la deuda interna en el período corresponde al Gobierno Central.

El incremento de la deuda interna se debe a que alza en el gasto no se compensó con el alza en las recaudaciones del Gobierno Central, (aún con las reformas a los timbres fiscales), por lo que éste se ha visto en la necesidad de incrementar las colocaciones de bonos a fin de aumentar sus ingresos, que contrasta con la austeridad del gasto en el afán de reducir el déficit fiscal.

El efecto ocasionado por el aumento de la deuda del Gobierno Central, puede apreciarse en el Anexo No. 16. La deuda pasó de ¢ 205.9 millones en 1979 a ¢ 1,855.6 millones en 1984, que acusa un mayor servicio de la deuda y principalmente el pago de intereses a partir de 1980.

3.2 Deuda Pública Externa

La deuda externa es uno de los problemas más sobresalientes de la crisis que vive el país, cobrando una importancia progresiva en la economía salvadoreña de 1979 a 1984. Mención especial es la deuda pública externa, pues ésta en 1978 representaba el 59% y en 1984 representó el 94% de la deuda externa total 19/.

En el marco de la deuda pública externa, como se aprecia en el Anexo No 17, ésta se multiplica por 2.7 en el sexenio 1979-1984, y el creciente servicio de la deuda que genera ha ascendido en la misma dirección, que de ¢ 76.9 millones en 1979, se necesitaron ¢ 190.3 millones para 1984, lo cual implica una tasa

19/ Véase: El Salvador, Coyuntura Económica. Boletín Informativo y Análisis Económico. Instituto de Investigaciones Económicas. Universidad de El Salvador. Año I, Nos. 4 y 5. Febrero-Marzo de 1986. Pag. 4-5/4. 86/15.

de crecimiento del 147.5% en el período. Es de hacer notar el peso de la deuda externa del Gobierno Central, pues crece en 245.7% en 1984 respecto a 1979, además de una participación del 65.4% en 1979, pasa al 83% en 1984, de la deuda pública externa.

El incremento de deuda externa del Gobierno Central, ha obedecido a su situación financiera deficitaria para el período que conlleva un aumento del financiamiento externo 20/ con el agravante de los efectos que causa en la economía, al no obedecer a objetivos económicos, sino a extraeconómicos que exige la misma crisis, como lo es la situación bélica, además de los manejos de fondos, pésima administración, etc.

Si bien es cierto que la deuda externa del Gobierno Central se ha más que triplicado, el servicio (intereses más amortizaciones) se ha multiplicado por 4.5 (ver Anexo No.18), lo que no refleja la verdadera carga de los compromisos adquiridos, pero sí da idea del nivel que alcanzarán estas obligaciones en el futuro.

El servicio de la deuda ha venido absorbiendo cada vez mayores proporciones de las exportaciones de bienes y servicios de las divisas necesarias para hacer frente a los compromisos de capital e intereses en el exterior; en 1979 el servicio representaba

20/ Véase: Memoria del Banco Central de Reserva. 1983 y 1984.

el 0.9%, hasta llegar al 6% en 1984; situación preocupante en la medida que dicho porcentaje siga creciendo y las exportaciones no aumenten al mismo ritmo, que ocasionaría serias dificultades para cumplir dicho compromiso.

La relación deuda externa/Producto Interno Bruto, señala la parte de la capacidad productiva del país que ha estado comprometida en el exterior por las obligaciones derivadas de los préstamos recibidos a la vez que el crecimiento del coeficiente que de 7.6% en 1979 pasa a 19.7% en 1984 (ver Anexo No. 18), da la pauta del problema de la deuda externa en la economía y los efectos que puede causar de no tomarse medidas que contrarresten la situación antes descrita.

4. Distribución del Ingreso

En una primera instancia se puede decir que la desigual distribución del ingreso, es expresión de la alta concentración de los medios de producción (tierra, capital) en pocas manos. Pero también, la distribución del ingreso puede observarse a través del gasto del Gobierno Central, bajo la óptica de su orientación y destino o dicho de otra manera a

quien afecta y/o beneficia.

Dado que el gasto contribuye a la distribución del ingreso, entonces el presupuesto fiscal visto en sus diferentes clasificaciones será el reflejo de las prioridades del régimen que en el período 1979-1984, se sobreponen a los intereses sociales de la población. 21/

Lo anterior se observa en el Anexo No. 19, pues los Ramos de Defensa y Seguridad Pública y Hacienda, en 1979 absorbieron el 22.8% del Presupuesto; mientras que los Ramos de Educación, Salud Pública y Obras Públicas, decrecieron sus porcentajes de participación en el período, demostrando los intereses que prevalecen en los niveles dirigenciales y contribuyendo a la mayor regresividad de la captación tributaria.

El crecimiento del gasto, orientado principalmente a sectores no productivos-como se ha mencionado-contrasta con la austeridad del gasto (congelamiento de plazas, salarios y reducción de servicios públicos)

21/ Véase: El Salvador, Coyuntura Económica. Boletín Informativo y Análisis Económico. Instituto de Investigaciones Económicas. Universidad de El Salvador. Año 1, No. 4 y 5. Febrero-Marzo de 1986. Pag. 4-5/4.86/20.

en el afán de reducir el déficit fiscal.

Si bien se han incrementado los salarios en el período 1979-1984, estos estuvieron como contrapartida los aumentos en las tasas impositivas (papel sellado y timbres) y los niveles de inflación cercanos al 14.1% anual 22/; causas que deterioran el poder adquisitivo de la moneda, y por ende de los salarios que reduce el ingreso real, que no genera un efecto dinamizador que incentive la demanda (ver Anexo No. 20), donde el consumo privado real se contrae tanto en valores absolutos como en relativos, para el período referido.

Por el lado de los ingresos corrientes del Gobierno que son la principal fuente de financiamiento del gasto, el mayor crecimiento de los impuestos indirectos en comparación con los directos, constituyen una tendencia a volver más regresivo el sistema tributario, deteriorando el efecto distributivo que éste pueda ocasionar. 23/

22/ Memoria del Banco Central de Reserva. 1984.

23/ Idem. 21/ Pág. 4-5/4. 86/7.

De lo descrito se concluye que el gasto ha incidido negativamente en su efecto distributivo, al efectuar grandes erogaciones a sectores no productivos, relegando a sectores que pueden beneficiar a las mayorías situación que ocasiona mayores inconformidades que agudiza aún más la crisis.

CAPITULO IV

PROPUESTA DE POLITICA ECONOMICA DEL GASTO
DEL GOBIERNO CENTRALA. INTRODUCCION

El presente estudio comprendió en el Capítulo Primero, la participación del Estado en la Economía de los países, haciendo énfasis en la salvadoreña. Se proporcionó el marco teórico de referencia para tal fin a partir de 1930. Se describe además las funciones del Estado para dos períodos; el primero hasta 1979 y el segundo de 1979 a 1984. Se analizó, para dichos períodos, lo concerniente a la política económica y fiscal, al igual que los instrumentos de cada una de éstas.

El desarrollo en forma amplia respecto a las diferentes clasificaciones y destino del gasto, la relación entre la política económica y el gasto público, así como las fuentes de financiamiento público, se describen en el Capítulo II. De esta manera se llega a conocer el papel del Estado hasta 1984, cuales fueron sus objetivos, sus metas, su filosofía e ideología económica, se concluye que todo giró a proteger la clase con mayor poder económico como lo es la agroexportadora, sustentada en el control de las fuerzas militares.

En el Capítulo III se evalúan las acciones del Gobierno,

partiendo de los criterios, políticos e instrumentos de asignación del gasto, así como a través de su orientación por sectores económicos y sociales; asimismo, se valúan los efectos del gasto en la economía salvadoreña y las distintas consideraciones que se toman para la elaboración del Presupuesto General de la Nación. Las áreas evaluadas fueron: la estabilidad económica, la reactivación económica, la deuda pública y la distribución del ingreso.

De esta manera se comprueban las hipótesis del presente estudio de que:

- a) "Los mecanismos tradicionales de asignación del Gasto del Gobierno Central, han sido limitantes para su aprovechamiento óptimo en la economía salvadoreña, acentuándose en el período de crisis"; y
- b) "Los criterios seguidos para asignar el Gasto del Gobierno Central en el período de crisis han conducido prácticamente, a una asignación espontánea del gasto, además no han estado enmarcadas en una política económica coherente mínima que permita definir los montos con que debe contribuir el Gasto a la Recuperación Económica".

Se llega a verificar que el Gobierno no ha contribuido al logro de una estabilidad y reactivación económica,

más bien ha fomentado con la falta de claridad en sus acciones, a que la participación del sector privado por medio de las inversiones se vuelva más difícil.

Las medidas orientadas a superar la crisis no han sido atinadas, pues se le ha considerado como coyuntural y el propósito fue incrementar los gastos ; principalmente los militares, a fin de lograr una victoria en dicho plano; asimismo, a mantener una solvencia con los prestatarios internacionales, pagando los compromisos (amortizaciones e intereses de la deuda externa) a costa de reducir las inversiones públicas que afectaron los sectores productivos y sociales, en perjuicio de los estratos más pobres. Si bien en los últimos años de estudio, la producción—según cifras oficiales aumentó— no es muestra de estar superando la crisis pues está presente y se hace sentir con mayor fuerza en lo político, social, económico y militar.

Determinante en la economía del país durante el período 1979-1984 fué, que si bien hubo una política económica de gobierno, ésta no estuvo de acuerdo al momento; no propició un marco de referencia real a las acciones económicas de los sectores público y privado; y en especial referente al gasto del Gobierno Central.

B. PROPUESTA DE POLITICA ECONOMICA DE GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL

Por lo expuesto en la parte anterior, la propuesta está orientada a proporcionar una política económica para el Gasto del Gobierno Central; como medio que permita superar en parte los problemas y efectos negativos que de este se desprenden, ya que el gasto como instrumento de política fiscal y esta a su vez de política económica general, influye en el quehacer económico; por lo que se pretenderá señalar un mejor uso del gasto de acuerdo a los recursos con que cuenta el país, evitando o reduciendo a niveles manejables el déficit fiscal; a la vez que se buscará una mejor asignación del gasto, contando con criterios de asignación más reales de acuerdo a la crisis.

Para la elaboración de la propuesta es determinante desarrollar esfuerzos que conlleven a la pacificación interna del país, lo que hace necesario una solución política al conflicto bélico, y lograr el establecimiento normal y adecuado de una economía mixta con apoyo al sector privado, especialmente en el financiero por parte del Estado, quien a su vez deberá definir con claridad su papel en la economía y así generar la confianza de los agentes que intervienen en el quehacer económico, definiendo el papel que le corresponde a cada uno de ellos.

La propuesta consiste en: orientar el Gasto hacia sectores productivos (especialmente las exportaciones) y sociales para los años 1987-1990; que comprende objetivos, instrumentos, política de gasto y política de apoyo.

1. Objetivos

- Lograr una mejor distribución y orientación del Gasto, que conlleve a una mejor distribución de la riqueza nacional.
- Orientar el Gasto, de manera que contribuya a estabilizar y reconstruir la economía.
- Reducir el déficit fiscal y el endeudamiento externo e interno.
- Implementación de nuevas reformas estructurales

2. Instrumentos

2.1 Previos a la Elaboración del Presupuesto General

a) Lineamientos

- Que éstos estén ajustados a la realidad financiera del Gobierno y a los objetivos que se pretendan alcanzar en la planificación económica.

- Realización de Planes Anuales Operativos, que sustenten al Presupuesto para su elaboración.

b) Ley Orgánica del Presupuesto

- Que se dé fiel cumplimiento a dicha ley y se actualice el acuerdo al momento.

2.2 Al momento de Ejecución del Gasto

a) Evaluación

Esta debe ser ejecutada de modo que cumpla lo establecido por la Ley General de Presupuesto y debe darse de acuerdo a las circunstancias y a los diferentes proyectos.

b) Transferencias

Las transferencias corrientes y de capital se eliminarán-salvo aquellas que se canalizan a instituciones de carácter social como Hospitales, I.R.A., U.E.S., etc.-ya que a cada Ramo se le asignará el presupuesto anual necesario, excepto por situaciones extraordinarias o de emergencia.

3. Política de Gasto Gubernamental

Para que sea funcional una Política de Gasto es menester una Política Económica General de

Gobierno, que defina con claridad las acciones presentes y futuras de los diferentes agentes que intervienen en la economía.

La Política Económica de Gasto tiene que enmarcarse desde la elaboración del presupuesto, hasta la ejecución del gasto; en este sentido es de tomar en consideración que el presupuesto constituye un instrumento de ejecución inmediato, además que su estructuración define las prioridades del Gobierno, en cuanto a su accionar en el quehacer económico.

En línea con lo anterior, el presupuesto debe ser elaborado de manera tal que responda a la satisfacción de necesidades más urgentes del país, como brindar la infraestructura básica necesaria para incorporación de inversiones privadas que se complementen con las del sector público.

Lo anterior implica que la elaboración del presupuesto debe de estar en coordinación con los lineamientos, metas y planes anuales operativos, que den fiel cumplimiento a la Ley General de

Presupuesto, lo que deberá verificarse periódicamente efectuando una evaluación de programas y proyectos.

Referente a superar la situación deficitaria del Gobierno, se plantea la conveniencia de un mecanismo efectivo de controlar nuevos contribuyentes, a la vez de evitar la evasión fiscal, lo que contribuiría a reducir el déficit del Gobierno. Asimismo, se plantea una reducción de los gastos de Defensa y Seguridad Pública -los cuales se orientaran a sectores productivos y sociales, en especial las exportaciones de productos tradicionales y no tradicionales- a la vez de renegociar la deuda externa y asignar cierta proporción de las exportaciones para el pago del servicio de la misma (intereses más amortizaciones), de tal forma que no ocasione problemas internos que frenen la recuperación del país.

Además, se recomienda que el monto del gasto deberá ser igual al del año 1986 y en el mediano plazo este crecerá (si la situación lo amerita), a montos razonables que cubran como máximo los niveles de inflación.

En suma, el gasto deberá contribuir al asentamiento de las reformas estructurales, lo que contribuirá junto a los objetivos expuestos: a una mejor distribución del ingreso, al mejor uso de los recursos, lo que hace necesario una reforma administrativa y tributaria, y algunas políticas de apoyo que contribuyan al logro de los objetivos deseados.

4. Políticas de Apoyo

Toda Política Económica General para su correcta ejecución deberá apoyarse en otras políticas que colateralmente conviene ejecutar. En este caso, como políticas específicas de apoyo a la de gasto , se proponen las siguientes:

4.1 Política Fiscal

- Los esfuerzos se orientarán a efectuar una reestructuración de las cargas tributarias, y evitar la característica actual de los impuestos, de ser regresivos; o sea, que serán los impuestos directos los que se modifiquen.

- Tratar por todos los medios de reducir la evasión fiscal, con el propósito de incorporar un mayor número de contribu-

yentes. Asimismo, se deberán incrementar algunos impuestos con el fin de hacer llegar más fondos a las arcas públicas; estos impuestos gravarán en especial a los productos suntuarios importados.

- Se recomienda efectuar una evaluación sobre el rendimiento de aquellos impuestos, cuyos costos por percibirlos son mayores.

-Es conveniente mejorar y modernizar la administración tributaria del país.

4.2 Política Monetaria y Crediticia

Reconociendo la importancia que tienen estas políticas en la consecución de los objetivos de la Política Económica del Gobierno y por la convergencia que existe entre éstas con las finanzas públicas, se deberán hacer ajustes a las tasas de interés activas y pasivas, en especial se favorecerá a los sectores productivos; de igual forma, se buscará fomentar el ahorro interno con el aumento a las tasas de interés pasivas.

En el aspecto crediticio, se deberá dar atención a sectores que no se les ha dado mayor apoyo financiero, dando preferencia a las áreas destruidas por la guerra. El Gobierno no deberá utilizar el crédito de la Banca Central, sino de la

Banca Comercial e Hipotecaria del país, el tipo de interés de mercado; a fin de evitar en gran medida la deuda pública interna del Gobierno Central; como fuentes alternativas de financiamiento se tendrá el incremento de los ingresos tributarios (por mayor control en los tributos actuales y nuevos impuestos o reajustes de otros, por ejemplo: al impuesto sobre la renta, a las exportaciones, importaciones, etc.), como también los préstamos externos.

Lo anterior implica racionalizar el crédito de manera que permita una mejor orientación y un adecuado uso de los recursos financieros, a fin de no constituir factores que generen inflación por no tener contrapartida en la producción.

4.3 Política Cambiaria

Se recomienda mantener un tipo de cambio único, o sea que se mantenga la paridad cambiaria actual (¢ 5.00 por US\$ 1.00), por considerar las incidencias que ocasiona la devaluación en el proceso inflacionario y las repercusiones que tiene en el pago del Servicio de la Deuda Externa. Así como la importación de bienes intermedios vitales para el proceso productivo en especial el industrial al amparo de tratamiento preferencial, lo cual no implica necesariamente exención tributaria.

4.4 Política Salarial

- Como medida a proteger el salario real, éstos se deberán incrementar de acuerdo a la tasa de inflación, para mantener el poder adquisitivo de la moneda.
- Se debe fijar un nivel máximo hasta donde deben incrementarse los salarios, esto, es normativo par el sector público e indicativo para el sector privado.

4.5 Política de Control de Precios

Se deberá mantener un control de precios de los productos básicos de la dieta común de la familia salvadoreña, que comprenda medicinas y productos de consumo necesarios; de igual, deberá determinarse un margen de utilidad en la comercialización de los productos.

4.6 Política de Endeudamiento Externo

- El financiamiento externo, será la fuente principal con que contará el Gobierno; estos recursos deberán orientarse a proyectos de inversión real; dicho de otra forma, se deberá buscar un ahorro

corriente y al existir déficit fiscal, se cubrirá de preferencia, con crédito externo.

- Se deberá buscar una renegociación de la deuda externa a márgenes, que permita mantener una solvencia en los compromisos adquiridos y dar mayor liquidez a la economía del país.
- Los pagos de intereses y de capital por préstamos externos, se deberán hacer de acuerdo a un determinado porcentaje del total de exportaciones que se efectuen

4.7 Política de Administración Pública

La importancia de esta política estará encaminada a mejorar la eficiencia de la Administración Pública.

- Evaluar el funcionamiento de la Administración Pública a fin de mejorar su eficiencia y eficacia.
- Delegar la toma de decisiones y reubicar puestos de acuerdo a los objetivos perseguidos.

- Definir funciones en todos los niveles.
- Mecanizar todas las operaciones públicas sin desplazar mano de obra.
- Realizar esfuerzos por racionalizar el gasto público a fin de utilizar mejor los recursos financieros.

4.8 Política de Empleo

Con esta política se persigue disminuir el nivel de desempleo que se tiene y prever el desplazamiento de mano de obra militar, ya que se reducirá el presupuesto de Defensa y Seguridad Pública.

- Dar incentivos y facilidades a la empresa privada para que opere e incremente la demanda de empleo civil.
- Crear plazas que sean necesarias en el Sector Público.
- Elaboración de proyectos y programas de inversión que sean demandantes de mano de obra.

- Incentivar a los sectores productivos y sociales, ya que serán grandes demandantes de mano de obra.

5. Reformas Recomendadas

Las Reformas que se recomiendan son la tributaria-contenida en la Política Fiscal-y la Administrativa, las cuales contarán con recursos Financieros, Técnicos y Humanos de la siguiente manera:

Recursos Financieros:

Serán brindados a través del Presupuesto General. Debido a que se proyectan mayores ingresos tributarios por medio de: evitar la evasión fiscal, la incorporación de nuevos contribuyentes, la creación de nuevos impuestos y por la reorientación del Gasto mismo.

Recursos Técnicos:

Se contará tanto con personal nacional como extranjero, así como la capacitación necesaria para formar nuevos cuadros nacionales. Además se perseguirá utilizar al máximo el equipo disponible.

Recursos Humanos:

Se aprovecharán los que se tienen actualmente a fin de maximizar los recursos y se contratarán nuevos elementos y con ello reducir los niveles de desempleo.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

A. LIBROS

1. Castro A. y C. Lessa. Introducción a la Economía, Ed. S. XXI 15a. Edición, México D.F., 1973.
2. Cibotti, Ricardo y Enrique Sierra. El Sector Público en la Planificación del Desarrollo, Ed. S. XXI, 11a. Edición, México D.F., 1984.
3. Dada Irezi, Héctor. La Economía en El Salvador y la Integración Centroamericana 1945-1960, EDUCA, El Salvador.
4. Dillard, D. La Teoría Económica de John Maynard Keynes, Editorial Aguilar, S.A., Madrid, España, 1964.
5. FMI. Manual de las Estadísticas de las Finanzas Públicas, Borrador del FMI, Abril 1975.
6. Hershel, Federico, Política Económica, Ed. Siglo XXI, México D.F., 1980.
7. Musgrave, Richard A. Sistemas Fiscales, Editorial -- Aguilar, S.A., Madrid, España, 1973.
8. Musgrave, Richard A. Teoría sobre la Hacienda Pública, Editorial Aguilar, S.A., Madrid, España, 1970.
9. Zamora, Rubén. Charlas sobre el Estado, mimeo. Facultad de Ciencias Económicas, UES, El Salvador,

B. TRABAJOS DE GRADUACION

1. Hernández Cruz, Antonio Noel y otros. Los gastos en Inversión Real del Sector Público y sus fuentes de Financiamiento, en el marco de una Reconstrucción Económica en El Salvador, UCA, El Salvador, 1985.
2. Moreno Pineda, Carlos Humberto. El Gasto Público en El Salvador, Facultad de Ciencias Económicas, UES, El Salvador, 1969.
3. Ruano, José Evelio. La Planificación Económica en El Salvador, período 1965-1979, Facultad de Ciencias Económicas, UES, El Salvador, 1981.

4. Santacruz Castillo, Mario Oscar. Análisis del Gasto Público por Sectores Económicos y Sociales 1970-1980 y Proyecciones 1981-1983, Facultad de Ciencias Económicas, UCA, El Salvador, 1982.

C. REVISTAS

1. Alvarez, José Ramón. Política Fiscal y Desarrollo Económico, Banco Hipotecario, Publicación Trimestral, Julio-Septiembre, 1983. El Salvador.
2. Colm, Gerhard y otros. ¿Por qué Finanzas Públicas? Publicación de la Economía Salvadoreña, Editorial Universitaria, Julio-Diciembre, 1967, UES, El Salvador.
3. La Economía Salvadoreña 1981-1982, CUDI-UCA, El Salvador, 1982.
4. Revista ECA (Varias), UCA, San Salvador.

D. FOLLETOS

1. Crisis Salvadoreña 1979-1983. mimeo. MIPLAN.
2. Criterios de Asignación del Gasto Público y Bases para el Diseño de una Metodología para medir sus efectos en el Desarrollo Económico y Social, Asoc. Interamericana de Presupuesto Público, ASIP, México D.F., 1974.
3. El Presupuesto como Instrumento de Acción, MIPLAN, San Salvador
4. Informe sobre la Ejecución Unica del Presupuesto y su Vinculación al Plan de Desarrollo y al Plan Operativo Anual. Propuesta de Alternativas y sus Implicaciones. Proyecto de Asistencia Técnica PNUD-GOES, San Salvador, 1984.
5. La Contribución de la Política Fiscal a la Reactivación Económica de El Salvador. Abrego Campos, Roberto.

E. BOLETINES

1. Boletines "Coyuntura Económica" (varios), Publicaciones mensuales del Instituto de Investigaciones Económicas, INVE de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de El Salvador.
2. Boletines Económicas (varios). UCA, Publicaciones semanales y trimestrales.

F. PUBLICACIONES OFICIALES

1. Análisis por Sectores del Presupuesto General, Dirección General del Presupuesto, Ministerio de Hacienda, El Salvador, 1979-1984.
2. Apéndice Estadístico del Presupuesto General y Presupuesto Especial, Ministerio de Hacienda, 1984, El Salvador.
3. Informe Complementario Constitucional sobre la Hacienda Pública, Dirección de Contabilidad Central, Ministerio de Hacienda, El Salvador, 1973-1984.
4. Ley del Presupuesto General y de Presupuestos Especiales de Instituciones Oficiales Autónomas, Ministerio de Hacienda, El Salvador, 1979-1984.
5. Lineamientos para el Proceso de Formulación del Presupuesto, Ministerio de Hacienda 1979-1984, El Salvador.
6. Plan de Desarrollo Económico y Social 1973-1977; Plan Nacional de Bienestar para Todos 1978-1982; Plan Nacional de Emergencia 1980; Plan Trienal 1981-1983; Plan General del Gobierno "El Camino hacia la Paz" (Parte Global), 1985-1989, MIPLAN, El Salvador.
7. Revistas y Memorias, Banco Central de Reserva; 1979-1984, El Salvador.

G. DICCIONARIOS

1. Bran, Salvador Oswaldo. Diccionario de las Ciencias Económicas y Administrativas. El Salvador, Enero 1978.
2. Cabanellas, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. 16a. Edición. Editorial Heliasta S.R.L. Buenos Aires, Argentina.
3. Napoleoni, Claudio. Diccionario de Economía Política, Tomo II, Ed. Alfredo Ortells. Valencia, España, Julio, 1982.

A N E X O S

ANEXO No.2
**CUADRO COMPARATIVO DE LA ASIGNACION PRESUPUESTARIA INICIAL Y LA ASIGNACION FINAL
 DEL GOBIERNO CENTRAL POR UNIDADES PRIMARIAS DE ORGANIZACION, 1979-1984**

(En miles de Colones)

Institución	Asignación Presupuest	Asignación Final	Diferencia	Diferencia Presupuest	Diferencia Final	Asignación Presupuest	Asignación Final	Diferencia	Diferencia Presupuest	Diferencia Final
TOTAL PRESUPUESTO	1 451 925 3	1 509 861 6	57 936 3	57 936 3	57 936 3	1 451 925 3	1 509 861 6	57 936 3	57 936 3	57 936 3
Organismo Legislativo	2,804 3	3,012	207 8			2,804 3	3,012	207 8		
Organismo Judicial	13,461 8	14,626	1,164 2			13,461 8	14,626	1,164 2		
Corte de Cuentas de la República	6,715 0	7,048 8	329 8			6,715 0	7,048 8	329 8		
Consejo Central de Elecciones	813 4	1 121	311			813 4	1 121	311		
Tribunal de Sufrágio Civil	233 4	254	15 7			233 4	254	15 7		
Fiscalía General de la República	5,812 4	5,898	86 4			5,812 4	5,898	86 4		
Procuraduría General de la Nación	3,896 7	4 076	173 6			3,896 7	4 076	173 6		
Presidencia de la República	16,000 0	16,500	500 0			16,000 0	16,500	500 0		
Ramo de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social	23,712 2	17,596 6	(6,113 3)			23,712 2	17,596 6	(6,113 3)		
Ramo de Hacienda	203,484 0	208,596	5,112 1			203,484 0	208,596	5,112 1		
Ramo de Relaciones Exteriores	9,531 7	10,236	698 7			9,531 7	10,236	698 7		
Ramo del Interior	40,545 4	46,846 2	6,300 8			40,545 4	46,846 2	6,300 8		
Ramo de Defensa	81 660 5	120,381	47,725 9			81 660 5	120,381	47,725 9		
Ramo de Seguridad Pública	45,661 8	55,782	10,122 1			45,661 8	55,782	10,122 1		
Ramo de Justicia	26,483 2	26,228	(254 3)			26,483 2	26,228	(254 3)		
Ramo de Educación	293,454 3	298,092	5,537 7			293,454 3	298,092	5,537 7		
Ramo de Salud Pública y Asistencia Social	147,617 6	147,152 0	(462 9)			147,617 6	147,152 0	(462 9)		
Ramo de Trabajo Social	10 911 0	12 594	1 676 5			10 911 0	12 594	1 676 5		
Ramo de Comercio Exterior	---	---	---			---	---	---		
Ramo de Recreación	179,477 5	174,992	(4,485 0)			179,477 5	174,992	(4,485 0)		
Ramo de Agricultura y Ganadería	99,575 2	100,722	1,146 4			99,575 2	100,722	1,146 4		
Ramo de Obras Públicas	240 05 6	228 132 2	(11 912 5)			240 05 6	228 132 2	(11 912 5)		

FUENTE: Apéndice Estadístico del Presupuesto General y Presupuestos Especiales
 Informe Complementario Constituido sobre la Hacienda Pública
 Ministerio de Hacienda, 1979-1984

GOBIERNO CENTRAL

Ingresos Corrientes Percibidos y Devengados

(En millones de colones)

Origen de los ingresos	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1981
Tributarios	541.3	767.6	1,131.3	972.0	1,162.2	989.2	990.5	952.3	1,079.8	1,350.0
Directos	154.1	187.0	237.4	285.6	277.3	312.0	297.3	294.4	306.1	311.1
S/ la Renta	118.9	139.4	164.1	201.8	192.9	235.1	226.2	224.6	234.8	267.4
S/ el Patrimonio	23.9	26.1	54.2	61.7	61.0	59.9	56.0	52.3	50.0	49.0
S/ Transferencias de Propiedades	11.3	21.5	19.1	22.1	23.4	17.0	15.1	17.5	21.3	24.7
Indirectos	387.2	580.6	893.9	686.4	884.9	677.2	695.2	657.9	773.7	1,009.5
Sobre comercio exterior	204.7	355.4	623.6	401.5	571.2	574.8	322.5	278.9	278.4	372.0
Exportaciones	111.9	240.1	460.0	246.2	392.9	276.3	235.6	199.5	188.9	247.1
Cafe	78.0	227.2	416.8	126.9	379.5	274.0	232.3	196.0	181.3	239.5
Azucar	25.6	3.3	0.5	--	--	0.5	0.2	0.9	7.2	3.8
Otros	8.3	9.6	42.7	119.3	13.4	1.8	3.1	2.6	0.4	4.1
Importaciones	92.8	115.3	163.6	157.3	178.3	98.5	86.9	79.4	89.5	125.2
Sobre transacciones internas	182.5	225.2	270.3	284.9	313.7	302.4	370.7	379.0	495.3	636.9
Consumo y uso de servicios	128.0	157.0	185.5	191.0	212.4	207.7	216.5	218.0	230.1	252.3
Timbres fiscales	45.2	57.4	72.4	80.3	87.8	81.4	142.0	149.0	251.4	370.2
Otros	9.3	10.8	12.4	13.6	13.5	13.3	12.2	12.0	13.8	14.4

ANEXO N° 7

GOBIERNO CENTRALIngresos Corrientes Percibidos y Devengados

(En Porcentajes)

Origen de los Ingresos	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
<u>Ingresos corrientes</u>										
Tributarios	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Directos	28.5	21.4	21.0	29.4	23.9	31.5	30.0	30.9	28.3	25.3
Sobre la renta	22.0	18.2	14.5	20.8	16.6	23.8	22.8	23.6	21.7	19.9
Sobre el patrimonio	4.4	3.4	4.8	6.3	5.3	6.0	5.7	5.5	4.6	3.6
Sobre transferencias de propiedad	2.1	2.8	1.7	2.3	2.0	1.7	1.5	1.8	2.0	1.8
Indirectos	71.5	75.6	79.0	70.6	76.1	68.5	70.0	69.1	71.7	74.7
Sobre comercio exterior	37.8	46.3	55.1	41.3	49.1	37.9	52.6	29.3	25.8	27.6
Exportaciones	20.7	31.3	40.7	25.1	33.8	27.9	23.8	21.0	17.5	18.3
Café	14.4	29.6	36.8	13.1	32.7	27.7	23.4	20.6	16.8	17.7
Azúcar	4.7	0.4	0.1	--	--	0.1	0.1	0.1	0.7	0.3
Otros	1.6	1.3	3.8	12.0	1.1	0.1	0.3	0.3	--	0.3
Impotaciones	17.1	15.0	14.4	16.2	15.3	10.0	8.8	8.3	8.3	11.3
Sobre transacciones internas	33.7	29.3	23.9	29.3	27.0	30.6	37.4	39.8	45.9	47.1
Consumo y uso de servicios	23.6	20.4	16.4	19.6	18.3	21.0	21.9	22.9	21.3	18.7
Timbres fiscales	8.4	7.5	6.4	8.3	7.5	8.2	14.3	15.6	23.3	27.4
Otros	1.7	1.4	1.1	1.4	1.2	1.4	1.2	1.3	1.3	1.0

ANEXO N° 8

FUENTES DE FINANCIAMIENTO DEL PRESUPUESTO GENERAL

(En miles de Colones y Porcentajes)

FUENTES DE FINANCIAMIENTO	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Fondo general de la nación	503.5	692.8	1,013.2	1,200.4	1,074.0	1,321.5	1,307.4	1,501.9	1,559.0	1,804.0
Préstamos Internos	100.0	98.0	--	--	261.0	200.0	454.3	208.2	304.8	319.5
Préstamos Externos	75.3	54.4	56.2	50.9	116.9	154.5	126.0	393.8	194.7	174.1
Otros (Donaciones)	--	--	--	--	--	--	0.8	7.2	0.3	0.9
T O T A L	678.8	845.2	1,069.4	1,251.3	1,451.9	1,676.0	1,888.5	2,111.1	2,058.8	2,298.5
Estructura	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Fondo General de la nación	74.2	82.0	94.7	95.9	74.0	78.9	69.2	71.1	75.7	78.5
Préstamos Internos	14.7	11.6	--	--	17.9	11.9	24.1	9.9	14.8	13.9
Préstamos Externos	11.1	6.4	5.3	4.1	8.1	9.2	6.7	18.6	9.5	7.6
Otros	--	--	--	--	--	--	--	0.4	--	--
T O T A L	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE. Apéndice Estadístico 1975-1984, Ministerio de Hacienda

GOBIERNO CENTRAL
SECTORES ECONOMICOS Y SOCIALES
(Millones de Colones)

SECTORES	AÑOS					
	1979	1980	1981	1982	1983	1984
1. Agropecuario	61.6	59.0	55.7	143.1	53.7	60.5
2. Infraestructura	319.5	306.7	305.8	261.2	301.8	251.9
a) Transporte y almacenaje	163.9	150.2	153.9	138.7	155.9	165.-
b) Energía	73.5	74.5	71.1	36.7	61.2	0.8
c) Desarrollo Urb. y Comunal	61.8	62.-	64.3	69.1	71.2	71.6
ch) Comunicaciones y correos	10.9	13.1	14.4	14.5	12.9	13.-
c) Acueductos y Alcantarillados	9.6	6.9	2.1	2.2	0.6	1.5
3. Salud Pública y Asist. Social	91.9	103.3	103.5	110.8	110.7	131.5
4. Vivienda	2.8	1.2	1.9	2.3	2.4	2.3
5. Educación	241.6	363.7	368.-	351.3	328.4	333.3
6. Servicio de la deuda	86.7	84.7	162.6	235.4	358.7	459.3
7. Defensa Nacional	79.9	103.1	175.7	242.7	269.4	392.5
8. Total	884.-	1,021.7	1,173.-	1,346.8	1,423.1	1,631.3
9. Presupuesto General	1,451.9	1,676.1	1,988.5	2,111.1	2,058.8	2,298.4
10. 8/9 (Porcentaje)	60.9	61.0	59.0	63.8	69.1	71.0

FUENTE: Análisis por Sectores del Presupuesto General 1979 - 1984

GOBIERNO CENTRAL
SECTORES ECONOMICOS Y SOCIALES
(PORCENTAJES)

SECTORES	AÑOS						
	1979	1980	1981	1982	1983	1984	
1. Agropecuario	7.0	5.8	4.7	10.6	3.8	3.7	
2. Infraestructura	36.1	30.0	26.1	19.4	21.2	15.4	
a) Transp. y almacenaje	18.5	14.7	13.1	10.3	10.9	10.1	
b) Energía	8.3	7.3	6.1	2.7	4.3	--	
c) Desarrollo Urb. y comunal	7.-	6.0	5.5	5.1	5.0	4.4	
ch) Comunic. y Correos	1.2	1.3	1.2	1.1	0.9	0.8	
d) Acueductos y Alcantarillados	1.1	0.7	0.2	0.2	0.1	0.1	
3. Salud Pública y Aust.Social	10.4	10.1	8.8	8.2	7.8	8.1	
4. Vivienda	0.3	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	
5. Educación	27.3	35.6	31.4	26.1	23.1	20.4	
6. Servicio de la deuda	9.8	8.3	13.9	17.5	25.2	28.2	
7. Defensa Nacional	9.1	10.1	15.0	18.0	18.8	24.1	
Totales	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Análisis por Sectores del Presupuesto General 1979 - 1984.
Ministerio de Hacienda.

GOBIERNO CENTRAL
SECTORE INFRAESTRUCTURA
(Porcentajes)

SECTOR	AÑOS	1979	1980	1981	1982	1983	1984
<u>INFRAESTRUCTURA</u>	a) Transporte y Almacenaje	51.3	49.0	50.3	53.1	51.6	63.5
	b) Energía	23.0	24.3	23.3	14.0	20.3	0.3
	c) Desarrollo Urb. y Comunal	19.3	20.2	21.0	26.5	23.6	28.4
	ch) Comunicaciones y correos	3.4	4.3	4.7	5.6	4.3	5.2
	d) Acueductos y Alcantarillados	3.0	2.2	0.7	0.8	0.2	0.6
		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Análisis por Sectores del Presupuesto General 1979- 1984

Ministerio de Hacienda .

GOBIERNO CENTRAL
SECTORES ECONOMICOS Y SOCIALES
EN RELACION AL PRESUPUESTO GENERAL.

(PORCENTAJES)

SECTORES	AÑOS					
	1979	1980	1981	1982	1983	1984
1. Agropecuario	4.2	3.5	2.8	6.8	2.6	2.6
2. Infraestructura	22.-	18.3	15.4	12.4	14.6	11.0
a) Transp. y almacenaje	11.3	9.0	7.8	6.6	7.6	7.2
b) Energía	5.1.	4.4	3.6	1.7	3.0	--
c) Desarrollo Urb. y Comunal	4.2	3.7	3.2	3.3	3.4	3.1
ch) Comunic. y correos	0.7	0.8	0.7	0.7	0.6	0.6
d) Acueductos y Alcantarillados	0.7	0.4	0.1	0.1	--	0.1
3. Salud Pública y Asistencia social	6.3	6.2	5.2	5.2	5.4	5.7
4. Vivienda	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
5. Educación	16.7	21.7	18.5	16.6	16.0	14.5
6. Servicio de la deuda	6.0	5.1	8.2	11.2	17.4	20.0
7. Defensa nacional	5.5	6.1	8.8	11.5	13.0	17.1
Totales	60.9	61.0	59.0	63.8	69.1	71.0

ANEXO No. 12

MEDIOS DE PAGO

1979 - 1984

(Millones de colones y porcentajes)

AÑOS	M E D I O C I R C U L A N T E			C U A S I - D I N E R O				T O T A L E S	
	NUMERARIO EN PÚBLICO	DEPOSITOS A LA VISTA	SUBTOTAL	AHORRO	PLAZO FIJC	DIVISAS	SUBTOTAL	TASA CRECIMIENTO	VALOR
			TASA CRECIMIENTO				TASA CRECIMIENTO		
1979	743.0	684.8	0	593.3	529.9	1.6	0	0	2,552.6
1980	718.7	840.1	9.1	642.8	490.8	1.0	0.9	5.5	2,693.4
1981	703.1	865.4	0.6	787.3	604.8	4.9	23.1	10.1	2,965.5
1982	732.0	896.3	3.8	893.2	722.0	17.9	17.0	10.0	3,261.4
1983	724.7	860.5	(2.6)	904.3	1,089.3	10.7	22.7	10.0	3,589.5
1984	835.3	976.6	14.3	1,017.0	1,453.4	420.2	44.2	31.0	4,702.5

FUENTE: Revista Banco Central de Reserva - Marzo-Abril 1981.
 Revista Banco Central de Reserva - Abril-Mayo-Junio 1985.

ANEXO No. 13

DEUDA PUBLICA TOTAL

(En millones de colones)

CONCEPTO	1 9 7 9		1 9 8 0		1 9 8 1		1 9 8 2		1 9 8 3		1 9 8 4	
	ABSOLUTO	RELATIVO										
1. Saldo	1,577.4	100.0	2,146.8	100.0	3,402.6	100.0	4,262.3	100.0	4,799.5	100.0	5,481.9	100.0
a) Gobierno Central	857.3	54.3	1,409.0	65.6	2,394.5	70.4	3,122.0	73.3	3,478.5	72.5	4,107.4	74.8
b) Inst. Oficiales Autónomas	720.1	45.7	737.8	34.4	1,008.1	29.6	1,140.3	26.7	1,321.0	27.5	1,374.5	25.0
2. Servicios	139.6	100.0	178.1	100.0	248.5	100.0	313.5	100.0	950.0	100.0	515.5	100.0
a) Amortizaciones	70.6	50.6	86.5	48.6	106.6	42.9	134.7	43.0	683.7	71.2	212.5	41.0
b) Intereses	69.0	49.4	91.6	51.4	141.9	57.1	178.8	57.0	276.3	28.8	303.0	58.0
3. Utilización	340.3	100.0	656.5	100.0	1,362.2	100.0	994.4	100.0	1,220.9	100.0	894.9	100.0
a) Gobierno Central	250.5	73.6	575.0	87.6	1,044.6	76.7	810.7	81.5	982.0	80.4	789.5	88.2
b) Inst. Oficiales Autónomas	89.8	26.4	81.5	12.4	317.6	23.3	183.7	18.5	238.9	19.6	105.4	11.0

FUENTE: Banco Central de Reserva - Revisla Octubre-Diciembre 1985.

ANEXO No. 14

DEUDA PUBLICA INTERNA Y EXTERNA

(En millones de colones)

AÑOS	INTERNA	%	EXTERNA	%	TOTAL
1979	581.0	36.8	996.4	63.2	1,577.4
1980	959.1	44.7	1,187.7	55.3	2,146.8
1981	1,770.5	52.0	1,632.1	48.0	3,402.6
1982	2,222.8	52.2	2,039.5	47.8	4,262.3
1983	2,312.7	48.2	2,486.8	51.8	4,799.5
1984	2,767.6	50.5	2,714.3	19.5	5,481.9

FUENTE: Banco Central de Reserva.

ANEXO No. 15

DEUDA PUBLICA INTERNA

(En millones de colones)

CONCEPTO	1979	1980	1981	1982	1983	1984 <u>1/</u>
1. Saldo	<u>581.0</u>	<u>959.1</u>	<u>1,770.5</u>	<u>2,222.8</u>	<u>2,312.7</u>	<u>2,767.6</u>
a) Gobierno Central	205.9	563.5	1,138.0	1,508.5	1,461.3	1,855.6
b) Inst. Oficiales Autónomas	375.1	395.6	632.5	714.3	851.4	912.0
2. Servicio de la Deuda	<u>62.7</u>	<u>80.3</u>	<u>150.2</u>	<u>187.6</u>	<u>808.9</u>	<u>325.2</u>
a) Amortizaciones	31.3	35.0	69.7	81.0	623.3	116.6
b) Intereses	31.4	45.3	80.5	106.6	185.6	208.6
3. Utilización	<u>152.4</u>	<u>413.7</u>	<u>881.0</u>	<u>533.3</u>	<u>713.2</u>	<u>571.5</u>
a) Gobierno Central	100.0	371.6	618.5	424.6	538.5	485.6
b) Inst. Oficiales Autónomas	52.4	42.1	262.5	108.7	174.7	85.9

1/ Cifras Preliminares.

ANEXO No. 16

DEUDA INTERNA - GOBIERNO CENTRAL

(En millones de colones)

CONCEPTO	1979	1980	1981	1982	1983	1984
1. Saldo	205.9	563.5	1,138.0	1,508.5	1.461.3	1,855.6
2. Servicio de la deuda	24.3	34.6	99.8	118.0	703.0	187.1
Amortizaciones	17.9	14.0	44.1	54.1	585.7	91.3
Intereses	6.4	20.6	55.7	63.9	117.3	95.8
3. Utilización	100.0	371.6	618.5	424.6	538.5	485.6
4. 2/3 (Porcentaje)	24.3%	9.3%	16.1%	27.8%	130.5%	38.5%

FUENTE: Revista BCR Octubre/Diciembre 1985.

ANEXO No. 17

DEUDA PUBLICA EXTERNA

(En millones de colones)

CONCEPTO	1979	1980	1981	1982	1983	1984
1. Saldo	<u>996.4</u>	<u>1,187.7</u>	<u>1,632.1</u>	<u>2,039.5</u>	<u>2,468.8</u>	<u>2,711.1</u>
a) Gobierno Cen <u>tr</u> al	651.4	845.5	1,256.5	1,613.5	2,017.2	2,251.1
b) Inst. Oficia <u>l</u> es Autóno <u>m</u> as	345.0	342.2	375.6	426.0	469.6	460.0
2. Servicio de la Deuda	<u>76.9</u>	<u>97.8</u>	<u>98.3</u>	<u>125.9</u>	<u>151.4</u>	<u>169.1</u>
a) Amortizaciones	39.3	51.5	36.9	53.7	60.4	69.1
b) Intereses	37.6	46.3	61.4	72.2	90.7	100.0
3. Utilización	<u>187.9</u>	<u>242.8</u>	<u>481.2</u>	<u>461.1</u>	<u>507.7</u>	<u>300.0</u>
a) Gobierno Cen <u>tr</u> al	150.5	203.4	426.1	386.1	443.5	300.0
b) Inst. Oficia <u>l</u> es Autóno <u>m</u> as	37.4	39.4	55.1	75.0	64.2	0.0

FUENTE: Banco Central de Reserva - Revista Octubre-Diciembre 1985.

ANEXO No. 18

DEUDA EXTERNA DEL GOBIERNO CENTRAL

(En millones de colones)

CONCEPTO	1979	1980	1981	1982	1983	1984
1. Saldo	651.4	845.5	1,256.5	1.613.5	2,017.2	2,251.8
2. Servicio de la Deuda	30.7	30.1	55.4	74.5	104.4	137.5
a) Amortizaciones	10.8	9.3	15.0	29.1	39.9	69.4
b) Intereses	19.9	20.8	40.4	45.4	64.5	68.1
3. Utilización	150.5	203.4	426.1	386.1	443.5	303.9
4. Exportaciones de Bienes y Servicios	3,389.2	3,208.2	2,425.5	2,169.5	2,291.2	2,274.5
5. P.I.B (Precios Corrientes)	8,607.2	8,916.6	8,646.5	8,966.2	10,091.7	11,409.8 <u>1/</u>
6. 2/4 (Porcentajes)	0.9	0.9	2.3	3.4	4.6	6.0
7. 1/5 (Porcentajes)	7.6	9.5	14.5	18.0	20.0	19.7

1/ Cifras Preliminares

ANEXO No. 19

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL GASTO GUBERNAMENTAL

(En porcentajes)

AÑO	DEFENSA Y SEG. PÚBLICA	HACIENDA	SUB TOTAL	EDUCA CION	SALUD PÚBLICA	OBRA S PÚBLICAS	AGRICULTURA Y GANADERIA	OTROS	TOTAL
1979	8.8	14.0	22.8	20.2	10.2	16.5	6.9	23.4	100.0
1980	10.9	12.4	23.1	25.2	10.2	13.9	7.2	20.4	100.0
1981	14.6	16.3	30.9	21.1	9.0	12.6	6.9	19.5	100.0
1982	17.5	18.3	35.8	18.1	8.5	11.1	10.9	15.6	100.0
1983	19.1	23.1	42.2	16.9	8.7	11.0	7.7	13.5	100.0
1984	23.3	25.5	48.8	15.3	8.7	10.1	6.4	10.7	100.0

FUENTE: Apéndice Estadístico, Ministerio de Hacienda, 1979-1984.

CONSUMO REAL A PRECIOS CONSTANTES DE 1962

(En miles de Colones y Porcentajes)

CONSUMO	1979 .	1980	1981	1982	1983	1984
<u>Composición</u>						
Privado	2,714.2	2,495.7	2,278.8	2,084.6	2,113.7	2,211.4
Público	447.3	422.5	437.2	435.5	428.8	439.9
Total Consumo Real	3,161.5	2,918.2	2,716.0	2,520.1	2,542.5	2,651.3
<u>Estructura</u>	%	%	%	%	%	%
Privado	85.85	85.52	83.90	82.72	83.13	83.41
Público	14.15	14.48	16.10	17.28	16.87	16.59
Total Consumo Real	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Cuentas Nacionales, Banco Central de Reserva.