

T.
338.9
R 1755
1971
F. ce. EE.

082670

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

~~047130~~
cop: 1.

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

EL SECTOR PUBLICO EN LA ECONOMIA DE EL
SALVADOR SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS

TESIS PRESENTADO POR:
RAUL HUMBERTO RAMOS
PARA OPTAR AL GRADO DE:
LICENCIADO EN ECONOMIA

DICIEMBRE DE 1971.



UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

DR. RAFAEL MENJIVAR
RECTOR

DR. MIGUEL ANGEL SAENZ VARELA
SECRETARIO GENERAL

FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS

LIC. CARLOS ABARCA GOMEZ
DECANO

DRA. ANA DELIA MENDOZA
SECRETARIO

TRIBUNAL EXAMINADOR DE TESIS
DR. LEONIDAS ACOSTA RIVERA
DR. RENE AUGUSTO URBINA
LIC. MANUEL ROBLES GUARDADO



I N D I C E

Página No.

<u>INTRODUCCION.....</u>	1
CAPITULO I	
<u>LA ORGANIZACION GENERAL DEL SECTOR PUBLICO.....</u>	4
A- Criterios para la Delimitación del Sector.....	4
B- El Ambito de las Acciones Públicas Directas.....	5
1- El Enfoque Institucional.....	5
a) El Sub-Sector Gobierno Central.....	6
b) El Sub-Sector Público Independiente.....	9
c) El Sub-Sector Gobierno Local.....	10
2- El Enfoque Funcional.....	11
3- El Enfoque del Mercado.....	12
CAPITULO II	
<u>LOS PRINCIPALES OBJETIVOS DE LAS ACCIONES PUBLICAS.....</u>	16
1- Las Acciones del Estado.....	16
2- El Papel del Sector Público en la Estrategia y Objetivos Generales de los Planes de Desarrollo Nacional.....	17
a) La Disminución de la Vulnerabilidad Externa y la Acción Directa del Sector Público.....	18
b) La Distribución del Ingreso y las Acciones Públicas Directas.....	21
c) El Incremento de la Producción y la Productividad Nacionales y las Acciones del Sector Público.....	22
d) La Ocupación y las Acciones Directas del Sector Público.....	23
CAPITULO III	
<u>EL GASTO TOTAL DEL SECTOR PUBLICO.....</u>	25
1- El Comportamiento del Gasto Público Total.....	25
2- El Producto Bruto del Sector Público y su Relación con el Producto Territorial Bruto.....	25
3- La Demanda Interna del Sector Público y sus Relaciones con la Demanda Interna Privada y con la Demanda Total de la Economía.....	28

4- La Inversión Pública.....	32
a) Comportamiento de la Inversión Pública.....	34
b) Distribución Sectorial de la Inversión Pública.....	37
b ₁ - Sector Agropecuario.....	39
b ₂ - Sector Industria y Comercio.....	40
b ₃ - Sector Electrificación.....	42
b ₄ - Sector Transporte y Comunicaciones.....	44
b ₅ - Sectores Sociales.....	46
b ₆ - Sector Administrativo.....	47
5- Otras Variables Principales del Gasto Público Total.....	48
a) Las Remuneraciones.....	48
b) Compra de Bienes y Servicios.....	49
c) Los Intereses sobre la Deuda Pública.....	49
d) Las Transferencias Corrientes.....	49
e) El Pago de los Factores Productivos de las Empresas Públicas.....	50
f) Los Insumos de las Empresas Públicas.....	50

CAPITULO IV

<u>LOS INGRESOS TOTALES DEL SECTOR PUBLICO.....</u>	53
1- Los Ingresos Públicos Totales.....	53
2- Los Ingresos Tributarios.....	56
a) Incidencia Global de la Tributación.....	56
b) Presión de la Tributación según su Incidencia Directa e Indirecta.....	57
c) Impuestos Precedentes del Comercio Exterior	59
d) Perspectivas del Sistema Tributario.....	61

CAPITULO V

<u>EL FINANCIAMIENTO DEL SECTOR PUBLICO.....</u>	63
1- El Financiamiento del Sector Público en su Conjunto.....	63
a) El Sexenio 1964-1969.....	63

b) La Coyuntura Actual.....	63
c) El Financiamiento del Gobierno Central.....	64
2- Los Problemas Financieros Específicos.....	68
A- Los Recursos Internos.....	74
a) El Fondo General.....	76
b) Los Recursos Propios.....	76
c) Los Préstamos Internos.....	77
B- Los Recursos Externos.....	78
a) La Significación Teórica del Endeudamiento Externo.....	78
b) El Servicio de la Deuda Externa.....	80

CAPITULO VI

<u>PRINCIPALES PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS DEL SECTOR PÚBLICO...</u>	82
1- Coordinación del Gasto Público.....	82
2- Programación del Gasto Público.....	83
3- El Problema de la Estabilidad Económica.....	85
4- La Actividad Económica del Sector Público como Incentivo del Sector Privado.....	87
5- La Financiación del Sector Público.....	89
a) Empresas.....	89
b) Deuda Pública.....	90
c) Impuestos.....	90
6- Características Institucionales y Legales.....	92
7- El Sector Público como Productor de Bienes y Servicios.....	93

CAPITULO VII

<u>ORIENTACIONES PARA LA IMPLANTACION DE REFORMAS TRIBUTARIAS Y ADMINISTRATIVAS EN EL SECTOR PÚBLICO.....</u>	95
1- Carácter de las Orientaciones de las Reformas que se Plantean.....	95
A- La Política Tributaria en Función de la Reforma...	95
a) Objetivos de la Reforma.....	96
b) Las Deficiencias Principales del Sistema.....	96

i) El Sistema Inadecuado como Instrumento fiscal para estimular el desarrollo -- efectivo de los diferentes sectores de la economía.....	96
ii) La distribución de las cargas es injusta y tiende a hacer a la tributación -- más regresiva.....	96
iii) El sistema es inelástico en relación con el crecimiento de la economía.....	97
iv) El volumen de ingresos tributarios que el sistema genera es insuficiente para financiar los gastos fiscales.....	97
v) El sistema es relativamente complejo...	97
B- Las Medidas Concretas de Política Tributaria a Adoptar.....	98
a) Cambios estructurales.....	98
b) Incremento del nivel global de recaudación...	98
c) Revisión de los regímenes de incentivos y protección.....	99
d) Reordenamiento legal.....	99
2- La Reforma Administrativa del Sector Público....	99
a) Necesidad y Significado de la Reforma.....	99
b) Objetivos y Principios de la Reforma Integral	100
c) Las Principales Deficiencias de la <u>Administración</u> Pública Nacional.....	101
i) Falta de Normatividad.....	102
ii) Defectuosa definición funcional.....	102
iii) Inadecuada descentralización.....	102
iv) Bajo nivel de capacitación.....	103
d) Las Medidas de Reforma Requeridas en el Corto Plazo.....	103
d ₁ - Formulación e Implantación de una ley de Bases para el Sector Público Nacional....	103

d ₂ - Reestructuración del Aparato Ejecutivo de acuerdo a Líneas Funcionales...	104
d ₃ - Revisión de las Funciones Descentralizadas.....	104
d ₄ - Reorganización del Servicio Civil....	104
d ₅ - Creación de una Oficina Central de Administración Pública.....	109

CAPITULO VIII

<u>CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....</u>	106
I- CONCLUSIONES.....	106
A- Aspectos Administrativos.....	106
B- Aspectos Económicos.....	107
II- RECOMENDACIONES.....	111
A- Aspectos Administrativos.....	111
1- Organización.....	111
2- Dirección y Control Ejecutivos.....	112
3- Rendimiento de los Empleados.....	112
4- Servicios Generales.....	113
5- Finanzas.....	113
6- Actitudes Humanas.....	113
B- Aspectos Económicos.....	114
1- Con Relación al Gasto Público.....	114
2- Con Relación al Financiamiento del Sector Público.....	116
3- Con Relación a una Estrategia Básica del Sector Público para el Desarrollo Nacional.....	117
a) Política de Población.....	117
b) Aumento de la Riqueza Nacional.....	118
c) Integración Económica de las Diferentes Zonas del País.....	118
d) Integración Social.....	118
e) Fortalecimiento Institucional.....	118
INDICE DE LOS CUADROS DEL ANEXO.....	119
BIBLIOGRAFIA.....	145

INTRODUCCION

El Sector Público juega un papel de especial importancia en el desarrollo económico y social del país.

Su función esencial estriba en orientar al país para conducirlo -- hacia un proceso de desarrollo deliberado, en el cual el crecimiento de la economía se produzca en forma equilibrada y alcance niveles óptimos. Recae, pues, en este Sector de la economía la responsabilidad de la dirección y ejecución de dicho proceso, conjuntamente con el ejercicio de sus actividades directas de producción de determinados bienes y servicios.

La dirección y ejecución del proceso de desarrollo, entendidos como funciones públicas, implican por parte del Gobierno la adopción de instrumentos básicos que le permitan cumplir con el mayor grado de eficiencia con tales responsabilidades.

La amplitud de las actividades públicas y sus formas institucionales y administrativas, exigen criterios teóricos diferentes a los que se han sustentado tradicionalmente.

Al Sector Público conviene tratarlo en su conjunto a través de sus expresiones más globales y homogéneas, a la vez que en sus aspectos específicos. Esto implica la necesidad de conocer en forma completa y detallada su evolución y disponer de un modelo normativo que interprete y explique su situación presente, en función de una política y estrategia generales de desarrollo.

La formulación de un Plan General de Desarrollo sirve, de manera esencial, para señalar los cambios que deben operarse en la estructura productiva del país para que su desarrollo se ajuste a las condiciones y características que se requieren. Por tal motivo, deben definirse en forma racional y consistente los conceptos fundamentales de la planificación del Sector Público y sus bases metodológicas de aplicación.

Para tratar de definir el papel que se espera del Sector Público, en función de los objetivos generales de desarrollo, así como su participación directa en el proceso productivo se ha formulado la presente Tesis, la cual pretende mostrar en forma global el papel que han desempeñado las actividades públicas en la última década y, de manera espe--

cial, la dirección e intensidad que éstas deben tener para impulsar el desarrollo económico y social del país en el futuro.

El Capítulo I analiza los aspectos fundamentales que distinguen la organización actual del Sector Público, lo cual permite formarse una visión de conjunto desde el punto de vista institucional y funcional y -- las perspectivas de cambios básicos que debieran introducirse para lo--grar una estructura más adecuada en función de las necesidades del desarrollo.

El Capítulo II expone de manera general los objetivos básicos que el Sector Público debe proponerse alcanzar y las características que -- los singularizan en el proceso de planificación, de acuerdo a la política económica a la cual debe ajustarse dicho Sector en el ordenamiento y ejecución de sus actividades.

El Capítulo III constituye un análisis del gasto público como va--riable instrumental de equilibrio, su conducta evolutiva y sus relaciones con la estructura de las acciones públicas directas.

Los Capítulos IV y V describen las fuentes de recursos a las que -- ha recurrido el Sector Público y las funciones que el financiamiento público cumple para elevar a primer plano el problema de su asignación, -- la eficiencia de su utilización, el papel que le corresponde en las es--trategias del desarrollo nacional y sus relaciones con el Sector Privado.

El Capítulo VI plantea los problemas y perspectivas del Sector Público, con base en el análisis efectuado en los Capítulos anteriores, -- señalando los aspectos específicos que es necesario tener muy en cuenta cuando se formule un plan de desarrollo de este Sector.

El Capítulo VII es una propuesta concreta de orientaciones básicas que debieran adoptarse para llevar a cabo, en un plazo inmediato, las -- reformas tributaria y administrativa en el Sector Público. Se trata de plasmar, en forma breve y simplificada, criterios normativos y un esquema de trabajo a seguir para lograr los objetivos concretos inherentes a dichas reformas, siempre en función de la realidad nacional.

Finalmente, en el Capítulo VIII se presenta un resumen de conclu--

siones y recomendaciones que, como su nombre lo indica, sintetizan los diferentes puntos de vista sustentados en este breve trabajo de investigación, insertando algunos criterios, normas y conceptos relacionados con el desarrollo del tema, aunque no se les haya dado un tratamiento analítico exhaustivo a lo largo de este concepto, pero que su señalamiento merece una atención preferente por la importancia especial que los distingue.

CAPITULO I

LA ORGANIZACION GENERAL DEL SECTOR PUBLICO

A.- Criterios Para la Delimitación del Sector.

Las economías latinoamericanas tienen un carácter mixto 1/, el cual se expresa a través de la producción de bienes y servicios que se realiza bajo la responsabilidad del Estado, así como también por la función reguladora que éste ejerce sobre la actividad económica.

Al tratar de las actividades inherentes al Estado como un conjunto de gestiones de naturaleza económica y social, surge uno de los primeros e importantes problemas que se refiere a la delimitación del ámbito en donde estas actividades son realizadas. Es necesario abordar su solución a fin de precisar tanto el volumen físico como el nivel monetario de -- ellas, que constituyen cuestiones básicas para su ordenación y planificación futuras.

Es de interés especial estudiar el Sector Público en el conjunto de la economía nacional y sus características más destacadas con el objeto de obtener una visión general de su incidencia e importancia.

En el caso de El Salvador la determinación precisa del ámbito de las actividades públicas se concreta en tres tipos: Gobierno Central, - Organismos descentralizados funcionalmente 2/ y Organismos descentralizados geográficamente 3/ . El anexo número I-1 detalla la forma en que se

1/ Se califica como mixtas, por conveniencia general, a las economías en que el Estado ha llegado a tener un grado de intervención mayor que el tradicionalmente admitido por la teoría liberal. (Véase "El Sector Público en la Planificación del Desarrollo", por Ricardo Cibotti y Enrique Sierra, Editorial Universitaria, S.A. Santiago de Chile, 1970).

2/ En la terminología administrativa se usa esta denominación para los organismos autónomos y semiautónomos, corporaciones públicas, etc.

3/ También en la terminología administrativa se denomina de esta manera a los gobiernos locales, las municipalidades y a las dependencias periféricas del gobierno central y de sus organismos descentralizados -

halla integrado el Estado de El Salvador; y el cuadro número I-2 anexo, contiene la lista de las Instituciones que por su naturaleza y funciones corresponden al Sector Público.

En los casos de duda respecto a la situación jurídica de ciertas - Instituciones, es necesario recurrir al criterio económico para preci-- sar la pertenencia o no c , éstas al Sector Público. Sería necesario exa minar el origen de los flujos monetarios que permiten el financiamiento de las mismas. El origen de los ingresos es determinante en esta califi cación. Si todos o más del 50 por ciento de éstos provienen de una ley especial que crea nuevos tributos o destina total o parcialmente ingre sos públicos ya creados, o si las diversas transferencias de ingresos - públicos son realizadas por organismos públicos, la entidad conviene in cluirla en el ámbito de dicho Sector, aun cuando también recibiera apor tes o ingresos de entidades privadas siempre que éstas no constituyeran la fuente principal de sus recursos, pues en tal situación, los recursos públicos serían tratados como subsidios o transferencias al Sector Pri vado, ya que con ellos no se compromete la acción de entidades públicas en forma directa.

El criterio unitario del Estado es de especial trascendencia para el desarrollo y se reconoce el importante papel que dentro de aquél jue gan las instituciones au ónomas. Las limitaciones que existen para lo-- grar su adecuada integración cuando dichas entidades se constituyen en organismos separados, pese a la eficiencia propia en que trabajan algu nas bajo tales condiciones, determinan un serio obstáculo para lograr - su imprescindible coordinación.

B.- El Ambito de las Acciones Públicas Directas.

1- El Enfoque Institucional.

Los grandes niveles que configuran la estructura institucional del "Sector Público Nacional" y en los cuales se desenvuelve la actividad - pública con características propias, son tres: El Sub-Sector Gobierno -

funcionalmente. (Véase Diagnóstico y Macro Análisis Administrativos del Sector Público del Istmo Centroamericano, ESAPAC, 1965).



Central, que agrupa a los órganos supremos del Estado y los Ministerios; el Sub-Sector Público Independiente, en el que funcionan diversas entidades públicas con autonomía propia en su organización y funcionamiento; y finalmente, el Sub-Sector Gobierno Local, que comprende las entidades descentralizadas geográficamente.

Como posición de principio se plantea la urgente necesidad de reformar la estructura administrativa del Sector a fin de que pueda ser utilizada como un instrumento más dinámico para alcanzar niveles superiores de desarrollo.

No obstante, si bien las rigideces y los moldes tradicionales en la organización administrativa del Sector Público obstaculizan de alguna manera los esfuerzos orientados a elevar los niveles socio-económicos presentes, no se debe tomar a la reforma administrativa como el instrumento por excelencia que imprimirá cambios automáticos y positivos al desarrollo nacional. Hay que estar consciente de que éste surgirá como respuesta al esfuerzo programado que se haga en el país, y de manera especial, como efecto de la intención, capacidad, dinamismo y decisión de los dirigentes políticos para proponer y ejecutar una bien concebida y adecuada política económica y social, la que, en la esfera de las acciones públicas directas, se constituya en el elemento armonizador y coordinador de los tres niveles institucionales antes referidos que deben convertirse en un aparato integrado y compacto que impulse la ejecución de los Planes Nacionales de Desarrollo con el concurso del Sector Privado.

a) El Sub-Sector Gobierno Central.

Con un criterio tradicional este Sub-Sector originariamente ha encaminado sus esfuerzos a la provisión de los servicios indivisibles del Estado.

Desde principios de siglo, en el Gobierno Central comienzan a aflorar, sucesivamente, los esfuerzos tendientes a atender los servicios sociales y económicos, manteniéndose aún abierto el proceso de institucionalización de las grandes y complejas funciones públicas, pues este nivel institucional todavía no se ha convertido en una organización sis

temática racional de tipo desarrollista que sólo podrá alcanzarla mediante una reforma integral del mismo.

La actual organización del Gobierno Central presenta puntos importantes de dispersión en la estructura funcional subyacente. Esta dispersión perjudica la eficiencia de significativas e importantes actividades de promoción social y económica y distorsiona la capacidad de dirección técnica y decisión política unitarias sobre sectores integrados de la actividad pública.

La dispersión señalada es de manera especial bastante acentuada, -- por ejemplo, en el caso del Sector Transportes y Comunicaciones cuyas -- funciones se hallan a cargo de diversas dependencias en forma desarticulada lo que no permite la adopción de un criterio de desarrollo homogéneo, armónico y consistente y obstaculiza la actividad planificadora, impidiendo el planteamiento y la toma de decisiones alternativas y la determinación de prioridades; generando finalmente, un desperdicio de esfuerzos y conflictos jurisdiccionales. Asimismo esta dispersión funcional es un proceso acumulativo histórico debido a que las estructuras administrativas no se han adecuado en forma progresiva y articulada a las nuevas exigencias que planteaba la evolución natural de las actividades estatales, dificultando en la actualidad el proceso de desarrollo socio-económico y el cumplimiento efectivo de las diversas funciones que al Estado le corresponden.

Por otra parte, la proliferación de entidades autónomas está ocasionando la pérdida por el Gobierno Central del control de servicios -- públicos de vital importancia, disminuyendo la responsabilidad por cierto tipo de funciones de alto interés nacional, produciendo como efecto inmediato el doble efecto perjudicial de la duplicidad y dispersión de recursos.

El principio de funcionalidad que posiblemente debe plantearse e -- incluirse en la Reforma de la Administración Pública debe concebirse como una distribución óptima de la jurisdicción administrativa que compatibilice la integridad del marco funcional a fin de alcanzar el establecimiento de la correspondiente política sectorial, con la coexistencia

de diversas instituciones, regidas cada una por su autoridad propia y - cuyo ámbito de acción coincida con la misma línea de actividad funcio--
nal.

Delimitando la posición en el nivel de los órganos supremos del Es
tado y si se piensa que éste debe impartir una dirección que asegure -
la unidad de acción, del mencionarse que la separación de poderes no -
significa independencia o separación absoluta, sino que son unidades de
la soberanía indivisible en su conjunto, en las que cada una goza de --
sus facultades propias, sin nungún sentido de preponderancia ni sometimiento de alguna con respecto a las otras.

En la época presente, en la que se ha incorporado el principio de
la acción estatal planificada, se vuelve una necesidad revisar y forta-
lecer la interrelación de los poderes en un conjunto armónico, fijando
en forma precisa el ámbito de sus funciones, con lo que se evitaría ac-
ciones superpuestas e inoperantes.

En el Sector Público Nacional, y en forma específica dentro del Go
bierno Central, el Presidente de la República representa la máxima indi-
vidualización del liderazgo y de la autoridad formal en la función eje-
cutiva.

El Vice-Presidente y Designados no tienen funciones propias ni par-
ticipan en forma activa, regular en las funciones del Gobierno y sólo
lo hacen cuando reemplazan al Presidente. Este tiene un Concejo de Mi--
nistros en cuyo seno se discuten asuntos de gobierno, pero no se esta--
blecen siempre políticas estratégicas ejecutivas, ni se coordinan efec-
tivamente las labores de los Ministerios y de los organismos descentra-
lizados en la forma más conveniente y adecuada.

Los ministros gozan en la práctica de una relativa libertad de ac-
ción. Para realizar ésta, en general, no se cuenta con normas y regula-
ciones de tipo específico propias para el ejercicio más positivo de sus
funciones, lo cual incide en forma negativa en el logro de buenas es--
tructuras y procedimientos y en la uniformidad de las disposiciones admi-
nistrativas deseables. Hay una excesiva centralización en la toma de de-
cisiones operativas o de simple trámite en los despachos ministeriales,

lo cual hace que los titulares estén imposibilitados para dedicar mayor atención y tiempo a los asuntos principales de su quehacer diario.

b) El Sub-Sector Público Independiente.

Con el impulso del crecimiento y diversificación de las actividades estatales, como consecuencia de haberse modificado en algún grado el clásico esquema liberal de la economía, han ido estableciéndose nuevas Instituciones que al haber asumido delicadas responsabilidades en los sectores de la promoción económica y social, sin un plan orgánico y articulado, no han permitido el desarrollo armónico del país, que sólo es posible alcanzarlo mediante una planificación integral.

La gran importancia que estas entidades juegan dentro del marco de la actividad pública y la impostergable y urgente necesidad de hacer productiva la utilización óptima de sus recursos en favor del desarrollo, imponen la condición de efectuar un especial y detenido estudio sobre las normas y criterios que regulan sus funciones administrativas y financieras, su capacidad operativa, etc. del que deriven métodos y procedimientos de acción coordinada y modificaciones en su estructura a fin de establecer las condiciones adecuadas y viables para que se cumpla en una forma más ordenada y práctica el principio básico de la economía en las actividades que se ejecutan.

Por esta razón, es que el criterio regionalista y racional de la planificación económica debe sustituir necesariamente al de crear entidades geográficamente descentralizadas y funcionalmente desvinculadas de la realidad económico-social, que no responden, en determinados casos, a los requerimientos y exigencias que se plantean en cada uno de los sectores específicos sobre los cuales ejercen su acción, o que habiendo sido establecidos para atender las necesidades de los mismos no poseen los recursos suficientes para tal fin.

Se ha venido observando por parte del Gobierno Central una tendencia a tratar de eliminar o disminuir la rigidez de la organización y funcionalidad de su marco administrativo-fiscalización y control financieros, sistema de ascensos y retribución del personal y utilización de recursos a través de algunas formas de descentralización o autonomía me

dian te la creación de organismos especiales para garantizar el desarrollo de determinadas funciones.

En algunos casos hay entidades que involucran dentro de su marco legal normas contradictorias, enfatizando unas el principio de autonomía; y otras, la asimilación en una dependencia del Gobierno Central, situación que engendra en la práctica problemas de jurisdicción.

Asimismo se considera importante señalar la necesidad de interpretar el término generalizado de "autonomía", el cual debe definirse y enmarcarse en función de la responsabilidad administrativa y financiera y no como la facultad de poder ejecutar acciones diferentes a la política del Gobierno.

En términos generales, se puede afirmar que no hay un sistema coherente, eficiente y racional de derechos, acciones y obligaciones públicos dentro de este Sub-Sector, en el que se les da cumplimiento a distintas actividades a través de un conjunto de organismos que efectúan sus atribuciones en el ámbito nacional. La multifuncionalidad es el rasgo característico que distingue a la mayor parte de estas entidades sobre todo en los organismos que realizan actividades en los diferentes sectores económicos y sociales de la Nación.

c) El Sub-Sector Gobierno Local.

La Constitución Política de la República de El Salvador, en el Título VI, Régimen Administrativo, norma en forma general nuestra administración departamental y municipal, estableciendo las Gobernaciones Políticas Departamentales y Concejos Municipales. Estos últimos ejercen el gobierno local y gozan de autonomía administrativa y económica en el ejercicio de sus funciones.

Los Gobiernos Locales tienen limitaciones en cuanto a su acción por cuanto el Estado abarca muchas de las funciones que les son propias. En la actualidad éstos se concretan a realizar servicios comunales como limpieza de calles, ornato, alumbrado público, mercados, etc. dejando al margen funciones que han sido absorbidas por los otros niveles institucionales, como obras públicas, desarrollo de la comunidad, educación, salud, transporte público, etc.; y las cuales, en muchos países, están

a cargo de las municipalidades.

En cuanto al aspecto funcional de este Sub-Sector, cabe señalar que sus ingresos son reducidos en relación al volumen de servicios que tienen que atender; razón por la cual, el Gobierno Central le presta su -- asistencia financiera. Es obvio que los Gobiernos Locales no pueden cumplir todas sus funciones a cabalidad y en forma eficiente sin los medios financieros adecuados. Es necesario fortalecer sus ingresos internos y la mejora de su administración financiera y sistema de recaudación.

Los aspectos antes señalados consumen gran parte de la energía del Gobierno Central; radicando en este hecho, una de las razones de la proliferación en Instituciones Oficiales Autónomas, característica constitutiva de la actividad pública contemporánea.

2- El Enfoque Funcional.

Los países en desarrollo, al igual que los desarrollados, deben -- acudir a una vigorosa acción estatal directa que estimule su desarrollo. Así, junto a las funciones tradicionales del Estado, destinadas a asegurar su integridad o conservación, se desenvuelven en el momento actual las funciones sociales y económicas.

Las diferentes actividades del Sector Público Nacional se pueden -- clasificar en diversas formas. Para el caso presente se ha considerado la conveniencia de dividir las en tres estratos, así: los Servicios Ge--nerales, los Servicios Sociales y los Servicios Económicos.

Los Servicios Generales comprenden las actividades relacionadas con la satisfacción de necesidades que requieren el ejercicio de facultades suigéneris que no podrían ser atendidas por el Sector Privado. Como -- ejemplo, pueden citarse los servicios de Defensa Nacional, Justicia y -- Policía, Relaciones Exteriores, Hacienda Pública, etc.; es decir, aqué--llos relacionados con la administración del Gobierno Central o de los -- Gobiernos Locales. Dichos servicios, indispensables para la existencia de un Estado organizado, son prestados en forma exclusiva por los orga--nismos del Gobierno General y no pueden asignarse a determinado grupo -- de beneficiarios y cuyo usuario es la comunidad en su conjunto.

Los servicios sociales incluyen esencialmente las actividades rela

cionadas con la prestación de servicios básicos, tales como: salud, educación, vivienda, trabajo y previsión social. Poseen un carácter de especial importancia pues a través de ellos se persigue mejorar la infraestructura de recursos humanos; lo que al mismo tiempo, hace del desarrollo un proceso más equilibrado y redistributivo de los ingresos, con sus repercusiones de mayor bienestar de la sociedad.

Los servicios económicos están orientados a satisfacer diferentes requerimientos y condiciones de la economía nacional. Sus actividades principales están destinadas a mejorar la infraestructura económica del país, de lo cual se desprende la importancia de estos servicios en el desarrollo nacional en materia de caminos, irrigaciones, puertos, aeropuertos, etc.

En el caso de El Salvador el Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica ha seguido este esquema, presentando un desglose de los gastos clasificados por su función económica y social, en lo que al Gobierno Central se refiere. 1/

Dentro de este enfoque funcional es preciso señalar el hecho de las múltiples y variadas funciones que están a cargo del Sector Público Nacional, establecidas y desarrolladas por generación espontánea dentro del marco económico general 2/, con las consiguientes características de duplicidad y debilitamiento de la responsabilidad administrativa, propias de un sistema orgánico tradicional y conservador que, pese a algunos esfuerzos aislados e incoordinados de algunas instituciones por mejorarlo, ha continuado en su nivel de relativo estancamiento; y en algunos casos, con muestras de marcado deterioro.

3- El Enfoque del Mercado.

En el ámbito de las acciones públicas, en forma paralela al enfoque

1/ Véase "Plan de Desarrollo Económico y Social, 1968-1972". Págs. 106-107. Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica. -- República de El Salvador, Centroamérica.

2/ Ausencia de un proceso de planificación debidamente integrado.

institucional y funcional, se encuentran dos tipos de organizaciones cuya naturaleza presenta rasgos específicos de acuerdo a la vinculación - que guardan con las fuerzas del mercado, hecho que determina el juego - de dos papeles distintos en el campo de la actividad pública visto desde el ángulo de los efectos económicos; y que por ende, debieran ser objeto de un tratamiento especial y definido para los fines de la planeación del desarrollo.

En consecuencia, se plantea la necesidad de un reordenamiento yuxtapuesto al esquema institucional que reclasifique a las entidades en Em-presas Públicas y Organismos del Gobierno General. Estos dos tipos de actividad podrían presentarse en cada uno de los niveles institucionales, manteniendo sus características básicas. (Véase Cuadro anexo III-9).

Las empresas públicas se definen como un tipo de organización que se dedica a lo siguiente: a) Producir bienes y/o servicios para la venta; y, b) Comprar y vender mercancías. Estas entidades funcionan, en -- cierta forma, sobre bases y principios comerciales y pueden encontrarse en cada uno de los niveles institucionales, por ejemplo: Dirección General de Correos en el Gobierno Central y Administración Nacional de Telecomunicaciones en el Sub-Sector Público Independiente.

Conviene enfatizar que la incidencia de estas instituciones en el Sub-Sector Público Independiente representa una proporción del 90 por - ciento, en razón de la armonía que revela la existencia entre las características de esta clase de organización y nivel institucional citado.

La característica esencial de estas empresas radica en cobrar por los bienes y servicios que proporcionan, sin ser su propósito fundamen- tal obtener utilidades, para atender sus gastos sin tener que recurrir a los fondos del tesoro público.

Estas empresas se crean como resultado de una decisión política por ser la mejor manera de realizar ciertos fines de interés público: obtener ingresos reservándose la producción de ciertos artículos o servi- - cios; otorgar subsidios a los precios de los productos alimenticios bá- sicos y de las materias primas, monopolizando el comercio de los mismos; estabilizar los ingresos de los productores de materias primas mediante

juntas de comercialización; la creación de un servicio nacional necesario como el de transportes y comunicaciones; y el establecimiento de en prests locales que de otra manera no existirían.

Existen también empresas públicas que se dedican a la compra y/o venta de créditos financieros. Por ejemplo: prestar fondos públicos, -- aceptar ahorros, proporcionar seguros, emitir moneda nacional, comprar y vender divisas, etc. Estas Instituciones llevan una contabilidad sem pante a las del sector privado.

Los Organismos del Gobierno General se definen como aquéllos cuyos gastos se financian principalmente con cargo a impuestos específicos o al Fondo General del Tesoro.

El Gobierno General cumple funciones inherentes al Gobierno como ente que presta servicios no realizados por la empresa privada, como la Defensa, Justicia, Relaciones Exteriores, Carreteras, Salud Pública, -- etc. No financia el costo de sus operaciones satisfaciendo una demanda económica detectada en el mercado libre. Por el contrario, satisface la demanda generada mediante procesos políticos, elecciones, propuestas -- que formulan los órganos ejecutivos, debates en los cuerpos legislativos; y por último, aprobación de los créditos destinados a tipos de gas tos específicos. Los gastos de un organismo de Gobierno General se realizan para satisfacer la demanda de servicios de interés general sin fin anzadas comerciales. Estas Instituciones prestan sus servicios en forma gratuita pudiendo percibir derechos que compensen parcialmente sus gastos, pero las cantidades que se recuperan no son de influencia considerable en la amplitud de los servicios prestados, siendo éstos de carácter regulador o indivisible.

En el esquema institucional del Sector Público Nacional existen en cada uno de sus niveles, organismos del Gobierno General, en forma simi lar en lo señalado con respecto a las Empresas Públicas.

El Gobierno Central comprende de manera esencial entidades con las referidas características de organización que realizan funciones inherentes al Estado mismo, salvo algunos servicios que tienen un carácter empresarial, como los de Correos, por ejemplo.

Los Gobiernos Locales, considerando la naturaleza de su estructura y funciones, se califican como pertenecientes al Gobierno General.

En cuanto al Sub-Sector Público Independiente aparecen gran cantidad de organismos del Gobierno General que cumplen diferentes funciones en los sectores social y económico. En este grupo se ubican instituciones de desarrollo, de educación superior universitaria y no universitaria, de promoción agrícola, sanitaria, etc.



CAPITULO II

LOS PRINCIPALES OBJETIVOS DE LAS ACCIONES PUBLICAS

1- Las Acciones del Estado.

Tomando como base de referencia la participación del Estado en la economía en su forma mixta, independientemente de los aspectos jurídicos, administrativos y pragmáticos que distinguen la organización formal de éste, se consideran las siguientes clases de acciones 1/:

a) Acciones de regulación del comportamiento de los agentes económicos.

b) Acciones de producción de bienes y servicios:

- Acciones de producción de servicios esenciales a la naturaleza del Estado.

- Acciones de producción de bienes y servicios que se realizan en forma alternativa o paralela al sector privado.

c) Acciones de acumulación:

- Acciones de instalación de capital para realizar sus acciones de producción.

- Acciones de instalación de capital, que constituyen por sí mismas economías externas.

d) Acciones en el campo de financiamiento:

- Acciones que proporcionan al Estado recursos para cumplir sus funciones de producción y de acumulación.

- Acciones dirigidas a transferir ingresos dentro del sector privado.

Esta clasificación constituye un primer intento de esquematización de las acciones del Estado en la economía desde un punto de vista conceptual. De acuerdo con esta circunstancia al Estado se le puede concebir:

a) Como un ente regulador, cuando manipula el instrumental necesario que permite la adaptación de la conducta de los agentes económicos con la política gubernamental; b) Como redistribuidor, cuando se empeña en realizar transferencias de ingreso entre grupos de individuos o sectores -

1/ Ricardo Cibotti y Enrique Sierra, El Sector Público en la Planificación del Desarrollo. Editorial Universitaria, S.A. Santiago de Chile, 1970.

productivos; y, c) Como un ente productor, en la medida que asume responsabilidades directas, mediatas o inmediatas, tanto en la producción de bienes y servicios como en la acumulación. El cumplimiento de estas funciones requiere, por otra parte, una acción de financiamiento y la disponibilidad de un aparato administrativo adecuado. Afirman los autores Cibotti y Sierra, "que como estas funciones tienen características propias, cumplen papeles diferentes en la política de desarrollo, y aunque dentro de la administración pública no estén totalmente separadas, deben ser individualizadas para formular con más precisión la política y la actuación del Estado". 1/

El sector Público, a través de sus acciones, puede impulsar o dificultar el crecimiento económico. El gasto, la imposición, la transferencia, el endeudamiento, etc. pueden constituir variables de estímulo o de obstáculo, en un momento determinado, según la estrategia seguida en el manejo de las mismas.

Se puede considerar al Sector Público como autónomo en el sentido de que sus decisiones de política, en lo que se refiere a la obtención o a la composición y volumen del gasto para actuar sobre el ingreso monetario, se adoptan independientemente atendiendo a los objetivos y necesidades de la clase de comportamiento económico que se considere adecuado dentro de las capacidades y posibilidades de acción del gobierno. Para que sea efectiva la intervención del Sector Público ha de basarse en una transformación de la estructura económica existente, de las costumbres políticas, de la organización y del acervo cultural 2/

2- El Papel del Sector Público en la Estrategia y Objetivos Generales de los Planes de Desarrollo Nacional.

En los Planes de Desarrollo Económico y Social que se formulen en el país deberá ponerse un especial énfasis en la determinación de obje

1/ Op. Cit. Pág. 26.

2/ Isidoro Parra-Peña, "El Sector Público y un Crecimiento con Desequilibrios - El caso de Colombia". El Trimestre Económico, Octubre - Diciembre de 1967, número 136, Fondo de Cultura Económica. México.

tivos que se deriven de las principales causas 1/ que no permiten un desarrollo autopropulsivo, sostenido y acelerado en el país. Tales causas, en su forma de expresión más general, radican en: la dependencia excesiva del sector externo; la inadecuada distribución del ingreso nacional tanto en los estratos socio-económicos como entre las diferentes zonas del país; la insuficiente capacidad productiva nacional; y la relativa rigidez en la estructura ocupacional.

Dichos problemas se traducen necesariamente en los objetivos de -- una disminución de la vulnerabilidad externa, en una redistribución más equitativa del ingreso nacional, en un aumento de la producción nacional más adecuada a las necesidades del país, y en un crecimiento sostenido de la ocupación.

El Estado debe ejecutar una serie de tareas específicas y de un especial valor estratégico para lograr tales objetivos, vinculándolos con las acciones públicas que no sean sólo medidas de orientación o regulación económica. Esto constituye un aspecto esencial para imprimir validez y justificación a los cambios que se espera introducir en las funciones y en la estructura del Sector Público.

a) La Disminución de la Vulnerabilidad Externa y la Acción Directa del Sector Público.

La dependencia entre el comercio exterior y el desarrollo de los países periféricos es un asunto que presenta múltiples y complejos problemas para su solución. No obstante, en los países en los que la sustitución de importaciones y el nivel de industrialización es aún incipiente, las medidas a tomarse resultan relativamente más simples 2/ que en aquéllos cuyo proceso de sustitución e industrialización ha superado las primeras etapas de los bienes de consumo, de insumos básicos o industria

1/ El autor reconoce y admite la existencia de otras causas; pero a su juicio, considera como fundamentales las que se señalan en este -- contexto.

2/ Siempre y cuando la estructura del comercio exterior no implique una problemática muy grave en cuanto a disponibilidad de divisas sobre todo en el corto plazo.

les y se ha iniciado la industria de bienes de capital o de insumos para la fabricación de esos bienes.

En el caso de El Salvador, en donde aún el proceso industrial resulta insuficiente y la sustitución de importaciones recién comienza, la acción estatal puede contribuir en forma considerable a suavizar la intensidad de algunos problemas serios de dependencia exterior derivados de importaciones de artículos esenciales o de los gastos en divisas por volúmenes considerables en pagos por fletes y pasajes al exterior. La actividad estatal puede ser un factor importante en el incremento de la exportación de productos básicos con un contenido mayor de valor agregado, como podrían ser los productos industrializados procedentes del Sector Agrícola.

La actividad minera de promoción y producción directa debiera ser objeto de estudio, ya que es una rama económica que permitiría un aumento de la actividad privada en la extracción y concentración de minerales y en la creación de industrias conexas de transformación.

Otro aspecto de vital importancia, tanto para acelerar el proceso de desarrollo como para disminuir la vulnerabilidad externa, está vinculado al aumento de la producción, productividad y diversificación de la agricultura, mediante un proceso de una reforma agraria integral.

Frente a este objetivo esencial el Estado tiene múltiples responsabilidades que afrontar, cuyos aspectos principales están relacionados con la reforma en la propiedad y tenencia de la tierra, con la capacitación tecnológica de la mano de obra ocupada en el agro, con el mejoramiento de la infraestructura agraria: construcción de obras de irrigación, depósitos o almacenes, saneamiento de tierras, conservación de suelos, caminos y mejoramiento de la vivienda campesina, así como con la comercialización de los productos agropecuarios 1/

1/ Para llevar a cabo estas acciones existen en el Sector Público diversas entidades u organismos estatales (Ministerio de Agricultura y Ganadería, Administración de Bienestar Campesino, Instituto de Colonización Rural, Instituto Regulador de Abastecimientos, etc. que bien po---

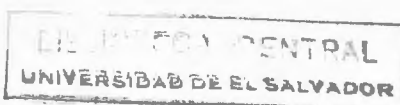
Las diversas actividades que el Estado desarrolla en este sector -- con sus diferentes organismos ejecutores, deben coordinarse a fin de reducir o evitar al máximo la duplicidad de labores, alcanzar una cierta racionalización en los gastos corrientes y hacer posible la programa---ción de las obras de infraestructura en función de las metas generales del sector agropecuario. De igual manera, permitiría organizar la acción crediticia del Estado mediante transferencias de capital y préstamos al Sector Privado dentro de los objetivos generales del crecimiento económico y de los cambios institucionales necesarios.

El Estado deberá impulsar al aumento de las actividades industria-les a fin de satisfacer la creciente demanda generada por los productos originados en este Sector.

La participación del Estado como productor directo en algunas de -- estas actividades dependerá en gran parte, de la capacidad que en los -- próximos años revelará el sector de empresarios nacionales para satisfacer éstas y otras demandas de igual importancia y de la evolución que -- en el futuro sigan las exportaciones e importaciones y los términos de intercambio.

En principio, una actitud negativa a la participación de las acciones públicas directas en materia de industrialización originada solamen-te por un temor a la intervención del Estado, sería perjudicial a los -- grandes objetivos del desarrollo nacional. No obstante, tampoco sería -- razonable esperar que podría lograrse un nuevo giro del Estado en este sentido sin la introducción de mejoras sustanciales en la política eco-nómica de las entidades públicas, acompañadas de la organización eficiente de otras nuevas empresas, sobre la base de una capacidad operativa -- flexible a mayores recursos que a ellas se destinan. Ambos factores, el cambio de actitud y la mayor eficiencia y coordinación de la acción em-presarial pública, deberán modificarse para lograr q'una mayor acción esta

drían integrarse en un Sector Público Agrícola que diseña una política bien dirigida y coordinada).



tal no sea mirada con desconfianza, inclusive por los altos ejecutivos de las mismas entidades estatales, o que sirva sólo para afrontar aspectos coyunturales ligados básicamente a problemas de desocupación u ocupación disfrazada. El fin último de un desempeño agresivo del Estado en materia de producción de bienes básicos está en lograr una disminución de la dependencia y vulnerabilidad del comercio exterior derivada de la importancia de bienes industriales, así como en cumplir con la ineludible tarea que le corresponde como agente principal del desarrollo planificado.

b) La Distribución del Ingreso y las Acciones Públicas Directas 1/

La desigual distribución del ingreso, que caracteriza a la economía salvadoreña, constituye uno de los más serios problemas que debe tratar de resolver el Estado, pues además de generar graves consecuencias sociales provoca también trastornos delicados en el desarrollo económico del país. La concentración de altos ingresos en ciertos grupos socio-económicos necesariamente limita la demanda interna y la oferta no tiene estímulos para crecer en forma estable y autosostenida. Se suma a este hecho que esas concentraciones de ingresos determinan, por lo general, una alta tasa de propensión a consumir bienes importados suntuarios; y se relaciona, por otra parte, con la baja productividad de la agricultura, lo que a su vez ejerce influencia en la importación de bienes de consumo.

La forma cómo el Estado puede afrontar esta deficiencia estructural presenta dos aspectos diferentes: las medidas de política, especialmente la tributaria y salarial y las acciones directas conducentes a modificar dicha distribución, o suavizar sus efectos nocivos. Sucede, no obstante, que las acciones directas, principalmente de carácter social, que el Estado debe realizar para contribuir al logro de una mejor distribución del ingreso, tienen una íntima relación con el problema básico de política financiera de los países en desarrollo, como es

1/ Véase Cuadro número II-3 anexo.



tructuración de un sistema impositivo progresivo. Cualquier esfuerzo -- que se haga para proporcionar más salud, más educación o más viviendas a la población, debe ir acompañado también de una mejor estructuración impositiva, pues si estos servicios sociales se financian a la larga -- con recursos provenientes, en su mayor parte, de tributos indirectos, -- el aumento de estos servicios no está representando de manera efectiva una forma real de mejorar la distribución del ingreso nacional, puesto que ellos mismos se pagan con los ingresos que teóricamente deberían -- ser los beneficiados. Se impone, entonces, como objetivo de la acción -- estatal directa, lograr que las mayores prestaciones sociales sean --- hechas en base a una mayor presión tributaria en la que predominen los impuestos directos.

Es necesario, de igual manera, asegurar las medidas para que el -- incremento de estos servicios no sólo se traduzca en niveles superiores de gastos corrientes en remuneraciones a los funcionarios públicos en-- cargados de prestarlos, sino que efectivamente se alcance a servir a un mayor número de habitantes que los actuales beneficiarios.

c) El Incremento de la Producción y la Productividad Nacionales y las Acciones Directas del Sector Público.

La necesaria expansión del mercado interno llevará consigo el desa-- rrollo de la producción y la productividad nacionales a niveles aún ma-- yores que los que hasta la fecha se han logrado.

Frente a este objetivo, el Estado tiene dos campos en los cuales -- puede actuar para lograrlo: el aumento eficiente de los servicios que -- presta y de los bienes que podría producir y el incremento de la asis-- tencia técnica y de la capacitación de los recursos humanos en todos -- sus niveles.

La asistencia técnica exige asumir nuevas y complejas responsabili-- dades; y por consiguiente, ampliar actividades hoy muy restringidas y -- de efectos hasta ahora relativamente desconocidos.

Es de especial conveniencia medir el coeficiente de productividad en las diversas áreas de la actividad pública con el fin de proceder a su análisis comparativo y con base en éste programar las mejoras nece--

sarias.

d) La Ocupación y las Acciones Directas del Sector Público.

La acción estatal por la vía directa puede contribuir en forma considerable en el aumento de la ocupación de la mano de obra del país.

El Salvador, a mayo de 1961, presentaba un total de 41,104 desocupados; y según una encuesta realizada en el año de 1960 en el área metropolitana de San Salvador sobre "Aspectos Demográficos y Socio-económicos de la Población", el índice de desocupación alcanzó el 10 por ciento en dicha área, la cual asimila más del 75 por ciento del desarrollo industrial del país ^{1/}. Es de suponer que exista un porcentaje aún mayor que constituye típicamente una ocupación disfrazada.

Debido a lo anterior, no sería posible alcanzar las condiciones adecuadas para el desarrollo tan esenciales como la distribución del ingreso y el aumento de la producción nacionales si se mantuviera la actual estructura ocupacional.

El problema de la ocupación plantea para la acción estatal aspectos específicos en virtud de los cuales puede contribuir, a corto y a largo plazo, a suavizar los perjudiciales efectos de la desocupación e incluso a mejorar la capacidad de empleo del Sector Privado. El Estado puede, a través de actividades tan importantes como las obras públicas y la producción misma de bienes y servicios de sus empresas, dar empleo a un volumen considerable de personas sin que necesariamente se burocratice.

Existen diversos problemas de naturaleza tecnológica que dificultan la absorción adicional de personas en las obras públicas. No obstante el nivel de empleo con que actualmente se suele hacer dichas obras resulta aún bastante reducido, mientras que el coeficiente de equipos y maquinarias empleado a veces es más elevado del que el país utiliza en otras actividades en las cuales sí es indispensable contar con una alta

^{1/} Hugo Gilberto Alemán, La Mano de Obra en Centro América, Secretaría General de la Organización de Estados Centro Americanos, ODECA, San Salvador, Agosto de 1970.

densidad de capital, como por ejemplo, en la agricultura. Es básico lograr una racional utilización de la mano de obra en función de minimizar el empleo de equipos o maquinarias que generalmente presionan las importaciones de bienes y de maximizar el empleo de un recurso tan abundante y barato - en términos de costo social - como es la mano de obra desocupada.

En resumen, la acción estatal para lograr mayores niveles de empleo, requiere: a) La asimilación y la adaptación de la tecnología moderna a las condiciones y estructura de la ocupación en todas las ramas de la actividad económica del país; b) La introducción de reformas básicas como la agraria, la educativa, la administrativa, etc. y, c) El cambio de la actual estructura de la producción nacional mediante una política económica adecuada que responda más a un incremento en el volumen de los beneficios sociales y económicos de la totalidad de los habitantes del país.

CAPITULO III

EL GASTO TOTAL DEL SECTOR PUBLICO

1- El Comportamiento del Gasto Público Total.

El gasto público total está considerado, para los efectos de su programación, como la suma de los diferentes agregados que, ya sea por el lado de los ingresos o egresos, permiten evaluar monetariamente las actividades estatales.

En el cuadro número 1 se puede examinar tanto el crecimiento del gasto público total como la presión o relación que estos gastos han venido ejerciendo sobre el Producto Territorial Bruto, durante el período 1964-1969. Esta variable tuvo un grado de participación con tendencia constante con respecto al PTB, con un máximo de 19.8 por ciento en 1965; y un mínimo de 17.3 por ciento, en 1964. Su relación promedio alcanzó la cifra del 16.1 por ciento. No obstante, en términos absolutos, el gasto público total creció de 322.738 miles de colones en 1964 a 452.944 miles de colones en 1969, habiéndose elevado su índice de crecimiento en un 40.3 por ciento durante el período en referencia.

La situación de El Salvador dentro del ámbito latinoamericano corresponde a niveles parecidos al de los países que presentan un desarrollo relativo.

Aun cuando la relativa aceleración con que han venido creciendo los gastos públicos de nuestro país hace pensar que en el curso de los próximos años la relación gasto público total con respecto al PTB crezca más, su actual volumen no presenta características satisfactorias.

2- El Producto Bruto del Sector Público 1/ y su Relación con el Producto Territorial Bruto.

En el cuadro número 2 se compara el crecimiento del Producto Bruto del Sector Público con el Producto Territorial Bruto durante el período 1964-1969.

La primera variable aumentó de 194.389 miles de colones en 1964 a 261.502 miles de colones en 1969, a una tasa anual de crecimiento del 6.1 por ciento. Durante todo el período tuvo un aumento del 34.5 por

1/ Por el lado de la cuenta del gasto.

CUADRO NUMERO 2

EL SALVADOR: Relación del Producto Bruto del Sector Público con Respecto al Producto Territorial Bruto.

(En Miles de Colones - Precios Corrientes)

1964 - 1969

Años	Producto Bruto del Sector Público	Indice Base 1964=100	Producto Territorial Bruto	Indice Base 1964=100	%
1964	194.389	100.0	1.866.742	100.0	10.4
1965	212.908	109.5	1.992.182	106.7	10.7
1966	236.560	121.7	2.109.749	113.0	11.2
1967	243.009	125.0	2.215.704	118.7	11.0
1968	236.851	121.8	2.291.911	122.8	10.3
1969	261.502	134.5	2.381.819	127.6	11.0

(1)

(2)

$$\frac{(1)}{(2)} = 3$$

Tasa de

Crecim. 6.1%

5.0%

Fuente: Cálculos elaborados con base en las informaciones de la Revista Mensual del Banco Central de Reserva de El Salvador, Mes de Febrero de 1971 e informaciones estadísticas de la Sección de Finanzas Públicas del Departamento de Investigaciones Económicas del Banco Central de Reserva de El Salvador.

ciento.

El coeficiente de participación del Producto Bruto del Sector Público en el PTB ha manifestado una tendencia al aumento muy leve variando de 10.4 por ciento en 1964 a 11.0 por ciento en 1969, con un promedio de 10.7 por ciento durante todo el período de referencia.

No obstante lo planteado en el párrafo anterior se observa una mayor velocidad en el crecimiento del Producto Generado por el Sector Público, en relación con el PTB, lo cual revela una posición más significativa en su grado de importancia.

3- La Demanda Interna del Sector Público y sus Relaciones con la Demanda Interna Privada y con la Demanda Total de la Economía.

En el decenio 1961-1970 llama la atención la constancia con que el Sector Privado mantiene su demanda interna en términos porcentuales con la Demanda Total de la Economía. (Véanse Cuadros números 3 y 4) En efecto, como se puede observar en el Cuadro número 4, prácticamente bordea siempre el 70 por ciento del total. De igual manera, se ha presentado la demanda pública, salvo algunos ligeros ajustes de la inversión. En este mismo período, el consumo público presentó altibajos, en relación a la demanda total de la economía tendiendo más bien a descender y a recuperar su nivel original en los dos últimos años del período. En forma paralela, el consumo privado muestra una clara propensión a mantener su significación relativa, siendo su relación de 63.93 por ciento en 1961; y 63.11 por ciento, en 1970. La inversión privada ha crecido a una tasa anual del 6.0 por ciento, superior a la inversión pública que fue del 4.0 por ciento. No ha ocurrido lo mismo con las tasas del consumo privado y público que han crecido casi a la misma velocidad: 5.9 por ciento y 5.6 por ciento, respectivamente.

La demanda total de la economía se ha incrementado en 78.9 por ciento en 1970 con relación al año 1961, habiéndose acelerado a partir del año 1965.

El crecimiento del consumo público que ha sido leve en los primeros años del período (Véanse Índices del Cuadro número 4), se acelera a partir del año 1965. Este aspecto conectado con el relativo estancamiento

to del consumo privado como por ciento de la demanda total de la economía, se conciliaría con la estrechez de la demanda interna derivada de la desigualdad considerable de la distribución de los ingresos, que caracteriza a nuestro país. Frente a este fenómeno, el consumo público daría la impresión de haber entrado a jugar un papel compensador no programado en lo que se refiere a los efectos sociales de tal fenómeno. El mejoramiento de los niveles económicos debido a los impulsos positivos de las exportaciones, no se ha traducido en un mayor desarrollo económico y social, limitado por la incapacidad del mercado interno para traducir esos módulos favorables del comercio exterior en mejores condiciones de vida de los grupos socio-económicos marginales. Paralelamente a la evolución más o menos típica del crecimiento sin cambios esenciales en la estructura económica y social que permitan autosostenerlo, el Estado ha comenzado a absorber, presionado por mayores demandas ocupacionales y por los grandes déficits en servicios sociales, una cantidad relativamente significativa de mano de obra. Sin embargo, lógicamente, apenas permite atender las demandas de nuevas ocupaciones.

En el Cuadro número 5 se observa que la participación del consumo público con respecto a la demanda interna total, ha presentado oscilaciones con tendencias a una disminución leve, durante el período 1961-1970, siendo su relación de 10.25 por ciento en 1961 y 10.04 por ciento en 1970. El consumo privado ha presentado una tendencia también oscilatoria, pero más estable en cuanto al mantenimiento de su relación porcentual. Su participación ha sido bastante significativa presentando una relación de 78.19 por ciento en 1961; y de 78.68 por ciento, en 1970.

La participación de la inversión pública con respecto a la demanda interna total ha sido cambiante y ha presentado rasgos estacionarios, siendo su relación de 3.14 por ciento en 1961; y de 2.64 por ciento, en 1970. La inversión privada participó con el 8.42 por ciento en 1961 y con el 8.64 por ciento en 1970, pero también ha presentado casi las mismas características de la inversión pública.

En el Cuadro número 6 se puede apreciar cómo el consumo privado --

CUADRO NUMERO 3

EL SALVADOR: La Demanda Interna del Sector Público, La Demanda Interna Privada y la Demanda Total de la Economía.
(En Miles de Colones - Precios Corrientes)

1961 - 1970

Año	Consumo Público	Inversión Pública	Demanda Interna del Sector Público	Consumo Privado	Inversión Privada	Demanda Interna Privada	Demanda Interna Total	Exportaciones ^{1/}	Demanda Total de La Economía
	(1)	(2)	(1)+(2)=(3)	(4)	(5)	(4)+(5)=(6)	(3)+(6)=(7)	(8)	(7)+(8)=(9)
1961	148.869	45.534	194.403	1.135.122	122.283	1.257.405	1.451.808	323.894	1.775.702
1962	161.267	38.147	199.414	1.224.179	134.994	1.359.173	1.558.587	377.800	1.936.387
1963	159.183	44.019	203.202	1.310.669	158.526	1.469.195	1.672.397	413.800	2.086.197
1964	162.524	48.443	210.967	1.418.452	214.273	1.632.725	1.843.692	482.100	2.325.792
1965	172.603	80.846	253.449	1.526.511	215.594	1.742.105	1.995.554	536.000	2.531.554
1966	183.816	98.767	282.583	1.643.440	226.740	1.870.180	2.152.763	528.900	2.681.663
1967	202.692	68.854	271.546	1.727.346	254.888	1.982.234	2.253.780	576.800	2.830.580
1968	215.772	58.810	274.582	1.822.190	189.327	2.011.517	2.286.099	593.000	2.879.099
1969	248.785	65.020	313.805	1.861.202	208.553	2.069.755	2.383.560	566.600	2.950.160
1970	256.000	67.300	323.300	2.005.300	220.000	2.225.300	2.548.600	628.900	3.177.500

Fuente: Cálculos elaborados con base en las cifras que presenta la Revista Mensual del Banco Central de Reserva de El Salvador, Febrero de 1971, e Indicadores Económicos de CONAPLAN, Trimestre Septiembre - Diciembre de 1970.

^{1/} Comprende exportaciones de bienes y servicios.

CUADRO NUMERO 4

EL SALVADOR: Indices de los Componentes de la Demanda Total de la Economía
y Relaciones Porcentuales de los mismos con respecto a ésta.

Indices año base 1961 = 100.0

Años	Consumo Público		Inversión Pública		Demanda Interna del Sector Público		Consumo Privado		Inversión Privada		Demanda Interna Privada		Exportaciones ^{1/}		Demanda Total de la Economía	
	%	Indice	%	Indice	%	Indice	%	Indice	%	Indice	%	Indice	%	Indice	%	Indice
1961	8.38	100.0	2.56	100.0	10.95	100.0	63.93	100.0	6.89	100.0	70.81	100.0	81.76	100.0	18.24	100.0
1962	8.33	108.3	1.97	83.8	10.30	102.6	63.22	107.9	6.97	110.4	70.19	108.1	80.49	107.4	19.51	116.6
1963	7.63	106.9	2.11	96.7	9.74	104.5	62.83	115.5	7.60	129.6	70.33	116.8	80.16	115.2	19.83	127.8
1964	6.99	109.2	2.08	106.4	9.07	108.5	60.99	125.0	9.21	175.2	70.20	129.8	75.27	127.0	20.73	148.8
1965	6.82	115.9	3.19	177.6	10.01	130.4	60.30	134.5	8.52	176.3	68.82	138.5	78.83	137.5	21.17	165.5
1966	6.85	123.5	3.68	216.9	10.54	145.4	61.28	144.8	6.46	185.4	69.74	148.7	80.28	148.3	15.72	163.3
1967	7.16	136.2	2.43	151.2	9.59	139.7	61.02	152.2	9.00	208.4	70.03	157.6	79.62	155.2	20.38	178.1
1968	7.49	144.9	2.04	129.2	9.54	141.2	63.29	160.5	6.58	154.8	69.87	160.0	79.40	157.5	20.60	183.1
1969	8.43	167.1	2.20	142.8	10.64	161.4	63.09	164.0	7.07	170.6	70.16	164.6	80.79	164.2	19.21	174.9
1970	8.06	172.0	2.12	147.8	10.17	166.3	63.11	176.7	6.92	179.9	70.03	176.9	80.21	175.6	19.79	194.2

Fuente: Cálculos elaborados con base en los datos del Cuadro número 2.

^{1/} Comprende bienes y servicios.

CUADRO NUMERO 5

EL SALVADOR: Estructura de la Demanda Interna, Pública y Privada, con respecto a la Demanda Interna Total.

(Precios Corrientes)

1961 - 1970

Años	Demanda Interna Total %	Gastos de Consumo		Gastos de Inversión	
		Público %	Privado %	Público %	Privado %
1961	100.0	10.25	78.19	3.14	8.42
1962	100.0	10.35	78.54	2.45	8.66
1963	100.0	9.52	78.37	2.63	9.48
1964	100.0	8.82	76.94	2.63	11.61
1965	100.0	8.65	76.50	4.05	10.80
1966	100.0	8.54	76.34	4.59	10.53
1967	100.0	8.99	76.64	3.06	11.31
1968	100.0	9.44	79.71	2.57	8.28
1969	100.0	10.44	78.08	2.73	8.75
1970	100.0	10.04	78.68	2.64	8.64

Fuente: Cálculos elaborados con base en el Cuadro número 2.

participa con un porcentaje de gran significación con respecto al PTB, mientras el consumo público manifiesta una relación mucho menor y una tendencia casi estacionaria, alcanzando un promedio de 9.5 por ciento, durante el período 1961-1970 frente a un 77.8 por ciento del consumo privado.

En cambio la participación de la inversión pública con respecto al PTB alcanzó un promedio de 3.1 por ciento, durante el período en referencia, mientras que la inversión privada tuvo un promedio de 9.6 por ciento. Como puede observarse la diferencia porcentual no asume el diferencial tan grande que existe entre el consumo público y privado con relación al PTB.

4- La Inversión Pública.

Se ha analizado en la apreciación macroeconómica general del numeral anterior la importancia de la inversión bruta interna y sus efectos en el PTB. No obstante, no constituye una variable independiente de los de

CUADRO NUMERO 6

EL SALVADOR: Estructura de la Demanda Interna, Pública y Privada, con respecto al Producto Territorial Bruto.

(Precios Corrientes)

1961 - 1970

Años	Producto	Gastos de Consumo		Gastos de Inversión	
	Territorial Bruto %	Pública %	Privada %	Pública %	Privada %
1961	100.0	10.31	78.60	3.15	8.47
1962	100.0	10.06	76.39	2.38	8.42
1963	100.0	9.40	77.39	2.60	9.36
1964	100.0	8.71	75.99	2.60	11.48
1965	100.0	8.66	76.63	4.06	10.82
1966	100.0	8.71	77.90	4.68	10.75
1967	100.0	9.15	77.96	3.11	11.50
1968	100.0	9.41	79.51	2.57	8.26
1969	100.0	10.45	78.14	2.73	8.76
1970	100.0	10.09	79.00	2.65	8.67

Fuente: Cálculos elaborados con base a las informaciones estadísticas presentadas en la Revista Mensual del Banco Central de Reserva de El Salvador, mes de febrero de 1971.

más agentes económicos y está sometida a las influencias causadas por variables tales como el sector externo. Las economías en desarrollo son con facilidad vulnerables a este fenómeno. Una caída en el nivel de las exportaciones motivada a su vez por variaciones en la demanda externa puede generar un descenso en el volumen de la inversión, hecho que al final se hará sensible en la magnitud del producto.

Es por esta razón que se asigna una importancia esencial a la inversión pública como elemento integrante de la inversión bruta interna total. En la medida en que las inversiones públicas puedan representar una proporción considerable dentro del total de la inversión, sus efectos podrán ser decisivos en el ritmo y orientación de la capitalización fija del país. Es decir, a través de la acción final se podrán obtener los adecuados estímulos para que el comportamiento de la inversión interna en su conjunto sea dirigida en la dirección y niveles necesarios

para alcanzar objetivos de crecimiento 1/

a) Comportamiento de la Inversión Pública.

En la serie presentada en el Cuadro número 7 en el que se consideran datos desde el año 1961 para la inversión total del Sector Público, se observa que ésta acusa durante el período en cuestión una tendencia sumamente variable. En dicho Cuadro se analiza la inversión pública en relación al PTB, para determinar de esta manera el coeficiente de participación pública. Se relaciona la inversión privada igualmente con el PTB, a fin de determinar la medida en que las inversiones privadas participan en esta variable; y finalmente, se relaciona la inversión bruta interna - compuesta por inversión pública y privada - también con el PTB para determinar el coeficiente de inversión total.

Durante el período 1961-1970 la inversión pública se mantiene en una proporción variable con respecto al PTB, alcanzando la más alta tasa de participación en el año 1966 con el 4.68 por ciento; y la más baja, en el año de 1962 con el 2.38 por ciento. A lo largo del período la participación promedio ha sido del 3.1 por ciento. En términos generales, se puede afirmar que ha tenido una tendencia a mantener un nivel bajo.

Llevado el análisis a términos de incremento anual, la variante tendencia en el nivel de la inversión se ve confirmada en la forma en que anualmente ésta crece o decrece con respecto al año anterior (Véase Cuadro número 8). Es en el año 1965 cuando se alcanza el máximo crecimiento. En el año 1967 se experimenta el decrecimiento mayor.

En el Cuadro III-4 anexo se puede observar el comportamiento de la inversión pública, física y financiera, por Organismos del Gobierno Central e Instituciones Autónomas.

En el Cuadro III-5 anexo se presenta la composición porcentual de la inversión pública y privada con relación a la inversión total.

El comportamiento de las inversiones señaladas en los párrafos an-

1/ CEPAL, La Experiencia de los Grupos Asesores y los Problemas Prácticos del Desarrollo Económico, Santiago de Chile, mayo de 1961 (E/CN. 12 /584).

CUADRO NUMERO 8

EL SALVADOR: Variación Anual de Formación Bruta de Capital del Sector Público Nacional.
(En Miles de Colones Corrientes)

1961 - 1970

Inversión / Años	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970 <u>1/</u>
Pública	45.534	38.147	44.019	48.443	80.846	98.767	68.854	58.810	65.020	67.300
Variación %	-	83.78	115.39	110.05	166.89	122.17	69.71	85.41	110.56	103.51

Fuente: Cálculos elaborados con base en los datos que presenta la Revista Mensual del Banco Central de Reserva de El Salvador. Mes de Febrero de 1971.

1/ Cifras provisionales.

teriores se debe a la vulnerabilidad del Sector Público provocada por los cambios operados en el Sector Externo y en las disponibilidades de recursos públicos.

Desde el punto de vista de un juicio sobre el papel que ha correspondido al Sector Público en cuanto a su efecto sobre la inversión bruta interna, no se observan indicadores bien definidos de que la actividad pública se haya desarrollado dentro de los canales de una política deliberada, sino que se ha movido en función de diferentes presiones socio-políticas que han venido a repercutir finalmente en la tendencia de la inversión.

Con alguna excepción, el esfuerzo de capitalización pública ha estado sometido a los mismos efectos que han actuado sobre las inversiones privadas. Así, a la vez que las inversiones privadas varían en su nivel, las inversiones públicas actúan en igual sentido, mostrando una similar vulnerabilidad a los efectos que deterioran las inversiones privadas.

Sin embargo, se reconoce que la inversión bruta interna total ha aumentado y se observa que la economía empieza a reajustar sus mecanismos, los que se consolidan en parte con algunas medidas del Gobierno -- por instaurar un proceso de estabilización. Es dentro de esta etapa -- y con la influencia en alguna medida de los compromisos de Agosto de 1961 en Punta del Este -- que se ve aparecer en las esferas de la política y del Gobierno una más clara apreciación del papel que corresponde al Estado en la promoción del desarrollo y mejoramiento de las condiciones de vida de la gran masa de la población. Nuevos organismos descentralizados aparecen y las inversiones fiscales tienden a alcanzar niveles importantes, a realizarse con criterios de prioridades sociales y a mantenerse en magnitudes uniformes, lo que significa de algún modo el interés persistente del Estado en el desarrollo.

b) Distribución Sectorial de la Inversión Pública.

Las acciones que el Estado realiza como órgano productor se caracterizan por estar, de cierta manera, difundidas en toda la economía, -- aunque su grado de participación es diverso en las distintas ramas de --

CUADRO NUMERO 9

EL SALVADOR: Distribución Sectorial de la Inversión Programada Pública.
(En Miles de Colones - Precios Corrientes)

1964 - 1971

Sectores / Años	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971 ^{1/}
T O T A L	<u>118.381</u>	<u>119.179</u>	<u>219.800</u>	<u>204.882</u>	<u>132.699</u>	<u>187.210</u>	<u>133.864</u>	<u>181.673</u>
Sub-Total Inversión Física	88.493	91.705	161.957	141.059	101.538	143.737	104.964	146.758
Sub-Total Inversión Financiera	29.888	27.474	57.843	63.824	31.161	43.473	28.900	34.915
Agropecuario	16.487	16.025	38.956	44.391	22.919	31.387	21.075	27.655
Industria y Comercio	7.090	7.000	34.103	31.938	16.800	25.000	22.224	29.745
Electrificación	7.718	11.366	7.930	10.830	8.050	9.400	4.092	13.249
Transporte y Comunicaciones	35.704	31.409	53.079	40.272	32.246	49.733	31.733	39.807
Educación	8.623	8.380	14.155	15.670	12.752	13.897	20.884	25.846
Salud	18.031	19.254	27.725	14.410	10.565	21.952	9.991	13.466
Vivienda	23.290	23.905	36.920	42.605	18.430	23.532	12.843	13.864
Administrativo	1.438	1.800	6.932	4.766	10.937	12.309	11.022	18.041

Fuente: CONAPLAN, Departamento de Promoción de Proyectos y Negociación de Financiamiento Externo.

^{1/} Programa Original, 19 de mayo de 1971.

las actividades nacionales. (Véanse Cuadros números 9, 10, 11 y 12)

b₁ - Sector Agropecuario.

En materia de agricultura la acción estatal ha sido fundamentalmente una actividad prestadora de servicios, especialmente en asistencia técnica y otorgamiento de créditos. Sin embargo, los resultados de esta acción se han visto aún limitados, tanto por el volumen reducido de recursos físicos y humanos calificados como por la ausencia de una clara y bien definida política de desarrollo en este Sector. La inversión tanto programada como ejecutada ha tenido tendencia creciente, pero con alzas y bajas, durante el período 1964-1971. Su participación dentro de la inversión total, en cuanto a inversión ejecutada respecta, ha ocupado el segundo lugar en orden de importancia durante 4 años; el tercero, un año; y el quinto, 2 años. Su relación promedio en el lapso indicado ha sido del 16.9 por ciento, con un máximo de 20.6 por ciento en 1968; y un mínimo de 9.5 por ciento, en 1966.

La Institución más predominante dentro del Sector es la Administración de Bienestar Campesino (ABC), la cual ejecuta cantidades superiores a los 10 millones de colones por año, lo que representa más del 60 por ciento de la inversión total del Sector 1/. Los programas de Mejoramiento Ganadero (MEGA) y de Mejoramiento de Tierras (META) han participado con el 29 por ciento y el 17 por ciento, respectivamente, en 1965 y 1966, decayendo en el resto de los años. El proyecto del Valle de Zapotitán ha generado el 10 por ciento de la inversión total en los años 1969 y 1970. En estos mismos años el Instituto de Colonización Rural -- (ICR) representó un 10 por ciento; y los programas de funcionamiento, superaron el límite del 10 por ciento de la inversión sectorial. En los últimos años la acción estatal se ha incrementado, a través de la institucionalización de procedimiento y metas que requiere el agro salvadoreño; por ejemplo, la Ley de Avenamiento y Riego.

1/ CONAPLAN, Estructura Sectorial y del Financiamiento de la Inversión Pública, Departamento de Promoción de Proyectos y Negociaciones -- del Financiamiento Externo, 14 de Junio de 1971.

No obstante los logros que se señalan en los párrafos anteriores, la acción estatal tanto en materia de política agraria como en asistencia técnica y financiera, de colonización y de reforma de la tenencia y propiedad de la tierra, ha sido hasta la fecha insuficiente para remover algunos de los más graves factores de embotellamiento que afectan a la agricultura nacional; y que a su vez, constituyen causas que limitan el desarrollo del país originando problemas de considerable magnitud en el plano social, económico y político. Se hace necesario que las medidas legislativas e institucionales a tomarse incrementen la acción estatal en forma considerable e influyan de manera positiva en el desarrollo de este Sector. De otra manera no se vislumbra cómo el país podrá lograr un crecimiento autosostenido que disminuya la inconveniente tensión social provocada por la inadecuada estructura de la tenencia y propiedad agraria y por el hecho de que más de la mitad de la población económicamente activa vive en el medio rural con una baja productividad.

b₂- Sector Industria y Comercio.

Aunque las inversiones en este Sector, tanto programadas como ejecutadas, han tenido alzas y bajas de alguna significación, su tendencia se puede decir que ha sido creciente en cuanto a la primera; y estacionaria, en cuanto a la segunda. En lo referente a la inversión ejecutada, el Sector ha ocupado el primer lugar un año; el tercero, un año; el cuarto, tres años; y el quinto, dos años. Su relación promedio con respecto a la inversión total del Sector durante el período 1964-1971, fue de 12.7 por ciento, con un máximo de 15.1 por ciento en 1970; y un mínimo de 9.0 por ciento en 1969.

El Instituto Salvadoreño de Fomento Industrial (INSAFI) ejecuta -- más del 85 por ciento de la inversión total; y el resto, está compuesto por pequeños mercados en el interior del país y algunas inversiones de poco monto en turismo.

El Sector Público, en la mayor parte de las actividades del Sector Industria y Comercio, actúa como un agente financiero para los proyectos que realiza el Sector Privado. Se trata de un Estado promotor, si bien hay actividades mixtas de producción en las que éste interviene a

CUADRO NÚMERO 10

EL SALVADOR: Distribución Sectorial de la Inversión Ejecutada Pública.
(En Miles de Colones - Precios Corrientes)

1964 - 1971

SECTORES / AÑOS	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971 <u>1/</u>
T O T A L	52.258	50.845	97.565	83.974	71.349	89.599	87.862	-
Sub-Total Inversión Física	36.942	67.731	79.413	60.830	49.721	63.773	62.635	-
Sub-Total Inversión Financiera	15.316	23.118	18.152	23.144	21.628	25.826	25.227	-
Agropecuario	10.671	13.050	9.307	13.294	14.671	17.177	16.699	-
Industria y Comercio	6.766	12.384	12.445	10.759	9.127	8.092	13.249	-
Electrificación	4.619	15.654	8.844	4.338	9.302	13.148	6.144	-
Transporte y Comunicaciones	12.305	21.882	25.519	16.632	15.415	17.976	23.279	-
Educación	1.303	5.052	9.096	4.770	4.247	3.691	4.199	-
Salud	10.684	7.645	13.392	16.213	8.529	8.157	7.841	-
Vivienda	5.360	13.882	12.878	13.041	7.234	15.326	9.694	-
Administrativo	550	1.260	6.084	4.927	2.824	6.032	6.757	-

Fuente: CONAFLAN, Departamento de Promoción de Proyectos y Negociación de Financiamiento Externo.

1/ No hay cifras disponibles.

través de INSAFI.

No obstante lo señalado, se puede decir que estas actividades resultan en su conjunto demasiado reducidas como para satisfacer, no sólo las demandas futuras, sino las actuales.

Sería muy conveniente que se iniciaran estudios para ver la posibilidad de que el INSAFI explote, en forma directa e independiente, líneas industriales en las que el Sector Privado ponga poco énfasis; o aun cuando lo ponga, éstas jueguen un papel importante y estratégico dentro de la economía nacional. Para tal efecto, habría que inyectar el adecuado volumen de recursos financieros a tal Institución para alcanzar este objetivo.

b₃- Sector Electrificación.

Aunque la evolución de las inversiones, tanto programadas como ejecutadas, ha sido oscilante, su tendencia durante el período 1964-1971 ha sido creciente, alcanzando las segundas, en relación con las inversiones totales, un máximo de 17.3 por ciento en 1965; y un mínimo de 5.2 por ciento, en 1967. A lo largo del período dichas inversiones ejecutadas alcanzan una relación promedio de 10.7 por ciento. Durante cuatro años ocupó el segundo, tercero, cuarto y quinto lugares en el orden de importancia en el conjunto de sectores económicos y sociales.

Las actividades en este Sector son exclusivamente de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL).

En virtud de la política general del Sector, las inversiones se orientan al aumento de la capacidad instalada, dando especial preponderancia a los aprovechamiento hidroeléctricos, luego a los térmicos; y últimamente, a los geotérmicos.

Las inversiones deben compatibilizarse con las metas de crecimiento de la economía en su conjunto y, en particular, con las del Sector Industrial, pero en una forma racional, conciente, coordinada y realmente planificada, no sólo engranar en forma mecánica las inversiones de la CEL en el Plan Global de Desarrollo, sin profundizar en una auténtica estrategia y política desarrollistas. Se necesita una evaluación de este Sector con criterios económicos y sociales amplios.

CUADRO NUMERO 11

EL SALVADOR: Relación Porcentual de la Inversión Ejecutada con respecto a la Inversión Programada Pública.

1964 - 1971

SECTORES / AÑOS	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971 <u>1/</u>
T O T A L	44.1	44.4	41.0	53.8	47.9	65.6	65.6	-
Sub-Total Inversión Física	41.7	73.9	49.0	43.1	49.0	44.4	59.7	-
Sub-Total Inversión Financiera	51.2	81.4	31.4	36.3	69.4	59.4	87.3	-
Agropecuario	64.7	81.4	23.9	30.0	64.0	54.7	79.2	-
Industria y Comercio	95.4	176.9	36.5	33.7	54.3	32.4	59.6	-
Electrificación	58.9	138.1	111.5	40.0	115.6	139.9	150.1	-
Transporte y Comunicación	35.5	69.7	48.1	41.3	47.8	36.1	73.0	-
Educación	15.1	60.3	64.3	30.4	33.3	26.6	20.1	-
Salud	59.3	39.6	48.3	112.5	80.7	37.2	79.5	-
Vivienda	23.0	58.1	35.0	30.6	39.3	65.1	75.5	-
Administrativo	38.2	70.1	87.7	103.4	25.8	49.0	61.3	-

Fuente: CONAPLAN, Departamento de Promoción de Proyectos y Negociación de Financiamento Exter no.

1/ No hay cifras disponibles.

Las inversiones referidas a la generación eléctrica presentan indivisibilidades de carácter técnico y por ello sus montos suelen concentrarse en períodos breves. Por otra parte, las proyecciones cuantitativas que se hagan deben contemplar montos para financiar obras cuyo período de maduración concluya en años futuros.

b₄- Sector Transporte y Comunicaciones.

La inversión programada en este Sector ha sido oscilante, pero con tendencia creciente y a estabilizarse en una cifra promedio de 39.2 millones de colones durante el período 1964 - 1971. La inversión ejecutada ha sido variable, pero con una tendencia creciente, habiendo alcanzado su máxima participación con respecto a las inversiones totales, en el año 1970; y la mínima en 1967, con una cifra del 19.8 por ciento. En todo el período su participación promedio fue de 23.2 por ciento.

En todo el período considerado ha mantenido el primer lugar en el orden de importancia.

Las inversiones de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL) fueron las más predominantes dentro del conjunto de inversiones de este Sector, en los años 1965, 1966 y 1967. La Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma tuvo la mayor participación en los años 1968 y 1969. Las inversiones en carreteras y caminos aunque han manifestado una tendencia irregular, han sido bastante significativa.

En el Sector Transportes y Comunicaciones, la acción estatal, además de ser la más importante que se desarrolla en materia de infraestructura, se expresa a través de ciertos servicios básicos como son las telecomunicaciones, red ferroviaria, puertos, etc.

De todos los sectores de infraestructura, el transporte es en donde se plantea la mayor problemática y se requiere decisiones más serias de política económica. La estructura de oferta de servicios del Sector se modifica rápidamente como consecuencia de la expansión del tráfico automotor y del ritmo acelerado de crecimiento y de cambio tecnológico en los transportes aéreo y marítimo. Al mismo tiempo, el rápido crecimiento de las ciudades plantea cuestiones cada vez más difíciles para el transporte y los accesos urbanos.

CENTRO NUMERO 12

EL SALVADOR: Estructura de la Inversión Programada y Ejecutada Públicas
1964 - 1971

SECTORES / años	1964		1965		1966		1967		1968		1969		1970		1971	
	P	E	P	E	P	E	P	E	P	E	P	E	P	E	P	E
TOTAL INVERSIÓN	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Sub-Total Inversión Física	74.7	70.7	76.9	74.5	73.7	81.3	68.8	72.4	76.0	69.7	76.8	71.2	77.6	71.3	80.8	-
Sub-Total Inversión Financiera	25.5	29.3	23.1	25.5	26.3	18.7	31.2	27.6	23.4	30.3	23.2	28.8	22.4	28.7	19.2	-
Agricultorio	13.1	2.4	13.4	14.3	17.7	9.5	21.7	15.8	17.2	20.6	16.7	19.2	15.7	19.0	15.1	-
Industria y Comercio	6.0	1.0	5.3	13.6	15.5	12.8	15.6	12.8	12.7	12.8	13.4	9.0	16.7	15.1	16.4	-
Electrificación	6.9	8.8	5.5	17.3	3.6	9.1	5.3	5.2	6.1	13.0	5.1	14.7	3.1	7.0	7.2	-
Transporte y Comunicaciones	30.2	23.6	26.4	24.1	24.2	26.2	19.7	19.8	24.3	21.6	26.6	21.0	23.6	26.5	22.0	-
Educación	7.3	2.5	7.0	5.6	6.4	9.3	7.6	5.7	5.6	6.0	7.4	4.1	15.6	4.8	14.2	-
Salud	15.2	20.4	16.2	8.4	12.0	13.7	7.0	19.3	8.0	12.0	11.7	9.1	7.4	8.9	7.4	-
Vivienda	19.7	10.3	20.1	15.3	16.8	13.2	20.8	15.5	13.9	10.1	12.5	17.1	9.7	11.0	7.6	-
Administrativo	1.2	1.0	1.5	1.4	3.2	6.2	2.3	5.5	8.2	3.9	6.6	6.7	8.3	7.7	10.0	-

Fuente: CONAPLAN, Departamento de Promoción de Proyectos y Negociación del Financiamiento Externo.

1/ P = Programada; E = Ejecutada.

2/ No se dispone de cifras para este año en inversión ejecutada.

Todo este proceso de expansión y cambio estructural reclama grandes inversiones en infraestructura y equipos. Exige además una definición clara de política, tanto para el conjunto del Sector como para cada uno de los Subsectores. Es en este último aspecto donde parecen encontrarse las mayores dificultades. La crisis persistente del sistema ferroviario es el resultado de su extrema rigidez para adaptarse a las condiciones cambiantes y a la ausencia de una formulación realista de su papel, en particular con relación a su complementaridad y competencia con el transporte automotor.

Las inversiones en Transportes y Comunicaciones deben obedecer a políticas definidas y realistas que tiendan a fortalecer su desarrollo.

b₅- Sectores Sociales.

La Educación ha incrementado su inversión programada de 8.623 miles de colones en 1971. Asimismo su inversión ejecutada ha crecido en forma significativa, teniendo su máximo de participación con el 9.3 por ciento, con respecto a la inversión total, en 1966; y el mínimo, en 1964 con el 2.5 por ciento. Su promedio fue de 5.4 por ciento durante el período 1964-1971. Las inversiones han comprendido obras realizadas por el Ramo de Educación y por la Universidad de El Salvador.

Las inversiones programadas del Sector Salud han tenido una tendencia oscilatoria, así como también las inversiones ejecutadas, tendiendo éstas a mantenerse en un nivel promedio de 10.3 millones de colones durante el período 1964-1971. Su participación promedio, con relación a las inversiones totales, fue de 13.1 por ciento, experimentando su máxima participación en 1964 con el 20.4 por ciento; y la mínima, en 1965 con 8.4 por ciento. En orden de importancia las inversiones fueron efectuadas por la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA), el Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS), los Programas de Drenaje y Pavimentación Urbanos de la Dirección de Urbanismo y Arquitectura (DUA) y los proyectos del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

El Sector Vivienda ha mantenido una inversión programada con carac

terísticas de variabilidad hacia el aumento o la disminución. De igual manera se ha comportado la inversión ejecutada. Durante el período 1964-1970, este tipo de inversión alcanzó un promedio de 11.0 millones de colones. Su participación máxima en el total de las inversiones la alcanzó en el año 1969 con el 17.1 por ciento; y la mínima, en 1964 con el 10.3 por ciento. Su promedio fue de 13.2 por ciento.

Los mayores volúmenes de inversión han correspondido al Instituto de Vivienda Urbana (IVU) en construcción directa de viviendas. En los dos últimos años del período analizado la Financiera Nacional de la Vivienda (FNV) ha tenido un impacto más sensible en el total de inversiones, a través de sus operaciones de refinanciamiento de vivienda.

Las inversiones en los Sectores Sociales deberían impulsarse en forma constante y racional, a fin de evitar los efectos regresivos inmediatos en cuanto a la distribución del ingreso que se producen por el deterioro tanto en la cantidad como en la calidad de los servicios públicos en estas áreas. Se impone una progresiva reducción de los déficits existentes, lo cual permitirá la adecuación de la capacidad operativa - tanto administrativa como técnica - de los organismos responsables a niveles de prestaciones de servicios mucho más elevados. Pero no es sólo esto, sino "crear un ambiente o un medio en que todo lo económico y lo social que se puede planificar se observe bajo la perspectiva de los grandes propósitos diseñados y especificados en los planes y con la concepción de racionalidad que subyace en ellos"^{1/}.

b₆ - Sector Administrativo.

La inversión programada de este Sector se ha incrementado sensiblemente durante el período 1964-1971. Así en 1964 dicha variable fue de 1.4 millones de colones, mientras que en 1971, la cifra se elevó a 18.0 millones de colones.

La inversión ejecutada manifestó la misma tendencia en dicho período

^{1/} Enrique Sierra Castro, La Planificación Económica y Social en América Latina, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Santiago de Chile, Enero de 1966.

do. Su participación promedio, con respecto a las inversiones totales, fue de 4.7 por ciento, con un máximo de 7.7 por ciento en 1971; y un mínimo de 1.0 por ciento en 1964.

Las inversiones en este Sector comprenden los gastos administrativos de la inversión autorizados en el presupuesto de capital del Gobierno Central, así como la construcción de edificios públicos. Están también incluidos los subsidios a las municipalidades y los proyectos que ejecuta Fomento y Cooperación Comunal (FOCCO).

Las inversiones de este Sector deberían reorganizarse y planificarse en función de una política de racionalización administrativa, que incluya índices más elevados de eficiencia, tanto en materia de servicios sociales como económicos 1/.

5- Otras Variables Principales del Gasto Público Total.

a) Las Remuneraciones.

El crecimiento de las remuneraciones del gasto público total, durante el período 1964-1969, ha sido sin lugar a duda un factor de impulso del aumento experimentado por el consumo público (Véase el Cuadro número 1). Así, dicha variable se ha incrementado en un 41.9 por ciento - en el lapso antes indicado, alcanzando la cantidad de 129.8 miles de colones en 1964 y de 184.1 miles de colones en 1969. También se advierte que dentro del conjunto de gastos totales del Sector (Corrientes y de Capital), las remuneraciones tuvieron el mayor por ciento de participación: 40.2 por ciento en 1964 y 42.2 por ciento en 1969. El total de las remuneraciones pagadas por el Sector Público representaron el 6.9 por ciento del PTB en 1964; y el 7.7 por ciento en 1969. Estas contribuyeron, de esta manera, a una absorción del PTB del orden de 0.8 por ciento en el sexenio. El crecimiento promedio del PTB en este período fue del 6.7 por ciento, de lo que resulta que un 5.9 por ciento del PTB de este mayor crecimiento de los egresos públicos fue originado por

1/ Véase el Capítulo relativo a las orientaciones básicas que se proponen para una reforma administrativa en el Sector Público.

otros componentes distintos de las remuneraciones, lo que demuestra que no obstante el crecimiento obtenido por éstas, no fue el único factor que impulsó al Gasto Público Total hacia la magnitud presente.

b) Compra de Bienes y Servicios.

Durante el período que se examina, la compra de bienes y servicios se movió desde 1.9 por ciento a 2.1 por ciento del PTB, tornando así un 0.2 por ciento más de esta macrovariable.

Como puede observarse su participación en el PTB fue de escasa importancia. Sin embargo, en magnitudes absolutas, su crecimiento fue de 36.629 miles de colones en 1964 a 50.958 miles de colones en 1969, lo que ha significado un aumento de 39.1 por ciento en el lapso analizado. (Véase Cuadro número 1)

c) Los Intereses sobre la Deuda Pública.

Esta magnitud creció de 7.869 miles de colones en 1964 a 13.562 miles de colones en 1969, aumentando 72.3 por ciento en todo el período. Dentro del gasto público total su participación promedio fue de 2.3 por ciento. Su tendencia en el período fue casi constante y su peso en el total de gastos es de la menor significación. (Véase el Cuadro número 1).

d) Las Transferencias Corrientes.

Es importante puntualizar la significación que en términos monetarios tuvieron las transferencias corrientes efectuadas por el Sector Público al Sector Privado, a Instituciones del mismo Sector Público y al Exterior. En efecto, en el Cuadro número 13 se observa que dichas transferencias se incrementaron de 55.978 miles de colones en 1964 a 78.477 miles de colones en 1969. Su participación en dichos años con respecto al PTB, ha variado de 3.0 por ciento a 3.29 por ciento, respectivamente.

En los Cuadros anexos números III-6, III-7 y III-8, se presentan la Estructura, Índices de los Gastos Corrientes del Gobierno Central y Estructura de los Gastos del Gobierno Central por Tipos de Servicios, respectivamente. Las transferencias corrientes de este Sub-Sector al Sector Privado aumentaron de 6.94 por ciento en 1961 a 8.54 por ciento en 1970. De igual manera ha sucedido con las verificadas a Instituciones del Sector Público de 13.12 por ciento en 1961 a 22.47 por ciento -

en 1970. Las transferencias corrientes al exterior han tenido un comportamiento errático y con una tendencia casi estacionaria.

e) El Pago a los Factores Productivos de las Empresas Públicas.

Otra variable importante del gasto público total la constituye el pago a los factores productivos que hacen las Empresas Públicas (Véase en el Cuadro anexo número III-9 las Instituciones que se incluyen bajo esta denominación).

En 1964 el valor agregado bruto de las Empresas Públicas representó el 1.5 por ciento del PTB. En 1969 esta relación se había incrementado ligeramente pasando a ser el 2.1 por ciento de ese mismo total. Las Empresas Públicas han adquirido en los últimos años una importancia estratégica, pues los gastos que ellas realizan se incrementaron en forma sensible. Así su participación porcentual con respecto al gasto público total fue de 88.3 por ciento en 1964; y de 86.3 por ciento, en 1969. En términos absolutos su crecimiento fue de 210.967 miles de colones en 1964 a 313.805 miles de colones en 1969. (Véanse los Cuadros números 13 y 14).

f) Los Insumos de las Empresas Públicas.

Los insumos de las Empresas Públicas mantuvieron una relación acentuada en forma constante, si se los relaciona con el PTB, pues en 1964 representaban el 0.44 por ciento de esta macrovariable; y en 1969, el 0.45 por ciento de la misma. Esta proporción relativamente estable podría estar significando un empleo más racional de los insumos por parte de estas Entidades. No obstante, para una afirmación definitiva se requiere realizar investigaciones sobre la capacidad operativa de las mismas. (Véase el Cuadro número 13).

CUADRO NUMERO 13

EL SALVADOR: Relación de los Gastos Públicos y de sus Principales Agregados con el Producto Territorial Bruto.
(En Miles de Colones - Precios Corrientes)

1964 - 1969

Producto Territorial Bruto	Consumo Público	Inversión Pública	Valor Agregado Bruto Empresas Públicas	Insumos Empresas Públicas		Transferen- cias Corrien- tes	%
				$\frac{(2)}{(1)} = (3)$	$\frac{(6)}{(1)} = (7)$		
(1)	(2)	(4)	(6)	(8)	(10)	(10)	(11)
1964	1.866.742	48.443	27.986	8.262	55.978	3.00	
1965	1.992.182	80.846	31.700	10.151	60.993	3.06	
1966	2.109.749	98.767	32.824	11.910	70.290	3.33	
1967	2.215.704	68.854	38.316	12.176	69.238	3.12	
1968	2.291.911	58.810	47.005	13.205	77.961	3.40	
1969	2.381.819	65.020	49.966	10.628	78.477	3.29	

Fuente: Cálculos elaborados con base en los datos presentados en la Revista Mensual del Banco Central de Reserva de El Salvador, mes de Febrero de 1971, e informaciones estadísticas de la Sección de Finanzas Públicas del Departamento de Investigaciones Económicas del Banco Central de Reserva de El Salvador.

CUADRO NUMERO 14

EL SALVADOR: Empresas Públicas.
(En Miles de Colones - Precios Corrientes)
1964 - 1969

Años	Producto Territorial	Valor Agregado	%	Gastos de Consumo	Gastos de Capital	Gasto Total	%
Bruto	Bruto					Sector Público	
1964	(1)	(2)	$\frac{(2)}{(1)} = (3)$	(4)	(5)	(4)+(5)=(6)	$\frac{(6)}{(7)} = (8)$
	1.866.742	27.986	1.50	162.524	48.443	210.967	88.29
1965	1.992.182	31.700	1.59	172.603	80.846	253.449	88.88
1966	2.109.749	32.824	1.56	183.816	98.767	282.583	89.59
1967	2.215.704	38.316	1.73	202.692	68.854	271.546	87.63
1968	2.291.911	47.004	2.05	215.772	58.810	274.582	85.38
1969	2.281.819	49.966	2.10	248.785	65.020	313.805	86.26

Fuente: Cálculos elaborados con base en los datos presentados en la Revista Mensual del Banco Central de Reserva de El Salvador, mes de Febrero de 1971, e informaciones estadísticas facilitadas por la Sección de Finanzas Públicas del Departamento de Investigaciones Económicas del Banco Central de Reserva de El Salvador.

CAPITULO IV

LOS INGRESOS TOTALES DEL SECTOR PUBLICO

1- Los Ingresos Públicos Totales.

En el Cuadro número 15 en que se muestra una serie de los ingresos efectivos del Sector Público Nacional para el período 1964-1969, se aprecia la manera en que ellos integran el total de ingresos que financian las actividades públicas. El análisis porcentual, de acuerdo al Cuadro número 16, acusa como características relevantes las siguientes: los ingresos corrientes tienden a declinar y permanecer estáticos con un promedio de 54.2 por ciento, con respecto al total de ingresos, durante el período en referencia. Consecuentemente debe recurrirse a un financiamiento de capital. Dentro de los ingresos corrientes, los provenientes de tributación tienen una tendencia decreciente de 35.96 por ciento en 1964 a 31.14 por ciento en 1969, mientras que los no tributarios compuestos por ventas de las Empresas Públicas y tasas diversas que cobran los Organismos del Gobierno General por los servicios que prestan tienen una tendencia ligeramente creciente, de 12.28 por ciento en 1964 a 15.24 por ciento en 1969. Los ingresos de capital se muestran con variantes hacia el alza y hacia la baja, tendiendo a estabilizarse en un promedio de 45.8 por ciento, con relación a los ingresos totales a lo largo del período. No obstante dentro de esta variable el endeudamiento total fue creciente de 173.354 miles de colones en 1964 a 319.142 miles de colones en 1969. Esta clase de recurso público pasa a ser importante en el financiamiento gubernamental, no sólo por el hecho de su conveniencia en el caso de financiamiento de proyectos específicos de inversión, sino por la insuficiencia del ahorro corriente para atender al conjunto de los gastos de capital. Este problema que se plantea en el Capítulo relativo al financiamiento de los gastos públicos presenta delicadas perspectivas para las finanzas públicas, puesto que requieren la adopción de medidas.

La participación de los ingresos totales, con respecto al PTB, creció en forma modesta con un máximo de 31.85 por ciento en 1965; y un mínimo de 29.74 por ciento en 1964. Su relación promedio fue de 30.5 por ciento en todo el período 1964-1969. Los ingresos corrientes conservaron una relación casi constante, siendo su variación de escasa significación

CUADRO NUMERO 15

EL SALVADOR: Ingresos Consolidados del Sector Público 1/
(En Miles de Colones)

1964 - 1969

INGRESOS / AÑOS	1964	1965	1966	1967	1968	1969
TOTAL - INGRESOS	<u>555.124</u>	<u>634.507</u>	<u>653.360</u>	<u>659.345</u>	<u>669.742</u>	<u>757.523</u>
I - Ingresos Corrientes	<u>301.818</u>	<u>330.249</u>	<u>343.389</u>	<u>359.232</u>	<u>381.528</u>	<u>413.839</u>
Tributarios	<u>159.604</u>	<u>212.354</u>	<u>210.124</u>	<u>211.979</u>	<u>217.019</u>	<u>235.877</u>
No Tributarios	<u>68.188</u>	<u>83.360</u>	<u>89.658</u>	<u>102.851</u>	<u>114.217</u>	<u>115.464</u>
Transferencias Corrientes	<u>33.805</u>	<u>34.198</u>	<u>42.719</u>	<u>43.918</u>	<u>47.660</u>	<u>59.674</u>
Otros Ingresos Corrientes	<u>221</u>	<u>337</u>	<u>888</u>	<u>484</u>	<u>2.632</u>	<u>2.824</u>
II- Ingresos de Capital	<u>253.306</u>	<u>304.258</u>	<u>309.971</u>	<u>300.113</u>	<u>288.214</u>	<u>343.684</u>

Fuente: Revista Mensual del Banco Central de Reserva de El Salvador, Febrero de 1971.

1/ Incluye Gobierno Central e Instituciones Autónomas.

CUADRO NUMERO 16

EL SALVADOR: Indices, Estructura y Porcentajes de los Ingresos Consolidados del Sector Público 1/ con Respecto al Total de Ingresos y al Producto Territorial Bruto.

(Indice año base 1964 = 100)

1964 - 1969

AÑOS	1964		1965		1966		1967		1968		1969	
	Indice	%	Indice	%	Indice	%	Indice	%	Indice	%	Indice	%
TOTAL INGRESOS:	100.0	100.00	114.3	100.00	117.7	100.00	118.8	100.00	120.6	100.00	136.5	100.00
I- Ingresos Corrientes	100.0	54.37	109.4	52.05	113.8	52.56	119.0	54.48	126.4	56.97	137.1	54.63
Tributarios	100.0	35.96	106.4	33.47	105.3	32.16	106.2	32.15	108.7	32.40	118.2	31.14
No Tributarios	100.0	12.28	122.2	13.14	131.5	13.72	150.8	15.60	167.5	17.06	169.3	15.24
Transferencias Corrientes	100.0	6.09	101.2	5.39	126.4	6.54	129.9	6.66	141.0	7.12	176.5	7.88
Otros Ing. Corrientes	100.0	0.04	152.5	0.05	401.8	0.14	219.0	0.07	1190.9	0.39	1277.8	0.37
II- Ingresos de Capital	100.0	45.63	120.1	47.95	122.4	47.44	118.5	45.52	113.8	43.03	135.7	45.57

Relación entre los Ingresos y el Producto Territorial Bruto

AÑOS	1964		1965		1966		1967		1968		1969	
	Indice	%	Indice	%	Indice	%	Indice	%	Indice	%	Indice	%
Producto T. Bruto	100.00		100.00		100.00		100.00		100.00		100.00	
Total Ingresos	29.74		31.85		30.97		29.76		29.22		31.80	
Ingresos Corrientes	16.17		16.58		16.28		16.21		16.64		17.37	
Ingresos de Capital	13.57		15.27		14.69		13.55		12.58		14.43	

Fuente: Cálculos elaborados con base en las informaciones estadísticas de la Revista Mensual del Banco Central de Reserva de El Salvador, mes de Febrero de 1971.

1/ Incluye el Gobierno Central e Instituciones Autónomas.

con respecto al PTB. Su relación mínima fue de 16.17 por ciento en 1964; y su máxima, de 17.37 por ciento en 1969. Los ingresos de capital observaron una conducta oscilante, en relación con la mencionada macrovariable, con un mínimo de 12.58 por ciento en 1968; y un máximo de 15.27 -- por ciento, en 1965. Su relación promedio se perfiló en 14.0 por ciento, a lo largo de tal período. (Véase el Cuadro número 16).

2- Los Ingresos Tributarios.

a) Incidencia Global de la Tributación.

A través de la relación que resulta de comparar la recaudación tributaria total del país con el Producto Territorial Bruto, se obtiene un coeficiente al que se denomina "Presión Tributaria" y representa la proporción en que los impuestos gravitan sobre la producción total de bienes y servicios. (Véase el Cuadro número 17). Esta apreciación lógicamente debe complementarse con el análisis de las relaciones que se obtengan de comparar los impuestos directos e indirectos con esta misma variable macroeconómica.

En los últimos años se viene especulando acerca de lo que podría considerarse el límite de la presión tributaria para los países en desarrollo en general. No ha sido establecido en forma definitiva un coeficiente tope como regla general. Si bien las cargas tributarias tienen un límite dentro de la capacidad de una economía, la determinación de ese tope es tarea que en términos matemáticos todavía no ha quedado plenamente establecida como metodología de verdadera significación real. La óptima presión tributaria a que pueda llegarse en un momento depende de diversos factores que deben considerarse en forma cuidadosa. En general es deseable que los impuestos directos tengan mayor gravitación que los indirectos que tienden a incidir en forma indiscriminada en el consumo colectivo. Por otro lado, es menester considerar también el grado de eficiencia o productividad que se logra de los gastos públicos, que son finalmente la causa que provoca la necesidad de aplicar las cargas tributarias. Al mismo tiempo, dentro del análisis de la eficiencia del gasto, es necesario considerar la medida en que éste sirve como vehículo de redistribución de las cargas impositivas, en especial a través --

del volumen y destino de las transferencias.

El coeficiente tributario alcanzó un máximo de 10.69 por ciento en 1964; y un mínimo de 9.47 por ciento, en 1968. Durante todo el período 1961-1970, alcanzó una cifra promedio de 9.97 por ciento.

b) Presión de la Tributación según su Incidencia Directa o Indirecta.

Los Cuadros números 18 y 19 presentan series tributarias en las -- que se aprecian los totales de impuestos directos e indirectos, así como las relaciones de los dos primeros con respecto al PTB y la estructura porcentual de la masa tributaria total.

Según se aprecia en el Cuadro número 18, la participación de los -- impuestos directos en el PTB ha crecido en una forma poco significativa, con un máximo de 2.93 por ciento en 1969; y un mínimo de 1.82 por ciento, en 1962. Su relación promedio durante el período 1962-1970 fue de -- 2.2 por ciento. Su tendencia ha sido más bien casi estacionaria.

La participación de los impuestos indirectos, con respecto al PTB, tuvo un máximo de 8.09 por ciento en 1965; y un mínimo de 6.22 por cien to, en 1968. Su relación promedio, durante el período 1962-1970, fue de 7.3 por ciento. Su tendencia general ha sido ligeramente creciente du-- rante los primeros 4 años; en los siguientes 3 años decrece para recupe rar finalmente el nivel original. Como se aprecia, no se ha podido lo-- grar un crecimiento sensible ni sostenido en esta variable. En el Cua-- dro número IV-11 anexo se aprecia la Estructura de los Ingresos Tributa rios, Directos e Indirectos con respecto a los Ingresos Totales.

La inelasticidad de la estructura de la tributación directa no es un simple fenómeno que atenta sólo contra la cuantía total de ingresos que en un momento dado puede estar a disposición de la Hacienda Pública, sino que **es un hecho que tiene también honda y muy grave repercusión en la forma en que las cargas tributarias recaen sobre la colectividad; y como consecuencia, en la medida en que la Renta Nacional se distribuye.**

Los impuestos directos, que recaen directamente sobre las rentas -- derivadas de los factores productivos, constituyen desde un punto de -- vista económico la forma más equitativa de aplicar las cargas necesarias

CUADRO NUMERO 17
 EL SALVADOR: Presión Tributaria
 (En Miles de Colones - Precios Corrientes)
 1961 - 1970

Años	(1) Ingresos Tributarios	(2) Producto Terri- torial Bruto	$\frac{(1)}{(2)} = (3)$ %
1961	142.551	1.444.150	9.87
1962	153.403	1.602.581	9.57
1963	165.495	1.693.643	9.77
1964	199.604	1.866.742	10.69
1965	212.354	1.992.182	10.66
1966	210.124	2.109.749	9.96
1967	211.979	2.215.704	9.57
1968	217.019	2.291.911	9.47
1969	235.877	2.381.819	9.90
1970	264.594	2.538.362	10.42

Fuente: Cálculos elaborados con base en las informaciones de la Revista Mensual del Banco Central de Reserva de El Salvador, mes de Febrero de 1971.

para el financiamiento de la acción fiscal. Es decir, que al mayor poseedor, más se le grave; y el que menos tenga, esté en menor proporción sujeto a la obligación de pagar impuestos. Esta norma sustantiva tanto para el derecho tributario como para la correcta aplicación de una política eficaz de desarrollo económico se perfecciona aún más si la progresividad en las cargas tiene vigencia dentro de un sistema tributario.

Los impuestos indirectos, si bien son necesarios para complementar los recursos fiscales, desde el punto de vista de la justicia tributaria y de la redistribución de la renta resultan los menos convenientes. Un sistema tributario basado principalmente en impuestos indirectos se convierte en un mecanismo regresivo que gravita en forma injusta sobre la colectividad, haciendo que los de ingresos menos elevados paguen en términos absolutos lo mismo que los grupos de ingresos más elevados, lo que quiere significar en términos relativos que los impuestos serán sentidos con mayor intensidad en los grupos de menores ingresos. En la pre-

CUADRO NUMERO 18

EL SALVADOR: Presión de los Impuestos Directos e Indirectos
(En Miles de Colones - Precios Corrientes)

1962 - 1970

Años	(1) Impuestos Directos	(2) Impuestos Indirectos	(3) Producto Territorial Bruto	$\frac{(1)}{(3)}=(4)$ %	$\frac{(2)}{(3)}=(5)$ %
1962	29.112	115.109	1.602.581	1.82	7.18
1963	31.032	124.272	1.693.643	1.83	7.34
1964	43.212	144.035	1.866.742	2.31	7.72
1965	41.196	161.166	1.992.182	2.07	8.09
1966	40.651	159.134	2.109.749	1.93	7.54
1967	47.009	154.257	2.215.704	2.12	6.96
1968	63.126	142.494	2.291.911	2.75	6.22
1969	69.770	155.125	2.381.819	2.93	6.51
1970	62.142	187.249	2.538.362	2.45	7.38

Fuente: Cálculos elaborados con base en las informaciones estadísticas siguientes: CONAPLAN: Indicadores Económicos y Sociales, Publicaciones Nov/Dic/67 y Sept/Dic/70; Revista Mensual del Banco Central de Reserva de El Salvador, mes de Febrero de 1971.

sente década estos efectos se están sintiendo en el país. El sistema tributario se ha ido ensanchando por el lado de la tributación indirecta. Así, en el Cuadro número 19, puede verse que la participación de esta variable fue sustancialmente mayor, con respecto al total de ingresos tributarios, que la de los impuestos directos. El promedio de la primera, durante el período 1962-1970, fue de 72.4 por ciento, mientras que el de los segundos fue de 22.59 por ciento. La reforma tributaria es una necesidad para el reajuste sustancial de la estructura tributaria de El Salvador 1/.

c) Impuestos Procedentes del Comercio Exterior.

Una de las características más importantes de los ingresos públicos

1/ Véase el Capítulo relativo a las orientaciones básicas para la reforma tributaria en El Salvador.

CUADRO NÚMERO 19

EL SALVADOR: Estructura de la Tributación del Sector Público Nacional
(Cifras en Miles de Colones - Precios Corrientes)

AÑOS	1962 - 1970								
	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
INGRESOS TRIBUTARIOS	152.356	164.733	198.073	211.175	208.879	210.888	215.913	235.877	264.593
Impuestos Directos:	89.112	31.032	43.012	41.196	40.651	47.009	63.126	69.770	62.142
S/ La Renta	25.110	24.238	35.057	33.752	33.752	37.872	44.440	38.063	39.661
S/ La Propiedad	6.002	6.754	8.155	7.444	6.899	9.137	18.686	22.405	22.193
De Emergencia:	-	-	-	-	-	-	-	9.302	288
Impuestos Indirectos	115.109	124.272	144.035	161.166	159.134	154.257	142.494	155.125	187.249
Derechos Importación	60.015	60.237	63.933	62.745	62.678	59.386	52.911	57.200	65.033
Derechos Exportación	21.088	22.677	31.554	36.790	33.720	31.060	24.415	27.404	48.473
Imp. al Consumo	32.115	38.890	45.550	54.493	55.335	56.377	57.568	60.663	64.635
Otros Impuestos	1.891	2.468	2.601	7.138	7.401	7.434	7.600	9.858	9.108
P O R C E N T A J E S									
INGRESOS TRIBUTARIOS	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Impuestos Directos:	15.11	18.84	21.82	19.51	19.46	22.29	29.24	29.58	23.49
S/ La Renta	15.17	14.72	17.70	15.98	16.16	17.96	20.58	16.14	14.99
S/ La Propiedad	3.94	4.12	4.12	3.53	3.30	4.33	8.66	5.50	8.39
De Emergencia:	-	-	-	-	-	-	-	3.94	0.11
Impuestos Indirectos:	75.55	75.44	72.72	76.32	76.18	73.15	66.00	65.77	70.77
Derechos Importación	39.39	36.57	32.28	29.71	30.01	28.16	24.51	24.25	24.58
Derechos Exportación	13.84	13.77	15.93	17.42	16.14	14.73	11.31	11.62	18.32
Imp. al Consumo	21.08	23.60	23.20	25.80	26.49	26.73	26.66	25.72	24.43
Otros Impuestos	1.24	1.50	1.31	3.39	3.54	3.53	3.52	4.18	3.44

Fuente: Cálculos elaborados con base en la información estadística siguiente: COMAPLAN Indicadores Económicos y Sociales, Publicaciones de Nov/Dic/67 y Publicaciones Sept/Dic/70.

en El Salvador es la acentuada dependencia de los mismos respecto del comercio internacional; y de manera especial, los impuestos de importación. Este tipo de impuesto es de relativa facilidad para recaudarlo. Además debe tenerse presente que un país en desarrollo como el nuestro depende en forma significativa de las importaciones para abastecerse de multiplicidad de bienes que no se producen, pero que se consumen en el país; o aunque se produzcan, se importan por diversas razones.

Se observa en el Cuadro número 19 que los impuestos de importación han tenido un comportamiento un tanto errático con tendencia a la disminución. Su máxima participación, con respecto al total de ingresos tributarios, la alcanzaron en 1962 con el 39.4 por ciento; y la mínima, en 1969 con el 24.3 por ciento. Su relación promedio a lo largo del período 1962-1970 fue de 29.5 por ciento.

Asimismo los derechos de exportación han experimentado una tendencia oscilatoria y orientada a la disminución, durante el período en referencia. Su participación máxima, con respecto a los ingresos totales, se alcanzó en 1970 con el 18.3 por ciento; y su mínima, en 1968 con el 11.31 por ciento. Su relación promedio fue de 14.7 por ciento.

d) Perspectivas del Sistema Tributario.

Las medidas que se han adoptado no han podido frenar en forma enérgica las fuerzas que han venido deteriorando las finanzas gubernamentales, ni evitar su asociación con los desequilibrios externos. Paralelamente a este hecho han contribuido las pérdidas fiscales como factor de desajuste. (Véase, como ejemplo, en el Cuadro IV-12 anexo, en donde se presenta la exención fiscal por importaciones, la cual asciende a ----- 138.334 miles de colones en el período 1962-1969).

Al intentar el mantenimiento o incremento de los niveles de gasto, el Gobierno se ve forzado a incurrir en mayores déficit presupuestarios, en el aumento de la deuda pública y, finalmente, cuando las presiones se intensifican demasiado, en la adopción de medidas cada vez más restrictivas.

De especial interés es mencionar que la sustitución de importaciones y el establecimiento de un nuevo sector dinámico de exportación, no

han progresado lo bastante para aislar relativamente a la economía de las fluctuaciones de la demanda de productos tradicionales ejercida por los mercados internacionales. Además los mercados de dinero y de capitales están poco desarrollados y el Sector Público dispone de una reducida capacidad financiera 1/.

La elasticidad futura del sistema tributario está condicionada a su reforma y a la exploración de nuevas fuentes de recursos. Por ejemplo la tributación a la propiedad inmueble ha tenido un ínfimo desarrollo en nuestro país. (Véase el Cuadro número IV-13 anexo). Se considera que -- habría lugar a un incremento en los ingresos públicos gravando el valor de las propiedades urbanas y rústicas, con un impuesto adecuado, aparte del impuesto a la renta que ellas podrían producir.

Los impuestos a la renta personal requieren de un nuevo ordenamiento legal que permita una mejor recaudación y esté más acorde con los -- principios de la tributación progresiva.

Por último, debe insistirse sobre la necesidad de aplicar el impuesto territorial y otros sobre los signos exteriores de riqueza, todos los cuales, aparte de constituir nuevas fuentes de ingresos fiscales, reorientarían el modo de vida nacional por caminos más productivos.

1/ CEPAL, El Mercado Común Centroamericano y sus Problemas Recientes, E/CN. 12/CCE /363/Rev.1 8 de Mayo de 1971.

CAPITULO V

EL FINANCIAMIENTO DEL SECTOR PUBLICO

1- El Financiamiento del Sector Público en su Conjunto.a) El Sexenio 1964-1969.

Durante el período que comprende de 1964 a 1969 la cuenta consolidada del Sector Público Nacional genera una tendencia oscilatoria orientada hacia la disminución del ahorro corriente, que alcanzó sus máximos niveles en 1964, 1965 y 1966 con 60.100 miles de colones, 66.110 miles de colones y 48.773 miles de colones, respectivamente, en los que correspondientemente y en forma relativa, se obtienen tasas de inversión pública de importancia. El ahorro representa el 19.9 por ciento, el 20.0 por ciento y el 14.2 por ciento, respectivamente, de los ingresos corrientes totales en los años indicados. (Véase el Cuadro número 20). Estos datos revelan una adecuada cobertura, por medio del ahorro corriente, de los gastos de capital. No obstante, ello ocurre, en buena parte, debido a que la inversión pública es regulada durante tal período en la medida en que el ahorro permite su financiación. Es por esta causa también que la inversión pública oscila en forma muy variada en sus niveles totales.

b) La Coyuntura Actual.

El nivel de ahorro se ve comprimido en los años 1967, 1968 y 1969 alcanzando su nivel más bajo en 1968, cuando esta variable representa el 10.5 por ciento de los ingresos corrientes.

La baja tasa de inversión pública de 1964 (18.4 por ciento de la inversión total del país) proporciona a las finanzas fiscales, mediante el ahorro corriente, una alta financiación de los gastos de capital. Pero desde 1965, la creciente presión de los gastos corrientes, que en términos de tendencia no crecen en la misma proporción que los ingresos corrientes, repercute en el ahorro corriente provocando su descenso desde 60.100 miles de colones en 1964 hasta 47.552 miles de colones en 1969. (Véanse los Cuadros números 21-A, 21-B y 22). De otro lado, el crecimiento de los gastos de capital, que tampoco ha corrido en proporción al ahorro, principalmente por la necesidad de alcanzar y conservar convenientes tasas de inversión pública, ha derivado en un decremento relativo de la relación entre el ahorro corriente con respecto a gastos de capital. (Véase el Cuadro número 20). Este fenómeno ha ocurrido de --

CUADRO NUMERO 20

EL SALVADOR: Financiamiento de los Gastos de Capital del Sector Público 1/
 (En Miles de Colones - Precios Corrientes)
 1964 - 1969

AÑOS	Ahorro en Cuenta Corriente (1)	Ingresos Corrientes (2)	% $\frac{(1)}{(2)} = (3)$	Gastos de Capital (4)	% $\frac{(1)}{(4)} = (5)$
1964	60.100	301.817	19.9	73.097	82.2
1965	66.110	330.249	20.0	118.256	55.9
1966	48.773	343.389	14.2	104.714	46.6
1967	48.127	359.232	13.4	97.079	49.6
1968	40.131	381.991	10.5	68.729	58.4
1969	47.552	413.839	11.5	88.174	53.9

Fuente: El Ahorro en Cuenta Corriente se ha tomado de los Indicadores - Económicos y Sociales de CONAPLAN, período Septiembre - Diciembre /70. y Revista Mensual del Banco Central de Reserva de El Salvador, mes de Febrero de 1971.

manera relevante en el Gobierno Central. (Véase el Cuadro número 22). - Es decir, el ahorro corriente de este Sub-Sector ha venido a convertirse en un elemento de menor importancia en el financiamiento de los gastos de capital del Sector Público. De manera fundamental radica aquí el punto crítico al que han llegado las finanzas fiscales; los ingresos corrientes no alcanzan un nivel como para cubrir los crecientes gastos corrientes y generar un ahorro corriente que permita cubrir una parte sustancial de los gastos de capital.

c) El Financiamiento del Gobierno Central.

Ubicando y analizando el problema dentro del esquema institucional del Sector Público, la depresión financiera se centra en las finanzas - del Gobierno Central y se refleja en su Cuenta Corriente y Cuenta Capital. (Véanse los Cuadros números V-14-A y V-14-B anexos). Dichas cuentas han sido elaboradas en términos presupuestarios. Se han considerado así

1/ Los cálculos han sido elaborados con base en las informaciones que se detallan en la fuente de este Cuadro.

CUADRO NUMERO 22

EL SALVADOR: Relaciones Incrementales de los Ingresos y Gastos Corrientes del Sector Público
(En Miles de Colones)

AÑOS	Ingresos Corrientes	% Incremento	de	Indice	Año	Gastos Corrientes	% Incremento	de	Indice	Año
			Incremento	Base 1964=100.0	1964=100.0			Incremento	Base 1964=100.0	1964=100.0
1964	301.817	-		100.00		230.280	-		100.00	
1965	330.249	9.42		109.42		246.591	7.08		107.08	
1966	343.389	3.98		113.77		278.103	12.78		120.77	
1967	359.232	4.61		119.02		290.557	4.48		126.18	
1968	381.991	6.34		126.56		315.451	8.57		136.99	
1969	413.839	8.34		137.12		327.144	3.71		142.06	

Fuente: Cálculos elaborados con base en las informaciones estadísticas de la Revista Mensual del Banco Central de Reserva de El Salvador, mes de Febrero de 1971.



los mismos organismos y egresos de fondos especiales que desde 1964 --- constituyen el presupuesto de la Administración Central. Según se desprende de los Cuadros en mención, el ahorro corriente viene decreciendo en forma notoria, constituyendo una proporción cada vez menor de los ingresos corrientes y de los gastos de capital. De la relación entre el ahorro corriente con los ingresos corrientes y gastos de capital se obtienen los coeficientes que a continuación se indican:

	1964	1965	1966	1967	1968	1969
<u>Ahorro Corriente</u> =	20.3	22.3	14.8	14.2	8.6	8.3
Ingresos Corrientes						
<u>Ahorro Corriente</u> =	154.8	107.0	80.1	89.4	115.0	60.6
Gastos de Capital						

La contracción relativa que revela el ahorro corriente tiene entre sus causas principales, la de que los gastos corrientes han crecido a una velocidad anual un poco mayor que los ingresos corrientes, durante el período 1961-1970. No obstante, en este período, en términos de tendencia, con relación al año 1961, la velocidad de crecimiento de los ingresos corrientes ha sido mayor que la de los gastos corrientes. (Véase el Cuadro número 23). Factor de importancia ha sido también el crecimiento notable de las remuneraciones en el impulso de los gastos corrientes. (Véase el Cuadro número III-7 anexo). Las demandas por financiamiento de la mayor parte de los más importantes organismos del Sub-Sector Público Independiente han contribuido a su vez a elevar el crecimiento de los gastos corrientes, toda vez que el Gobierno Central ha tenido que atender, mediante transferencias de fondos corrientes, a la financiación de los presupuestos de tales organismos.

2- Los Problemas Financieros Específicos.

La estructura económica y social del país, la forma cómo se desarrollan las actividades de la economía nacional, la manera según la cual se distribuyen los beneficios de estas actividades entre la población y la mayor o menor capacidad de los sectores socio-económicos de bajos, medianos y altos ingresos para canalizar los resultados produci-

CUADRO NUMERO 23

EL SALVADOR: Relaciones Incrementales de los Gastos Corrientes y de los Ingresos
Corrientes del Sector Público. 1/
(En Miles de Colones)

1961 - 1970

AÑOS	Ingresos Corrientes	Incremento Annual %	Indice Base 1961=100.0	Año	Gastos Corrientes	Incremento Annual %	Indice Base 1961=100.0	Año
1961	161.115	--	100.00		139.449	--	100.00	
1962	171.672	6.55	106.55		145.271	4.17	104.17	
1963	181.180	5.54	112.45		150.116	3.33	107.65	
1964	210.458	16.16	130.62		158.781	5.77	113.86	
1965	224.542	6.69	139.37		169.284	6.61	121.39	
1966	223.519	-0.46	138.73		182.644	7.89	130.97	
1967	226.905	1.51	140.83		188.152	3.02	134.93	
1968	231.482	2.02	143.67		201.425	7.05	144.44	
1969	251.954	8.84	156.38		209.241	3.88	150.05	
1970	281.839	11.86	174.93		232.536	11.13	166.75	

Fuente: Revista Mensual del Banco Central de Reserva de El Salvador, mes de Febrero de 1971.

1/ Se refiere solamente al Gobierno Central.

dos, suelen ser el centro medular en donde se generan las principales limitaciones del gasto público.

La manera y el grado de racionalidad con que el Estado realiza sus gastos es otra de las grandes causas que contribuyen a explicar los fenómenos financieros del Sector Público, en especial cuando por diversas presiones, particularmente de carácter social, se obliga a tomar bajo su responsabilidad nuevas actividades directas o a suavizar ciertos efectos derivados de los estrangulamientos de la estructura socio-económica por su dependencia de factores exógenos.

En los Cuadros números 22 y 24 se observa cómo, durante el período 1964-1969, el incremento porcentual de los gastos fue casi siempre más acelerado que el de los ingresos; sin embargo, en términos absolutos tuvieron un crecimiento bastante proporcionado.

De lo anteriormente expuesto y de las series estadísticas indicadas se deduce que las alternativas para evitar una definida tendencia al desfinanciamiento de la actividad estatal está: en adecuar la estructura de los ingresos, o en restringir la acción estatal hacia módulos tradicionales en que el equilibrio se imponga al desarrollo. Las alternativas así planteadas presentan diversos grados de elección, pero la más adecuada se perfila en modificar de manera profunda el sistema tributario del país y racionalizar al máximo los gastos, tanto corrientes como de inversión. Una decisión de esta naturaleza implica definiciones de política económica muy delicadas; y aplicarlas, puede provocar grandes resistencias de los grupos de presión más organizados del país. No obstante, si no se llevan a la práctica, un futuro desarrollo económico y social más acelerado y hacia niveles superiores no se vislumbra en forma clara, ni parece muy posible evitar el recrudecimiento de tensiones sociales hoy latentes con gran intensidad; y que después, al hacerse efectivas, no darían tiempo para adoptar y aplicar esquemas racionales y adecuados.

En el caso de que la alternativa de restringir el gasto público total sea factible mediante una mayor racionalización, es preciso plantear la interrogante si con lograr esta sola finalidad se alcanzaría un mejor

CUADRO NUMERO 24

EL SALVADOR: Relaciones Incrementales del Gasto y de los Ingresos Públicos
(En Miles de Colones - Precios Corrientes)

1964 - 1969

AÑOS	Gastos Públicos Totales	% Incremento	de Incremento	Indice Base 1964=100.0	Año 1964=100.0	Ingresos Públicos Totales	% Incremento	de Incremento	Indice Base 1964=100.0	Año 1964=100.0
1964	322.738	-	-	100.00		354.665	-	-	100.00	
1965	394.877	22.35		122.35		409.965	15.59		115.59	
1966	416.031	5.36		128.91		429.841	4.85		121.20	
1967	423.655	1.83		131.27		432.440	0.60		121.93	
1968	419.183	-1.06		129.88		438.261	1.35		123.57	
1969	452.944	8.05		140.34		505.568	15.36		142.55	

Fuente: Cálculos elaborados con base en las informaciones presentadas en la Revista Mensual del Banco Central de Reserva de El Salvador, mes de Febrero de 1971.

financiamiento del Sector.

Hay que tener presente, sobre el particular, que gran proporción de los gastos del Estado contribuyen a ampliar de manera efectiva la demanda interna, que resulta afectada por la inadecuada distribución del ingreso. La restricción del gasto agravaría así este problema, pues ésta no siempre se traduce en una disminución inflacionaria que se supone -- lleva consigo cuando los gastos exceden los ingresos. Se sabe comúnmente que muchas veces una reducción en el consumo público provoca, en tiempo relativamente corto, una contracción del Sector Privado por la disminución de la demanda interna. (Se supone el hecho de que los ingresos percibidos por los grupos mejor ubicados no se destinarán a compensar dicha baja). Esta contracción del Sector Privado se traduce, en su fase secundaria, en una menor oferta de bienes y servicios, lo que a su vez contribuye a acelerar el proceso inflacionario 1/. Por tal motivo, no siempre es factible lograr con una simple disminución en los gastos públicos un equilibrio estable en el financiamiento del Sector Público. Pero sí es fácil con esa reducción afectar en forma seria la economía total.

De acuerdo a lo anterior, resulta razonable buscar un financiamiento adecuado y permanente a los gastos. Esto se consigue no sólo mejorando la eficiencia de las acciones estatales; sino de manera esencial, mediante la canalización hacia el desarrollo de excedentes no utilizados en el Sector Privado. Como primera prioridad es básico e imprescindible fijar, en términos de prioridades, las responsabilidades que el Estado debe afrontar; y después, asegurar un financiamiento con estabilidad de las mismas.

En el Cuadro número 25 se relaciona el crecimiento del gasto público total con el PTB y se establece la elasticidad de la primera variable con respecto a la segunda. Como se puede ver, sólo en los años 1964 y 1965 se presenta una elasticidad superior a la unidad. En el resto de -

1/ Carlos Lessa, La Política Económica como Proceso, ILPES, Santiago de Chile, Junio de 1967.

CUADRO NUMERO 25

EL SALVADOR: Elasticidad del Costo Público en Relación al P.T.B.

AÑOS	1 Gasto Público Total	2 Producto Territorial Bruto	3 Incremento anual del Gasto Público. Total	4 Incremento Anual del Producto Te- rritorial Bruto	5 $\frac{3}{4} =$ Elasticidad
1964	322.738	1.866.742	--	--	--
1965	394.877	1.992.182	22.35	6.72	3.33
1966	416.031	2.109.749	5.36	5.90	0.91
1967	423.655	2.215.704	1.83	5.02	0.36
1968	419.183	2.291.911	-1.06	3.44	-0.31
1969	452.944	2.381.819	8.05	3.92	2.05

Fuente: Cálculos elaborados con base en las informaciones estadísticas de la Revista ---
Mensual del Banco Central de Reserva de El Salvador, mes de Febrero de 1971.

los años el coeficiente es inelástico, como podría decirse lo mismo --- acerca de su tendencia.

Otro de los factores de singular importancia en el desfinanciamiento de la economía pública es la ausencia de organicidad y racionaliza-- ción de los gastos, situación íntimamente asociada con la estructura -- misma del Sector Público. Es muy probable que si se introducen normas -- de racionalización consecuentes con una política económica y financiera de un Plan bien formulado del Sector Público, se podría lograr conside-- rables economías, evitando duplicidad de gastos o egresos en rubros no prioritarios o cuya atención es diferible.

Es importante señalar que la compra de bienes y servicios en el --- Sub-Sector Gobierno Central representa alrededor de un 11.2 por ciento como promedio del consumo público, durante el período 1961-1970. Habría que estudiar la posibilidad de que el ahorro en este rubro por una ma-- yor eficiencia o productividad en el uso de los recursos de la Adminis-- tración Pública, pueda significar economías que contribuyan a incremen-- tar la variable ahorro en cuenta corriente; y mediante éste, financiar inversiones públicas u otros gastos de mayor necesidad.

Algo parecido ocurre con el crecimiento acelerado de los gastos -- sociales, tales como Educación y Salud (Véase el Cuadro número III-8 -- anexo) 1/. En realidad no se puede afirmar con certeza que estos incre-- mentos (43.0 por ciento del total de gastos corrientes en 1967) repre-- sentan una ampliación proporcional efectiva del servicio en términos de eficiencia - habitantes servidos. Esto no quiere decir que es necesario mantener un esfuerzo sostenido en la expansión de estos servicios, pero tal crecimiento debe guardar una relación directa con el aumento en la eficiencia de los mismos.

A.- Los Recursos Internos.

El crecimiento de los gastos públicos es un fenómeno irreversible. Si en algunos países, en períodos muy cortos, por una reducción forzosa

1/ Charles P. Kindleberger, Desarrollo Económico, Mc. Graw-Hill - Book Company, 1966.

de las aspiraciones colectivas expresadas en términos de demanda, el --
gasto público se ha podido contraer, a la larga nunca ha sido posible --
retrocederlo a niveles iguales ni mucho menos inferiores a los que al--
canzó cuando se iniciaron las preocupaciones conscientes del Estado por
convertirse en un agente impulsor del desarrollo 1/

De acuerdo con lo anterior, surge uno de los problemas más delicados que deberá enfrentar un Plan del Sector Público. La capacidad del --
Estado debe mejorarse en forma sustancial a fin de canalizar el esfuer--
zo interno hacia la satisfacción de demandas básicas, expresadas en tér--
minos de mejorar las infraestructuras económica y social, así como en --
la creación de nuevas fuentes productivas, con inversiones en industrias
estatales o mixtas, o mediante una racionalización eficaz en las inver--
siones financieras e indirectas realizadas por el Estado al sector pri--
vado. En otros términos, el esfuerzo interno debe ser el motor princi--
pal que mueva el financiamiento de la inversión estatal. Esto implica --
adecuar la presión tributaria a niveles razonables entre el esfuerzo --
conjunto del sector privado y del sector público en función del desarro--
llo económico y social del país. No obstante, conviene señalar que no --
todo aumento de la presión tributaria en comparación con un período an--
terior resulta necesariamente mejor. La estructura de la tributación es
un aspecto esencial. Los efectos de un sistema tributario en el que pre--
dominen los impuestos indirectos no son iguales a otro en que los im--
puestos directos sean los de mayor significación. En el primero, el as--
pecto regresivo no sólo consolidará la inadecuada distribución del in--
greso, sino que configurará una posición paradójica: Las funciones del
Estado como impulsador del desarrollo serán financiadas esencialmente --
por los grupos sociales de ingresos más bajos. Por otra parte, debido --
al mismo efecto regresivo, la demanda interna no crecería en una magni--
tud adecuada y suficiente para modificar los beneficios del crecimiento
de un modelo de economía dependiente de sus exportaciones de productos
básicos en un proceso de desarrollo hacia adentro, capaz de provocar --

1/ Alfred Bonné, Estudios sobre Desarrollo Económico, Editorial --
Aguilar 1964.

una ruptura de esa excesiva dependencia y, por consiguiente, de hacerlo autopropulsivo.

Con un sistema tributario con predominancia de los tributos directos será más fácil alcanzar los objetivos básicos que constituyen, la mayor parte de las veces, prerequisites de un desarrollo autosostenido, como es el mejoramiento de la distribución de los ingresos.

De igual modo será más viable allegar recursos financieros al Estado en forma suficiente como para cubrir los gastos derivados de responsabilidades básicas e imperativas.

Una proporción mayor de los impuestos directos aprovechará también recursos que suelen malgastarse cuando existen grandes excedentes económicos ociosos en poder del sector privado, de elevados ingresos, y contribuirá a financiar el desarrollo en una mayor medida que el que pueden efectuar los grupos socio-económicos de rentas más bajas, que no poseen disponibilidades ni para atender consumos mínimos.

a) El Fondo General.

Esta fuente ha financiado desde 1965 entre el 30 y el 40 por ciento de la inversión ejecutada. En 1966 alcanzó un nivel máximo de 36 millones de colones; y en 1968, un nivel mínimo de 19 millones de colones.

La inversión depende en gran medida del Fondo General, pero esta fuente financiera ha sido inestable y de tendencia irregular.

La demanda permanente de dicho Fondo alcanzó de 20 a 25 millones de colones.

El Fondo General debe ser lo suficientemente capaz de financiar toda la inversión directa del Gobierno y la contrapartida de los proyectos del Sub-Sector Gobierno Central financiados con recursos externos.

b) Los Recursos Propios.

Esta fuente financiera está integrada por los ahorros de funcionamiento de las Instituciones Autónomas y de las recuperaciones de préstamos. En los años 1965, 1966 y 1967, su participación en la inversión fue ligeramente superior al 20 por ciento, mientras que en 1968, 1969 y 1970 se mantuvo entre el 35 y el 40 por ciento. Una parte considerable de estos recursos se destinan a la inversión financiera. Alrededor del

50 por ciento de los fondos sirven para financiar inversión física; y el otro 50 por ciento, lo constituyen líneas de crédito de la Administración de Bienestar Campesino, Instituto Salvadoreño de Fomento Industrial y Financiera Nacional de la Vivienda.

Debido al crecimiento de los presupuestos de funcionamiento de los organismos autónomos y del aumento de los servicios de la deuda, acompañado a una dinámica poco sensible en sus ingresos, esta fuente financiera ha tenido también una contracción. De los 16 organismos autónomos del Estado que efectúan inversiones, sólo 6 obtienen ahorros reales de funcionamiento. El resto son subsidiados por el Gobierno Central.

c) Los Préstamos Internos.

El endeudamiento interno ha jugado un papel poco significativo en las finanzas del Sector Público durante el período de 1961-1970. (Véase el Cuadro número 26). Su participación con respecto al Producto Territorial Bruto ha tenido una tendencia casi constante, con un máximo de 3.95 por ciento en 1969; y un mínimo de 2.56 por ciento, en 1967. Su relación promedio en todo el período fue de 3.3 por ciento.

Una de las causas que explica la baja participación del endeudamiento interno obedece a un aspecto de política económica, cual ha sido el de evitar hasta donde sea posible recurrir a este tipo de financiamiento por parte de las autoridades públicas, aunque en los últimos años esta política tiende a revertirse en forma contraria. Otro factor es la estrechez del mercado interno de capitales que, como se sabe, restringe la posibilidad de aumentar la deuda interna mediante el sistema de bonos estatales vendidos al público o a las empresas privadas. 1/

La capacidad de endeudamiento interno de El Salvador resulta muy superior a lo que podría parecer, dado su comportamiento evolutivo que se presenta en el Cuadro número 26.

Los préstamos internos han participado en el total de la inversión

1/ Programa Mercado Común Centroamericano de Capitales, "Informe del Simposio sobre el Mercado de Capitales en Centroamérica, celebrado del 12 al 17 de Abril de 1971. San José, Costa Rica. Mayo de 1971."

con un aumento de un 5 por ciento hasta un 18 por ciento, durante el período 1965-1971, pero con una tendencia irregular. (Véase el Cuadro número V-15 anexo). Esta fuente de recursos se compone por bonos de las Instituciones Autónomas y del Gobierno Central, préstamos directos del Banco Central de Reserva de El Salvador y líneas de redescuento de este mismo Banco.

Las instituciones autónomas que hacen uso de esta fuente son las que tienen buen grado de solvencia financiera y las que realizan inversión financiera, las demás Instituciones reciben recursos de esta fuente por endeudamiento directo del Gobierno Central que les transfiere los recursos.

B.- Los Recursos Externos.

a) La Significación Teórica del Endeudamiento Externo.

En los últimos años esta fuente de ingreso ha crecido considerablemente en casi todos los países en vías de desarrollo, ya que no se puede negar que dichos flujos externos contribuyen a acelerar la tasa de desarrollo económico por efecto del incremento de la inversión bruta -- que suelen producir. Además por la insuficiencia del ahorro interno, especialmente en función de los objetivos del desarrollo deliberado, la captación de ahorros externos se convierte en uno de los principales factores para el logro de incrementos significativos en la producción, con lo cual se podría influir positivamente en disminuir la disparidad entre la oferta y la demanda. Ocurre, no obstante, que en gran medida -- para alcanzar este efecto es requisito previo contar con un mejoramiento en las infraestructuras económica y social del país, lo que determina -- que gran parte de esos recursos se destinen a esa finalidad 1/.

En cuanto a la capacidad de endeudamiento, se puede afirmar que no es fácil determinar cuál es el nivel óptimo de un país, dado el supuesto que los países prestamistas estén en condiciones o quieran conceder cualquier volumen de préstamos solicitados. Esta capacidad depende tam-

1/ La Primera Década del BID: Perspectivas para el Futuro, Mesa Redonda BID, Punta del Este, Uruguay, Abril de 1970.

CUADRO NUMERO 26

EL SALVADOR: Endeudamiento Interno y Externo del Sector Público, y sus Relaciones con el Producto Territorial Bruto. - Saldos a fin de año.

(En Miles de Colones)

AÑOS	1 Endeudamiento Total	2 Endeudamiento Interno	3 Endeudamiento Externo	4 Producto Territorial Bruto	$\frac{1}{4}$ -5 %	$\frac{2}{4}$ -6 %	$\frac{3}{4}$ -7 %
1961	117.579	53.828	63.751	1.444.150	8.14	3.73	4.41
1962	123.843	53.336	70.507	1.602.581	7.73	3.33	4.40
1963	152.352	60.928	91.424	1.693.643	9.00	3.60	5.40
1964	173.354	61.698	111.656	1.866.742	9.29	3.31	5.98
1965	204.635	58.026	146.609	1.992.182	10.27	2.91	7.36
1966	239.834	57.106	182.728	2.109.749	11.37	2.71	8.66
1967	262.581	56.825	205.756	2.215.704	11.85	2.56	9.29
1968	284.042	69.727	214.315	2.291.911	12.39	3.04	9.35
1969	319.142	94.115	225.027	2.381.819	13.40	3.95	9.45
1970	330.964	97.586	233.378	2.538.362	13.04	3.84	9.19

Fuente: Cálculos elaborados con base en las informaciones estadísticas presentadas en la Revista Mensual del Banco Central de Reserva de El Salvador, mes de Febrero de 1971.

bién de los factores que afectan el equilibrio de la Balanza de Pagos. Por tal motivo, si se desea incrementar la deuda externa, ya sea pública o privada, será preciso aumentar las exportaciones, factor exógeno de la economía. Por todas estas características, el endeudamiento externo dependerá más que de los deseos del país, de la acogida que encuentren en el extranjero sus solicitudes de préstamos y sus exportaciones.

En síntesis, se puede decir que la deuda externa es necesaria por los insuficientes ingresos de capital de origen interno y la obvia urgencia de incrementar la tasa de desarrollo económico. Conviene enfatizar que mientras su destino sea bien dirigido y no se abuse de este instrumento, los beneficios serán máximos, manteniéndose al país, por otra parte, dentro de un margen razonable de capacidad de pago.

b) El Servicio de la Deuda Externa.

La participación de esta fuente ha declinado desde un 40 por ciento en 1965 hasta un 16 por ciento en 1969 y 1970, decayendo sus valores absolutos desde 35.8 millones de colones hasta 14 millones de colones en los mismos años. En cuanto a la inversión programada en 1966 y 1967, sus niveles oscilaron alrededor de 100 millones de colones, con un mínimo de 22 millones de colones en 1968. Relacionando el servicio de la deuda externa con el PTB, se obtiene la carga que representa su pago para la producción del país, apreciándose un mínimo de 4.40 por ciento en 1962; y un máximo de 9.45 por ciento, en 1969. Su relación promedio durante el período 1961-1970 alcanzó la cifra de 7.34 por ciento, notándose una tendencia a incrementarse en los últimos años. (Véase el Cuadro número 26).

El servicio de la deuda externa representó, durante el período 1961-1970, un promedio de 32.6 por ciento con respecto a la exportación de mercancías. Esta relación ha tenido una tendencia ascendente alcanzando un máximo de 44.45 por ciento en 1969. Este hecho revela que la presión sobre la balanza de pagos del servicio de la deuda externa se ha vuelto más significativa.

La evolución de esta fuente ha sido irregular, no obstante guarda una relación directa con las disponibilidades del Fondo General que constituyen sus recursos de contrapartida.

El papel compensatorio que desempeñó el endeudamiento externo en El Salvador fue importante. Los empréstitos extranjeros, en 1964 y 1965, permitieron al Gobierno Central aumentar sus depósitos y cancelar las deudas contraídas con el Banco Central de Reserva de El Salvador en 1962, las cuales a su vez habían financiado fuertes déficits fiscales.

En el Cuadro número V-16 anexo se incluyen los sectores que han hecho uso de préstamos externos en el período 1962-1969. El sector que registra mayor endeudamiento concedido es carreteras y caminos. Igualmente se observa que se destinan montos considerables a los sectores electricidad, agropecuario y vivienda.

En el Cuadro número 9-17 se presenta la cuota pública externa, directa y garantizada, con una ilustración para reforzar los planteamientos mencionados en los párrafos anteriores y formarse una idea general de su monto y evolución.

CAPITULO VI

PRINCIPALES PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS DEL SECTOR PUBLICO

En este Capítulo se examinan algunos de los principales problemas y perspectivas de este sector de la economía nacional.

1.- Coordinación del Gasto Público.

La actividad del Sector Público es un factor dinámico de gran importancia para el progreso continuo y armónico de la economía nacional. Es además lógico suponer que los ingresos del Estado serán siempre exigüos en relación a las necesidades crecientes actuales y futuras de la población y las cuantiosas inversiones públicas que se requieren para satisfacerlas. En vista de este hecho se impone una estrecha coordinación del gasto público entre los diferentes organismos de los sectores que los realizan.

La coordinación de acciones urge, además del ordenamiento jurídico y reformas administrativas básicas necesarias, de la organización y programación efectivas de los tres Sub-Sectores que integran el Sector Público Nacional.

De la mayor conveniencia sería examinar la posibilidad de separar, en forma bien detallada, los egresos públicos cuando se elabore el presupuesto 1/. De esta manera se lograría tener una idea clara de la asignación específica de los recursos y el peso de la importancia de los mismos en el desarrollo del país.

Otro aspecto de gran interés es que la parte que se refiere a gastos de inversión en los presupuestos anuales, debe guardar una relación con los planes de inversión a más largo plazo; correspondiendo así los gastos anuales en inversiones públicas, a un plan global de desarrollo económico.

Existen problemas para realizar una coordinación efectiva del gasto público, tales como: la escasez de material estadístico y las deficiencias administrativa, legal y constitucional.

Las ventajas más importantes inherentes a dicha coordinación son las siguientes: economizar recursos y obtener los beneficios derivados

1/ CEPAL, La Aplicación del Presupuesto por Programas y Actividades a las Empresas Públicas, 12 de Julio de 1963.

de las inversiones en forma más rápida. En efecto, en el proceso de crecimiento económico con frecuencia se presenta la necesidad de calificar un problema con un enfoque nacional, aun cuando la ejecución parcial de los planes para resolverlo estén a cargo de varias entidades autónomas. Este es el caso, por ejemplo, del desarrollo integral de los recursos hidroeléctricos y de su plan vial para el país en su conjunto. En otras ocasiones el desenvolvimiento del país requiere más bien la concentración intensiva de inversiones para realizar en forma simultánea varios proyectos: facilidades de educación, programas de salud y vivienda, medios de transporte, energía, irrigación, etc. en una zona geográfica determinada. El Sub-Sector Gobierno Local no está en capacidad, por falta de recursos económicos y carencia de medios técnicos, para llevarlas a cabo. En ambos casos: en el de la solución de un problema de carácter nacional, así como en el desarrollo intensivo de una región específica, la coordinación de la política de gastos del Sector Público es de especial importancia y se impone su aplicación.

En síntesis, mediante una adecuada coordinación, se podrán concentrar fondos públicos en vez de tratar de efectuar diversas obras simultáneamente y será factible ejecutar planes específicos a los que se lograría darles finalización en forma más rápida que si se dispersan esfuerzos; pudiendo de este modo el país, derivar los beneficios de las inversiones públicas en un período más corto.

2.- Programación del Gasto Público.

El Sector Público de El Salvador ha destinado en los últimos años considerables recursos a inversiones en proyectos de desarrollo, en especial a obras de infraestructura social y económica.

No obstante, hasta ahora se ha carecido de un plan global de inversiones públicas en el cual se evalúen los proyectos y se establezcan las prioridades. De este modo las inversiones en cada proyecto específico estarían regidas por una norma general de acción en un marco de condiciones preestablecidas hasta donde ello sea factible cuando a hechos económicos se refiere.

Los gastos públicos, Gobierno Central e Instituciones Autónomas, -

alcanzaron en 1969 la cantidad de 452.944 miles de colones, o sea el -- 19.5 por ciento del Producto Territorial Bruto, cifra bien significativa que sugiere la necesidad de programar en forma adecuada esta variable.

Otra condición de influencia que determina la necesidad de programar el gasto público es la situación creada por el crecimiento demográfico 1/ y las presiones social y política que exige al Gobierno una alta tasa de desarrollo, es decir un rápido aumento del ingreso real per cápita.

Al hecho señalado de la conveniencia de que el Sector Público organice su gasto, se suma la existencia de un Sector Privado cuya actividad se ve limitada por lo siguiente: la incertidumbre de los mercados; la inseguridad sobre las disponibilidades de los factores de la producción, en particular mano de obra especializada y capital; la carencia de estudios sobre recursos naturales y materias primas, etc. Estos factores inducen al Sector Público a hacerse cargo de cierta clase de inversiones que por corresponder a servicios públicos no permiten sino una baja rentabilidad al capital invertido, lo que no es atractivo para la iniciativa privada. Debe, por otra parte, señalarse que algunos proyectos de este tipo de inversión implican la erogación de elevados capitales de los que la iniciativa privada no dispone, más aún cuando en el país no existe un mercado organizado de valores en forma sistemática y racional. El Sector Público al centralizar cuantiosos recursos está en mejores condiciones que el Sector Privado para efectuar estas inversiones. Por último, acontecen divergencias entre el interés público y el privado, de tal modo que las inversiones privadas no se efectúan en muchos casos tomando en cuenta las más apremiantes necesidades sociales del país, sino más bien en función de las perspectivas de beneficios económicos y riesgo. En estos casos el Sector Público podría cubrir la deficiencia de in-

1/ Cálculos del Centro Latinoamericano de Demografía estiman la oferta total de mano de obra para 1975 en 1.271 miles de personas lo cual significa crear en promedio 254.000 nuevos empleos anualmente; de lo contrario, el desempleo actual aumentaría.

versiones y asegurar la continuidad del desarrollo económico, aunque su grado de intervención tenga que acentuarse.

La programación del gasto público genera otra ventaja importante -- que es la de facilitar la actividad del Sector Privado. Tal programación permite ubicar los principales problemas y determinar el aporte fundamental que este Sector debe desempeñar en el desarrollo integral de la Nación 1/. La política del gasto público tiene entre sus objetivos inmediatos el de eliminar los obstáculos al crecimiento y conceder los estímulos necesarios para el adecuado funcionamiento y la expansión acelerada del Sector Privado, a través de una adecuada legislación tributaria y mediante una política de inversiones y de compras; orientando de este modo, las inversiones del Sector Privado de acuerdo con el plan nacional de desarrollo.

En síntesis, puede recomendarse que en la actual evolución económica del país convendría estudiar en forma detallada y con gran profundidad, las ventajas y problemas que implicaría una programación más sistemática y racional de los gastos e ingresos del Sector Público.

3.- El Problema de la Estabilidad Económica.

Una de las principales características de la economía salvadoreña es su sensibilidad a las fluctuaciones de los ingresos provenientes de las exportaciones, a causa de las variaciones en los precios internacionales. 2/

Entre los objetivos del Sector Público, la estabilidad de la economía juega un importante papel; y dentro de éste, las tareas principales a cubrir son las de lograr la estabilidad de precios y evitar la aparición de desempleo en gran escala.

En términos generales, las medidas que adopte el Sector Público que

1/ Oswaldo Sunkel, El Trasfondo Estructural de los Problemas del Desarrollo Latinoamericano, ILPES, Santiago de Chile, Marzo de 1966.

2/ A partir de 1963, la economía salvadoreña ha registrado déficit continuos en sus transacciones de bienes y servicios con el exterior; -- originados en parte, en un inadecuado crecimiento de las exportaciones.

afecten la demanda nacional, ya sea en su magnitud o en su composición, pueden constituir instrumentos de estabilización. 1/ Se perfilan como principales: el arancel de aduanas, los tipos de cambio, la política de control de precios y los proyectos de obras públicas.

Las medidas citadas en el párrafo anterior tienen serias limitaciones en cuanto a su amplitud y sus resultados en el medio salvadoreño. - Así por ejemplo, el arancel tiene como función primordial servir de fuente de ingreso para el Gobierno Central y servir como instrumento de protección a la industria nacional, pero con la adopción del Arancel Uniforme Centroamericano tales finalidades no pueden adaptarse a las condiciones cambiantes de la economía del país en el momento inmediato y preciso en que se necesitan, salvo si se diseña y se adopte un instrumento que flexibilice la aplicación del mencionado Arancel Uniforme. Las tasas de cambio no pueden variarse a discreción del país, ya que además de su repercusión en las inversiones y movimientos de capitales, las tasas están sometidas a regulaciones estrictas del Fondo Monetario Internacional. En relación con la política de precios, ésta se orienta principalmente a subsidiar al Sector Agrícola, pero dicha política tiene que ser elástica a la espera de que la productividad aumente con la aplicación de nuevas técnicas, la experiencia adquirida y la relocalización de algunos cultivos. No puede esperarse que los subsidios del consumidor a los agricultores sean permanentes sino que vayan cambiando en forma gradual con las variaciones de la productividad. Finalmente, la posibilidad de combatir el desempleo mediante un programa de obras públicas halla una seria limitación a la disponibilidad de divisas, además de los problemas de financiación del gasto.

Para concluir, el Sector Público salvadoreño no dispone de mucha -

1/ Los llamados "estabilizadores automáticos" no se mencionan en el texto ya que se trata de examinar algunas medidas específicas que el Sector Público puede adoptar. Las medidas de carácter monetario que son asimismo de gran trascendencia se han excluido.

libertad de acción por la carencia de flexibilidad institucional y estructural, pese a que su actividad es significativa como factor de estabilización de la economía.

4.- La Actividad Económica del Sector Público como Incentivo del Sector Privado.

El mayor o menor grado de desarrollo en que el país se halla en la actualidad es producto del esfuerzo conjunto y relativamente coordinado de la actividad económica de los Sectores Público y Privado. El funcionamiento de este último presenta una serie de obstáculos y problemas -- que el primero debe tratar de allanar y resolver, en forma efectiva, a través de su política y legislación.

Entre los objetivos principales de la ayuda del Sector Público al Privado pueden señalarse los siguientes: aumentar la tasa de ahorro e inversiones del Sector Privado y orientar éstos de acuerdo a las necesidades reales del país dentro de un plan general de desarrollo nacional.

Los factores externos a la empresa que influyen en la determinación de los costos de producción, limitando la instalación de las nuevas inversiones, deben ser modificados por la política que adopte el Sector Público.

En materia de infraestructura, las inversiones del Sector Público deben ejercer mayor y más efectiva influencia, a través de: mejorar el sistema de transporte, integrar las diferentes zonas productivas del país, expandir el mercado disponible a los empresarios nacionales y disminuir los costos de distribución. La producción de energía, en especial la hidroeléctrica, debe permitir a las empresas evitar las inversiones y gastos de operación de instalaciones propias para producirla.

Otro aspecto importante de la actividad del Sector Público es su oferta de mano de obra. Esta importancia radica en el hecho de que la demanda de personal aumente y varía su composición con el crecimiento económico y los cambios en la estructura de la producción que éste implica. La incidencia de la escasez de mano de obra calificada sobre los costos de producción es significativa. En efecto, éstos aumentan principalmente a consecuencia de un deterioro más acelerado del equipo -- más

gastos de repuestos y más tiempo desperdiciado en reparaciones - y de una mayor cantidad de artículos de baja calidad. A veces puede impedir incluso hasta la ejecución de nuevas inversiones. El Estado podría, mediante una política más agresiva, adecuar los planes educativos de tal manera que la oferta de mano de obra especializada aumente de acuerdo al ritmo de crecimiento económico.

Por último, es necesario enfatizar que el crecimiento económico necesita de un desarrollo equilibrado de las diferentes ramas de la producción nacional. Este equilibrio no se realiza en forma automática y con frecuencia inversiones privadas se malogran.

En relación con este problema se mencionó la importancia de las inversiones públicas en capital básico. Ahora conviene referirse de manera especial a la coordinación que requieren el sector industrial y el agropecuario. El desarrollo de varias actividades industriales que son propias de las primeras etapas del crecimiento económico, tales como productos lácteos y textiles, aceites y grasas vegetales, tabaco, artículos de madera, alimentos para ganado, etc. está íntimamente vinculado al desenvolvimiento del Sector Agropecuario, como fuente de materias primas. Pero a la vez éste no puede iniciar la producción de las mismas mientras no exista un desarrollo industrial, a no ser que la producción esté sometida a las vicisitudes poco halagadoras que son característica del comercio internacional de materias primas.

El Sector Público para aliviar este problema debe realizar mayor cantidad y variedad de estudios técnicos en sus organismos especializados, adoptar una política crediticia a un nivel superior de coordinación a través del Sistema Bancario Nacional, reforzar la acción estabilizadora de precios y ejercer una influencia decisiva sobre el volumen y dirección de las inversiones privadas a través de incentivos diversos y adecuados.

El riesgo y la incertidumbre en las nuevas inversiones, y la inexistencia de un mercado de valores organizado, como fuente de financiamiento, podrían ser atenuados por el Sector Público mediante el establecimiento de un organismo integrado, o la reestructuración de alguno de --

los existentes, para que tenga cuatro tipos de funciones: carácter de -- promotor, en el sentido de que realizaría estudios concretos de proyectos de inversión y luego buscaría los inversionistas privados para ejecutarlos con ellos; asumir parte de los riesgos de Sector Privado al -- participar directa, pero temporalmente, en la instalación de nuevas empresas; formar y estimular el funcionamiento de un mercado de valores -- mediante la venta de las acciones de las empresas en que el organismo -- financiero haya participado, y finalmente, captar ahorro, en especial el pequeño, a través de la emisión de bonos y/o acciones en condiciones -- atractivas y financiar la adquisición de éstos a las personas o entidades que carezcan de recursos.

5.- La Financiación del Sector Público.

Se ha establecido el hecho de que los egresos públicos crecen más rápidamente que los ingresos; razón por la cual, es necesario que se busquen los medios para elevar estos últimos a fin de evitar la inestabilidad crónica de las finanzas públicas y sus desfavorables consecuencias en la economía nacional.

Tres son los factores principales que ocasionan el aumento de los egresos del Sector Público: a) El crecimiento demográfico, que implica mayores erogaciones en educación y salud; b) La evolución política y social tendiente a que el Sector Público asuma nuevas tareas. Esta evolución es clara en relación con la seguridad social, cuyos servicios se -- amplían constantemente, concediéndoseles a núcleos de población cada -- vez más amplios; y, c) El Sector Público tiene participación directa y creciente en los programas de desarrollo económico, los cuales demandan ingentes inversiones.

De acuerdo con lo anterior, el Sector Público necesita incrementar sus ingresos, a fin de extender e intensificar la atención de las necesidades del país.

a) Empresas.

El Sector Público podría aumentar sus ingresos mediante el establecimiento de nuevas empresas y la ampliación de las ya existentes en determinadas áreas de la actividad económica. Debe fomentarse el interés

de que el Sector se transforme en empresario - especialmente el INSAFI en la producción de bienes - y no sólo en un impulsador del inversionista privado.

b) Deuda Pública.

El Sector Público puede financiar también parte de sus gastos haciendo uso del crédito. El Gobierno y sus instituciones encuentran, no obstante, dos limitaciones principales a esta política: al captar fondos del público se puede establecer - a las tasas corrientes de interés - una competencia entre el Sector Privado y el Público por los ahorros que genera la economía salvadoreña, disminuyendo así las posibilidades de financiación del Sector Privado; y luego, al aumentar la deuda crecen los gastos del Sector Público por concepto de intereses. En relación con estos dos factores limitantes debe recordarse que son esencialmente estáticos, y que tomando en cuenta el aspecto dinámico de la economía, la situación puede variar. En efecto, el gasto público puede tener efectos positivos sobre el nivel del ingreso nacional, lo cual permitiría aumentar el volumen del ahorro, generando así nuevos fondos para la financiación del Sector Privado de la economía; además, el crecimiento del ingreso nacional aumentaría el rendimiento de los impuestos, lo cual ensancharía los ingresos fiscales, permitiendo esta situación a la vez hacer frente a mayores gastos públicos.

En el período 1972-1977 el crédito externo representará una fuente importante de financiación para el Sector Público. Se estima que dichos préstamos alcanzarán en el sexenio, en forma acumulativa, la cifra de 285.5 millones de colones (Véase el Cuadro número VI-18 anexo).

c) Impuestos.

La principal fuente de ingresos del Sector Público, históricamente, han sido los impuestos; así por ejemplo, durante el período 1962-1970 - los ingresos tributarios representaron en promedio el 88.7 por ciento - de los ingresos totales del Gobierno Central. Es evidente que este es el rubro, que debe proveer en su mayor parte el aumento de los ingresos que el Sector Público requiere con urgencia.

Es importante observar que, sin alterar la estructura de los im--

puestos ni las tasa tributarias, los ingresos tenderán a aumentar. Este fenómeno ocurrirá por las razones siguientes: el desarrollo económico del país permitirá un aumento de los ingresos públicos a través de un mayor rendimiento de los impuestos; la aplicación de mejores métodos de control que eviten el atraso y la evasión del pago de los mismos; y, la universalización de cierto tipo de impuestos.

Los impuestos que muy posiblemente sirvan de medio para aumentar los ingresos fiscales, son algunos de tipo directo como el impuesto sobre la renta y el territorial y otros indirectos como los de consumo.

Existe la inclinación a establecer un impuesto territorial especial sobre las tierras que se califiquen como potencialmente productivas y que en la actualidad se encuentren incultas. La implantación de este tipo de impuesto plantea problemas. Los propietarios de tierras su jetas a pagar el impuesto bien pudieran desear convertirlas en producti vas a fin de evadir el impuesto. Para esto será necesario que demanden recursos de producción lo cual disminuirá la disponibilidad de dichos recursos para otras actividades del país. Luego, los efectos adversos que el impuesto en referencia puede tener sobre la productividad de la tierra, ya que el objetivo del propietario será el de que su tierra no sea calificada de inculta para no pagar impuestos, sin tomar en cuenta, como lo requiere el desarrollo económico del país, la máxima producción por unidad de área cultivada. Estas dos posibilidades sugieren que esta clase de impuesto no debe contemplarse en forma exclusiva como fuente de ingreso, sino más bien como uno de los instrumentos de un plan general que resuelva el problema agrario que afronta el país, en el cual se incluyan otras medidas para contrarrestar los efectos en mención. 1/

Es importante hacer notar que los impuestos de consumo pueden ser altamente progresivos, dependiendo este hecho de la estructura de la --

1/ Este impuesto presenta otros problemas: uno técnico que se refiere a definir lo que se entiende por tierras "potencialmente productivas", y otro administrativo, que se relaciona con la elaboración de un catastro eficiente.

distribución del ingreso. En caso de una distribución muy desigual, los impuestos de consumo sobre artículos que sólo los grupos de altos ingresos demandan son progresivos. De esta manera este tipo específico de impuestos, está acorde con la tendencia que anima la política impositiva contemporánea.

Por último, es necesario recordar que la política de impuestos no tiene como meta exclusiva recaudar fondos para el Sector Público, sino también el crecimiento y estabilidad de la economía, además de una justa distribución del ingreso nacional.

6.- Características Institucionales y Legales.

En forma breve se procede a continuación a señalar algunos de los principales problemas que afectan las acciones públicas directas y que guardan una íntima relación con factores de naturaleza institucional, legal y administrativa. La estructura que presenta el Sector Público da lugar, por sí mismo, a una serie de rigideces cuyos orígenes o motivaciones parten, a su vez, tanto de la organización política del Estado como de la organización institucional de los órganos mediante los cuales presta sus servicios.

La organización ministerial revela poca inadecuación a las necesidades de eficiencia y agilidad con que debe actuar el Gobierno Central. El Reglamento del Poder Ejecutivo y otras leyes que rigen estos órganos esenciales del Sector Público son anticuados y no se concilian con aspectos de racionalidad mínima. Este hecho provoca un retardo en la solución de problemas administrativos o de otra índole, los cuales deben ser abordados como demandas del Sector Privado o de otros organismos del Sector Público.

Las líneas claras de política económica deben orientar mejor la acción estatal. De esta manera, se logrará una mejor coordinación entre el Gobierno Central y el resto de las otras áreas del Sector Público.

En el campo de la administración financiera y presupuestaria han de fijarse de igual modo definiciones de responsabilidad claramente establecidas entre los diversos organismos que administran los impuestos, las recaudaciones y los que manejan los gastos en sus diferentes niveles.

La contabilidad pública global, así como las funciones de pre y -- post - auditoría deben ser modernizadas, a fin de lograr una mayor eficiencia y coordinación en la técnica del control.

La organización presupuestal resulta aún débil, de manera especial en las oficinas sectoriales, varias de las cuales trabajan con patrones tradicionales incompatibles con sus nuevas responsabilidades.

En materia de financiamiento es necesario realizar mayores esfuerzos que posibiliten una planificación orgánica del Sector Público.

Si se añade a los factores antes mencionados la inexistencia de un servicio civil integral 1/, el marco de la eficiencia del Sector Público queda aún más limitado en la necesidad de adecuarlo a las nuevas exigencias de un desarrollo planificado.

En lo que respecta al control de las actividades económicas del -- Sector Privado se advierte una insuficiencia bastante significativa, -- que facilita la organización de monopolios o la proliferación de comerciantes esporádicos y oportunistas. Esta situación contribuye a propagar, con mayor intensidad que la normal, factores de carácter inflacionario latentes en la economía y derivados, consecuentemente, de su misma es-- tructura antes que de sencillos aspectos monetarios.

La ausencia de un control moderno en la recaudación de impuestos -- ha facilitado el fraude y la evasión.

Las disponibilidades legales que puedan frenar en forma ejemplar -- estos abusos deben ser aplicadas con todo rigor, a fin de que el sistema sea más operativo.

En lo que respecta al control interno de la Administración Pública, es de especial conveniencia establecer sistemas ágiles y eficientes que le permitan supervisar los resultados de sus acciones.

7.- El Sector Público como Productor de Bienes y Servicios.

El concepto común y generalizado que se tiene respecto a las limitaciones del Estado como productor de bienes y servicios, ha provocado

1/ No incluye, por ejemplo, un sistema de selección, promoción e -- incentivos.

el hecho negativo de que la expansión de estas funciones no se haya realizado en forma más coordinada y eficaz con los objetivos del desarrollo nacional. La consolidada idea de que el Estado es un mal administrador, en comparación con el Sector Privado, merece algunas consideraciones más profundas que demuestren su inconsistencia.

La actividad privada se mueve de forma esencial en función del lucro o beneficio que persigue con los bienes o servicios que produce. El Estado posee otras motivaciones 1/ que, desde luego, no pueden ser ni el lucro ni el beneficio económico del empresario. Son consideraciones de naturaleza socio-económica de carácter nacional las que impulsan sus acciones en la gran mayoría de los casos. Muchos son los ejemplos que demuestran cómo el Estado debe absorber actividades que por definición no son lucrativas ni en el corto, mediano o largo plazo, medidas en términos de beneficio - costo 2/. Esto sucede, por ejemplo, con los servicios de salud, educación, etc. los cuales al Sector Privado no le es posible tomarlos bajo su exclusiva responsabilidad. Ciertas actividades de naturaleza reproductiva deben estar en poder del Estado, aunque no produzcan beneficios de acuerdo al criterio de empresario privado. Existen obras que es preciso realizar, no obstante el riesgo que impliquen; y es el Estado, al que se debe responsabilizar por su ejecución.

1/ Myrdal, Gunnar, El Estado del Futuro, trad. de Florentino M. -- Turner, Fondo de Cultura Económica, 1961.

2/ Stephen Enke, Economía para el Desarrollo, trad. de Mario G. -- Menocal y de Almagro, Unión Tipográfica Editorial Hispano - Americana, México, 1965.

CAPITULO VII

ORIENTACIONES PARA LA IMPLANTACIÓN DE REFORMAS TRIBUTARIA Y ADMINISTRATIVA EN EL SECTOR PÚBLICO.

1.- Carácter de las Orientaciones de las Reformas que se Plantean.

En este Capítulo se hace referencia a las orientaciones que deberían normar las reformas básicas y que podrían aplicarse en un largo plazo por constituir cambios de tipo estructural que se requieren para que las actividades del Sector Público encuentren el soporte financiero fundamental para alcanzar los niveles de inversión esperados y para que la realización de los diferentes programas, que la consecución de dichos niveles implica, pueda ser lograda con la eficiencia administrativa de una maquinaria estatal capacitada para tales realizaciones.

Se sugieren orientaciones únicamente para la Reforma Tributaria y la Reforma Administrativa del Sector Público por considerarlas de especial importancia y de un interés básico para que sirvan de plataforma a las restantes reformas necesarias para imprimir cambios adecuados a la estructura económica y social del país.

Ambas reformas podrían constituir una responsabilidad del Ministerio de Hacienda. Correspondería al Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica vincular estas tareas con los grandes objetivos de los planes de desarrollo nacional, a fin de que las políticas que se generen de los planteamientos de reforma conserven coherencia entre sí y guarden armonía con las diversas políticas sectoriales que sustentan las grandes metas de cada sector económico o social previstos en el Plan.

A.- La Política Tributaria en Función de la Reforma.

La Reforma de la Tributación es esencialmente una modificación en la estructura impositiva, la cual se halla asentada sobre la base de impuestos indirectos que inciden de manera especial sobre los consumos; es contraria a los principios sustantivos de justicia tributaria e impide el logro de los grandes objetivos de los planes de desarrollo, en especial el de una mejor redistribución del ingreso nacional. La reforma, en consecuencia, debe reorientar la incidencia de los impuestos con un sentido de equidad a fin de que las cargas tributarias sean soportadas

con uniformidad de acuerdo a la capacidad real de los diversos grupos de ingresos, así como servir de estímulo efectivo del desarrollo de los distintos sectores de la economía del país.

a) Objetivos de la Reforma.

La reforma tributaria debe plantearse en función de los siguientes objetivos:

- Tratar de obtener una más justa y efectiva distribución de la -- carga tributaria;
- Impedir el fraude y la evasión;
- Ajustar el sistema impositivo a los principios de la técnica fiscal moderna en la recaudación, gestión, costos y control;
- Tener en cuenta las necesidades y características de los distintos sectores de actividades del país para cumplir con los grandes objetivos de orientación de la política de desarrollo; y,
- Servir como medio para la obtención de recursos para la financiación de los gastos fiscales.

b) Las Deficiencias Principales del Sistema.

A continuación se señalan los siguientes defectos de estructura:

- i) El sistema es inadecuado como instrumento fiscal para estimular el desarrollo efectivo de los diferentes sectores de la economía.

Los incentivos fiscales que en la actualidad se conceden significan pérdidas seguras para el fisco, por rentas que se originan no sólo de -- las nuevas inversiones sino también de las realizadas con anterioridad. No está demostrado que tales sacrificios fiscales sean con certeza la -- causa principal del aumento de la producción de quienes disfruten de -- los incentivos.

- ii) La distribución de las cargas es injusta y tiende a hacer la -- tributación más regresiva.

Este hecho se produce porque el gran peso de la tributación recae sobre la modalidad indirecta; y, en particular, en los impuestos al consumo y en las transacciones. Los impuestos indirectos representan más -- de las dos terceras partes de la masa tributaria total; con lo que se -- obtiene, careciendo de un sistema diferencial de impuestos al consumo,

que las cargas tributarias en su mayor parte recaigan por igual en los grupos de altos como de bajos ingresos. Desde el punto de vista de la distribución de la Renta Nacional, esta deficiencia del sistema contribuye a hacer más distantes las desigualdades en los tramos de ingreso y obstaculiza la suavización de ellas.

iii) El sistema es inelástico en relación con el crecimiento de la economía.

Este defecto del sistema es de bastante significación en el caso de los impuestos directos. Este grupo de impuestos se contrae paulatinamente durante el período 1961-1970, representando cada vez una menor proporción dentro del PIR, que se ha incrementado a una tasa promedio de 6.02 por ciento. Tal incremento, que lleva consigo un crecimiento real de los ingresos de los factores productivos, salarios, intereses, rentas, utilidades, etc., debería haber conllevado como mínimo un crecimiento de igual magnitud de la tributación que incide sobre dichos ingresos.

iv) El volumen de ingresos tributarios que el sistema genera es insuficiente para financiar los gastos fiscales.

La rápida expansión de la actividades públicas en la década presente, y en consecuencia, de los gastos que ellas suponen, en especial los de naturaleza corriente, han llevado a los gastos del Sector Público a un nivel en el cual los ingresos recaudados y provenientes de tributación resultan insuficientes como fuente fundamental de recursos fiscales capaz de producir ahorros significativos que permitan financiar en una adecuada proporción los gastos de capital. Este problema es particularmente cierto en el caso de la tributación que financia los gastos del Gobierno Central.

La tributación ha crecido a menor velocidad que los gastos; razón por la cual, se ha dado una declinación en el ahorro corriente.

v) El sistema es relativamente complejo.

Los diversos impuestos actualmente en vigencia conforman un sistema relativamente complejo, que dificulta en alguna medida su comprensión

no sólo para los contribuyentes en general, sino también para los mismos responsables en su administración. Tal hecho ocasiona, particularmente en el caso de impuestos directos, una evasión de alguna magnitud y que una cuantía no adecuada de contribuyentes se vean afectados por los impuestos.

B.- Las Medidas Concretas de Política Tributaria a Adoptar.

Como necesariamente tiene que suceder en toda reforma de carácter estructural, se requerirá de un período que cubra algunos años para que ello alcance su máxima vigencia. Esta situación supone que deberán tomarse diferentes medidas en forma gradual a fin de que los cambios se hagan sin producir trastornos que atentan contra el éxito de la reforma.

En armonía con los problemas ya planteados la reforma debería orientarse en sus fases iniciales a superar con criterio estratégico los aspectos más significativos de los fenómenos que distorsionan la conducta del sistema impositivo, en especial la tributación directa.

a) Cambios Estructurales.

El aspecto más importante de la reforma lo constituyen los cambios que es necesario introducir en la estructura de la tributación. Los impuestos indirectos han crecido en forma desproporcionada mientras los directos han decrecido no sólo en su relación porcentual respecto de los indirectos sino en su relación con el crecimiento de los factores de la producción. Debería atenuarse la incidencia de algunos impuestos indirectos para fortalecer la tributación sobre las rentas recibidas.

b) Incremento del nivel global de recaudación.

Los cambios estructurales deben orientarse a producir un incremento en el nivel de la recaudación, para lo cual deben basarse en la compensación de los desequilibrios mediante la implantación de nuevos impuestos y la revisión de los existentes. Es menester, no obstante, estudiar la posibilidad de reducir determinados impuestos indirectos, una vez que se haya cubierto los requerimientos financieros a medida que los nuevos impuestos puedan aplicarse en grado satisfactorio. En todo caso en las actuales condiciones no resulta aconsejable acudir a la tributación indirecta sin antes establecer un régimen riguroso de impuestos

directos.

c) Revisión de los regímenes de incentivos y protección.

Es esta una área de la política tributaria que requiere el tratamiento conjunto de las medidas de protección y de incentivos que se adopten. En la actualidad existen en forma dispersa en las leyes del impuesto a la renta, de promoción industrial, de promoción de exportaciones y de promoción regional, exenciones totales y parciales que se hallan desarticuladas entre sí y no responden a criterios definidos que canalicen efectivamente la protección estatal en la dirección deseada.

Es indispensable la revisión del régimen existente de incentivos a fin de corregir en la mayor medida posible las distorsiones dadas en función de políticas sectoriales, siendo recomendable la sustitución de las formas actuales de desgravación por el método de la depreciación acelerada para todas aquellas actividades productivas, con excepción del comercio y los de carácter financiero.

En el orden administrativo es también indispensable la integración de los diferentes regímenes en un esquema que permita la permanente revisión y reajuste de las políticas de incentivos en función de los cambiantes requerimientos del desarrollo de la economía.

d) Reordenamiento legal.

La complejidad del sistema tiene en buena medida su origen en la desarticulación de todo el esquema impositivo. La integración y definición de una política tributaria general sentaría las bases para la emisión de una Ley General de Impuestos, que agrupe la tributación a las rentas, al patrimonio, a los consumos y transacciones y al comercio exterior en un conjunto orgánico que facilite las tareas de administración tributaria y una fácil comprensión por parte de los contribuyentes.

2.- La Reforma Administrativa del Sector Público.

a) Necesidad y Significado de la Reforma.

La promoción estatal del desarrollo económico y social del país precisa de una eficiente administración pública. Las reformas legales, estructurales, técnicas y metodológicas constituyen una necesidad ineludible. El problema principal radica en la definición de los princi--

pios y fundamentos en que ha de basarse la reforma, su carácter, la estrategia a adoptar y la amplitud requerida 1/.

Dicha reforma no implica cambiar el orden político e institucional. Debe comprenderse que se trata de un ajuste integral de orden técnico, legal y procesal del actual aparato administrativo para inyectarle orden, capacidad, dinamismo y eficiencia.

No obstante, para dotar a la administración de las características enunciadas, no se trata solamente de producir cambios, fusiones o supresiones en determinados organismos considerados estratégicos, así como -- tampoco sería finalidad única la introducción de procesos racionales. -- Además de todo ésto es preciso un cambio total de actitud en todos los niveles y la aceptación y reconocimiento definitivo de que la administración debe ser ante todo objetiva y estable.

A fin de que todos estos planteamiento se traduzcan en un programa definido de acción se necesita una eficaz capacidad rectora que debe -- proyectarse y actuar en forma simultánea en el plano político y administrativo. Es de especial importancia el apoyo de la Presidencia de la República para proporcionar los estímulos que permitan fortalecer el servicio público y atenuar la influencia de la política en la administración, fomentando la comprensión y el respaldo de la ciudadanía en pro de su mejoramiento.

b) Objetivos y Principios de la Reforma Integral.

La administración pública debe contar con una organización que haga viable el desarrollo de políticas unificadas, en las que se especifiquen los campos de acción y los niveles de responsabilidad y en las que se -- consiga la concurrencia armónica de todas las instituciones al logro de los objetivos nacionales. Mediante la aplicación de principios de normatividad, generalidad y continuidad se debe implantar un marco amplio de ordenamiento institucional que sirva de base en el que se incluyan a to

1/ ICAP y Naciones Unidas, Informe de la Conferencia para la Determinación de Prioridades en la Acción Administrativa Estatal para el Desarrollo, 29, 30 y 31 de Octubre de 1964, San José, Costa Rica.

das las entidades públicas del país, reconociéndose que el proceso de reforma y de establecimiento de normas debe ser continuo para que asegure su éxito y le dé permanencia 1/.

El principio de la funcionalidad exige el enlace de las líneas de la organización institucional con las líneas funcionales. Este principio en su máxima aplicación exigiría la existencia de una entidad para cumplir en forma íntegra y con exclusividad la función correspondiente. En la práctica, esta posición sería obviamente la extrema, pero, por otra parte, la no aplicación del principio de funcionalidad conduce a la situación en que en la actualidad se halla la administración pública del país, en la que las responsabilidades en el desempeño de las diferentes funciones públicas están atomizadas entre diferentes Ministerios y multitud de organismos del Sub-Sector Público Independiente.

El principio de funcionalidad ha de llevarse a la práctica en la forma de una relación óptima entre la jurisdicción administrativa y las líneas funcionales a fin de que éstas aparezcan en la mayor medida posible definidas con claridad, pero sin llegar a producir rigideces en las líneas institucionales.

La eficiencia del servicio civil, la eficacia procedimental y la eficiencia financiera constituyen principios que deben tener vigencia en una organización administrativa en la que el elemento humano resulte valorado en su verdadera magnitud y en donde la fluidez de los procedimientos imprima permanente agilidad a la administración.

c) Las Principales Deficiencias de la Administración Pública Nacional.

De la confrontación de los principios a que debe ajustarse un sistema eficiente de administración y los que caracterizan la organización administrativa del Sector Público salvadoreño, resulta identificado un grupo de problemas que debe ser considerado sustantivo, ya que a más de distorsionar el funcionamiento del aparato administrativo por sí mismo,

1/ CEPAL, Problemas de Administración Pública en los Países en Desarrollo en la América Latina, ICAP, 1967. San José, Costa Rica.

provoca efectos subyacentes que tienden a su vez a profundizar la presencia de los defectos sustantivos.

i) Falta de normatividad.

No existe un marco o esquema nacional en el cual se fijen normas para el funcionamiento e tandarizado de toda la administración y que regule la creación de los servicios públicos en una forma equilibrada y homogénea, a fin de que las nuevas responsabilidades que en forma gradual adquiere el Sector Público se hallen sustentadas en un sistema acuñado en principios orgánicos que permitan el desarrollo de políticas uniformes.

ii) Defectuosa definición funcional.

Tanto en la Administración Central como en el Sub-Sector Público Independiente y aún en los Gobiernos Locales, existe una creciente dispersión funcional. Los Ministerios, así como los organismos públicos descentralizados, vienen asumiendo cada vez nuevas funciones y superponiendo éstas a las funciones para las cuales originalmente fueron creados. Ciertas funciones estratégicas se hallan repartidas entre diferentes Ministerios generando conflictos de jurisdicción mientras que otras se hallan carentes de liderazgo en el nivel político. Tal es el caso, por ejemplo, de la función Transportes y Comunicaciones, cuya ejecución se halla difundida en diversas Instituciones, y no existe un Ministerio específico que ejerza su dirección y oriente su política con un carácter integrado.

La dispersión funcional atenta contra la existencia de importantes actividades de promoción económica y social y distorsiona la capacidad de la dirección técnica y decisión política unitaria sobre sectores integrales de la actividad pública.

iii) Inadecuada descentralización.

Durante la última década ha proliferado el número de organismos públicos descentralizados para prestar diferentes clases de servicios. Es menester superar el actual significado del término autonomía, que debe ser entendido sólo en referencia a la responsabilidad financiera y no a la facultad de poder realizar acciones incoordinadas o diferentes a -

la política general del Gobierno. Con la existencia de tales autonomías éste cede mayores sectores de actividad pública en manos de entidades -- que abordan las más variadas funciones en los campos de promoción social y económica a nivel central y local.

El marco legal de dichas entidades necesita revisarse. Las leyes y decretos que crean o modifican su ámbito jurídico -- administrativo acusan una impresión conceptual y terminológica que imposibilita o dificulta la adaptación de la entidad en algunas de las categorías formales -- que el derecho administrativo reconoce como prototipo de organización y en las cuales se pueda sustentar un sistema coherente y sistemático de derechos, acciones y obligaciones públicas.

Las instituciones autónomas han quedado, en varias ocasiones, al -- margen de las orientaciones específicas del Gobierno en materia de política económica y social y algunas de ellas no están capacitadas para el desarrollo de un programa coordinado. Las inadecuadas relaciones entre el Gobierno Central y el Sub-Sector Público Independiente han tendido, en términos generales, a debilitar la planificación central en el proceso político, así como a disminuir la responsabilidad del Gobierno Central por algunas actividades de alto interés nacional.

iv) Bajo nivel de capacitación.

La importancia del elemento humano en la administración pública es evidente. Del grado de capacitación de éste y de sus niveles de preparación deriva la dinámica de la acción administrativa. La ausencia de una carrera administrativa y el hecho de que muchos procesos tienden a retardarse por efecto de la falta de motivaciones que agilicen la actitud -- del empleado público ha generado un status de relativo estancamiento en el sector administrativo.

d) Las Medidas de Reforma Requerida en el Corto Plazo.

d₁- Formulación e Implantación de una Ley de Bases para el -- Sector Público Nacional.

El problema esencial de la administración pública del país es desde luego su falta de organización. Hay una gran variedad de entidades -- que responden a normas legales heterogéneas y revelan la carencia de --

criterios racionales. Debe implantarse un marco general en función del cual se realice un ordenamiento institucional de conformidad a los medios y fines de cada una de las entidades del Sector Público del país 1/.

Una Ley de Bases en la cual se fijen las normas que permitan estandarizar a la administración pública, debe ser el instrumento que ponga en vigencia el principio de la normatividad.

d₂- Reestructuración del Aparato Ejecutivo de Acuerdo a Líneas Funcionales.

La necesidad impostergable de reorganizar funciones en la administración pública impone estudiar las competencias de los Ministerios para orientarlas de nuevo de conformidad a las funciones que se señalen en el Plan Nacional de Desarrollo. Se considera que la planificación económica se ha venido retardando y continuará de igual manera, si persiste la presente organización y estructura de las funciones públicas. Las oficinas sectoriales, que constituyen el instrumento básico e imprescindible de la planificación, cubren campos de acción diferentes de los Ministerios generando problemas de operatividad.

d₃- Revisión de las Funciones Descentralizadas.

Se impone la necesidad de revisar las funciones que en la actualidad están a cargo del Sub-Sector Público Independiente, con el fin de formar juicios sobre la manera y la medida de la eficiencia con que se están cumpliendo los servicios públicos. Con base en esta revisión se deben dictar las normas reguladoras, que sin afectar la autonomía del Sub-Sector, le permita cooperar en forma efectiva con los programas de administración.

d₄- Reorganización del Servicio Civil.

Debe ser un objetivo prioritario alcanzar un Servicio Civil que se identifique con los propósitos y metas que se señalen en los planes de desarrollo, pero que a su vez se conciba con un amplio criterio de equidad y justicia y se oriente a la capacitación del personal dando impor-

1/ José María Jácome, La Planificación Administrativa, ICAP, 1969. San José, Costa Rica.

tancia a la fijación de responsabilidades y obligaciones.

La oficina del Servicio Civil debiera tener a su cargo la orientación, supervigilancia y coordinación administrativa en lo referente al reclutamiento, méritos, deméritos, promoción, remoción y demás referencias de personal. Debería además dirigir, aconsejar e introducir el sistema de méritos y de capacitación de los funcionarios. Dicha oficina debiera disponer de una fuerte y significativa influencia en todas las actividades del Gobierno.

d₅- Creación de una Oficina Central de Administración Pública.

Sería de especial conveniencia que se creara una Oficina Central de Administración Pública, a nivel de la Presidencia de la República, que se encargara de planificar, ejecutar, evaluar y sistematizar, en forma continua y con carácter de permanencia, la reforma administrativa del país de conformidad a los grandes objetivos que reclama el desarrollo integral del país.

CAPITULO VIII
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

I- CONCLUSIONES.

A- Aspectos Administrativos.

La estructura administrativa actual del Sector Público presenta -- grandes limitaciones para alcanzar una mejor tasa de desarrollo. Revela deficiencias en la organización, los instrumentos legales y las prácticas administrativas en general. Cada Institución, por supuesto, tiene -- sus propios problemas específicos.

La ineficiencia relativa de los servicios del Gobierno Central pro voca demoras constantes y a veces hasta imposibilita la ejecución de -- programas a los Organismos. Este es un aspecto esencial en el que todas las dependencias tienen problemas, debido a la falta de sistemas adecua dos de transporte, mantenimiento de equipo y facilidades, compra y sumi nistros, etc. La burocracia gubernamental, en términos generales, carece de sensibilidad, entusiasmo y una actitud positiva hacia los cambios, asociado este hecho al criterio "anacrónico y reiterado" de que el Esta do es un mal administrador - desperdicia recursos y sus operaciones son muy costosas, lentas e ineficientes - y a la ausencia de una "carrera - administrativa".

No existen en la mayoría de los Ministerios y los Organismos Des-- centralizados unidades sectoriales de planificación para que se logre -- una integración de metas globales que forme un conjunto armónico y coor dinado, que permita el uso más racional y adecuado de los recursos.

Dentro de la estructura administrativa actual, el Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica, constituye una unidad más -- agregada al conjunto de Instituciones que proliferan en forma incoordi-- nada dentro del Sector Público, no cumpliendo a cabalidad con su papel de elemento racionalizador de la acción estatal.

Se puede afirmar, que a pesar de los esfuerzos realizados, se care ce de un ordenamiento viable y adecuado de los Ministerios en sus rela-- ciones con los grandes campos en los que se genera una acción de cambio socio-económica.

Los niveles de eficiencia del Sector Público son bajos debido a -- que sus sistemas de administración de personal, de planificación, de --

presupuesto y de análisis administrativo no son homogéneos.

La relación de autoridad formal entre los Ministerios y los Organismos Descentralizados no se halla bien definida con los consiguientes -- perjuicios operativos.

Los Gobiernos Locales (Municipalidades) no coordinan sus funciones entre ellos ni poseen un mecanismo dinámico, a través del cual, mejoren sus relaciones institucionales con el Gobierno Central, con el fin de -- conjugar esfuerzos para alcanzar los fines del desarrollo. Asimismo no aplican, salvo algunos casos, principios de administración científica -- en el desarrollo de sus funciones.

B- Aspectos Económicos.

Las siguientes conclusiones se refieren al Sub-Sector Gobierno Central:

Los gastos corrientes crecieron en una magnitud superior a los ingresos corrientes. Las erogaciones en sueldos y salarios representaron la mayor participación dentro de estos últimos; siguiéndole en orden de importancia, las compras de bienes y servicios, las transferencias corrientes al resto del Sector Público y al Sector Privado y los intereses sobre la deuda pública.

Los gastos de capital fueron relativamente bajos; y su comportamiento, durante el período 1962-1969, no correspondió de una manera regular a los cambios en el ahorro del Gobierno Central.

La tendencia al deterioro de los ingresos corrientes del Gobierno Central ha estado determinada por los efectos derivados de los beneficios fiscales que se conceden en virtud de los Tratados y Convenios de la Integración Económica Centroamericana, así como también por factores estructurales a nivel nacional. (Véase el Cuadro número IV-12 anexo).

La presión tributaria ha sido poco importante, a pesar de los resultados positivos que se generaron por las reformas en el sistema impositivo.

La pérdida experimentada en los ingresos fiscales, por efecto del proceso integracionista, fue de preferencia sustituida por los impuestos a las transacciones internas, cuyo rendimiento aumentó el 94.0 por

ciento de 1962 a 1969. También fue importante la reforma del impuesto sobre la renta efectuada en 1964, la cual produjo una elevación de los ingresos del 47.4 por ciento, aunque después se generaron pérdidas al gravar las utilidades capitalizadas y reservas de las empresas.

Los análisis realizados revelan una deficiencia básica del Fondo General de la Nación y una tendencia irregular a causa de no existir una política bien definida en cuanto a la aplicación de los gastos corrientes del Estado.

El 57.0 por ciento del déficit acumulado del Gobierno Central fue financiado con préstamos externos, durante el período 1962-1969.

La tendencia del financiamiento del déficit del Gobierno Central fue cambiante en el período referido. En 1962 y 1963 se recurrió al crédito interno en forma íntegra, pero de 1964 a 1967 la utilización del crédito externo cubrió la totalidad del déficit y aún permitió reducir la deuda interna. En 1968 y 1969 nuevamente fue el crédito interno el factor predominante hasta representar el 89.0 por ciento del déficit en esos dos años.

El Salvador recurrió al financiamiento del sistema bancario en magnitudes variables entre 1962 y 1969. En relación con el déficit total financió con crédito bancario el 54.2 por ciento, el cual previno en su totalidad del Banco Central.

El endeudamiento externo desempeñó un papel compensatorio visible en El Salvador. En 1964 y 1965 los empréstitos extranjeros permitieron al Gobierno Central aumentar sus depósitos y cancelar las deudas contraídas con el Banco Central de Reserva de El Salvador en 1962, las cuales a su vez habían financiado fuertes déficit fiscales. El crédito externo continuó siendo importante en 1966 y 1967, pero en los dos últimos años ha declinado, ajustándose en general a la tendencia de las inversiones públicas.

El Gobierno Central ha seguido una política fiscal con énfasis compensatorio. El déficit operacional, durante el período 1962-1969, fue el más bajo en Centroamérica en relación con los ingresos corrientes, lo cual reflejó una tendencia de ajuste de las inversiones públicas al

ahorro en cuenta corriente. Siendo reducidas las magnitudes del déficit, es dudoso que se generaran presiones inflacionarias, aunque éste se hubiera financiado internamente en su totalidad. En verdad, el crédito interno sólo fue usado en forma esporádica y en combinación con préstamos extranjeros de largo plazo vinculados a proyectos de desarrollo económico y social. Las condiciones anormales de 1969 se alejaron de las tendencias observadas en los siete años anteriores, pero aparentemente --- ello no se tradujo en presiones monetarias de consideración, por el --- hecho de que al mismo tiempo se fortaleció la balanza de pagos a raíz - de un mejoramiento apreciable en las exportaciones.

El nivel de las inversiones dependió de la capacidad de endeudamiento del Gobierno y del grado de preparación de los proyectos específicos, pero la asignación de recursos en aquéllas se ha hecho con ausencia de una planificación racional que incluya las prioridades reales que res---ponden a las necesidades más apremiantes del país.

En lo que respecta al Sector Público en su conjunto se hacen las - siguientes consideraciones:

El ahorro público ha declinado. El uso de préstamos internos ha -- crecido como una fuente alternativa y de cobertura - y no complementa---ria - del deterioro señalado. Los préstamos externos se han limitado en su utilización por la falta de un interés marcado, salvo algunas Insti---tuciones, en fijar y desembolsar los recursos propios que se exigen pa---ra el otorgamiento de dichos préstamos.

El análisis de la oferta de bienes y servicios públicos tiene espe---cial interés para precisar el efecto que puede sufrir el nivel y la composición del gasto público en la economía salvadoreña. Esta importancia se debe al significado que en la práctica tiene el Estado en las econo---mías mixtas y subdesarrolladas como productor de bienes y servicios. Su cede, no obstante, que este aspecto del análisis no siempre es factible. Hasta ahora la mayor parte de las investigaciones hechas en el Sector - Público han sido realizadas por el lado de los flujos financieros con - el fin de precisar los problemas monetarios y de política fiscal que -- aparecen con el aumento o disminución de los gastos públicos. Dichos en-

foque es importantísimo, pero no puede ser motivo de objeción la conveniencia de complementarlo con un examen por el lado de los flujos físicos, ya que éstos y su evaluación en términos de flujos monetarios permitirían además medir la eficiencia con que el Estado, como polifacético órgano productor, está aplicando sus recursos y contribuyendo a satisfacer demandas económicas y sociales básicas.

Las tareas para medir con precisión la producción de bienes y la prestación de servicios de las entidades públicas tropiezan aun con obstáculos de tipo estadístico, problemas de definición y metodológicos.

En una apreciación general, como característica más relevante de las acciones directas, que en la producción de bienes y servicios ofrece el Sector Público Salvadoreño, se señala la siguiente: La mayor parte de las acciones estatales directas están centradas, de manera esencial, en torno a la satisfacción de dos grandes tipos de necesidades nacionales: el mejoramiento de la infraestructura económica y la satisfacción de demandas por servicios generales y sociales, siendo secundaria la oferta en servicios económicos. En otros términos, las actividades de carácter económico reproductivo más directo, como son las originales en la industria o en la producción de bienes de capital, no tienen un rol significativo en la economía pública.

II- RECOMENDACIONES.

A- Aspectos Administrativos.

La estructura administrativa del Sector Público tendrá que ser flexible y adecuada a las necesidades del desarrollo. Deberán introducirse cambios planificados cuyas características básicas podrían ser las siguientes:

1- Organización

Las leyes orgánicas y sus respectivos reglamentos de las Instituciones deben revisarse y redactarse de nuevo para que reflejen fielmente las funciones propias de cada una, su estructura básica y sus relaciones afines entre ellas. Los cambios deben plasmar una estructura orgánica uniforme, bien coordinada y consistente, que permita a cada Organismo desempeñar sus labores en forma óptima y sin ninguna duda de las responsabilidades y facultades que les corresponden.

Aunque en la presente Tesis no se propone un esquema nuevo de organización del Sector Público que introduzca cambios institucionales básicos en función del desarrollo - debe formularse un plan especial que rebasa los límites de este trabajo - se sugiere realizar las siguientes acciones concretas:

a) Crear una Oficina Central de Administración, al más alto nivel técnico y político, que asuma la función básica de planificar y ejecutar la reforma administrativa. Esta institución tendría carácter permanente y debería diseñarse para que controle, dirija, coordine y mejore, en forma continua todas las actividades administrativas del Sector. A esta Entidad deberían asimilarse Instituciones, tales como: la Corte de Cuentas de la República, el Tribunal del Servicio Civil, etc.

b) Establecer el Ministerio de Transportes y Comunicaciones, en el cual se centralicen, dirijan y coordinen todas las actividades de este tipo que se hallan dispersas. A éste se integrarían Instituciones, tales como: La Dirección General de Correos, la Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma, la Dirección General de Aeronáutica Civil, etc.

c) Crear un Departamento de Planificación Municipal en el Ministerio del Interior, a fin de que estudie, planifique y coordine el desarrollo integral del Sub-Sector Gobierno Local (Municipalidades).

d) Establecer la Corporación de Desarrollo Industrial, que tendría como función básica impulsar el desarrollo ordenado e integral del Sector Industrial y explotar, por sí misma y en carácter de empresario, líneas industriales que el Sector Privado no quiera atender, las atiende mal, o que a juicio de la Institución debe explotarse ésta con carácter de exclusividad por razones de estrategia nacional. A este Instituto deberían integrarse el Instituto Salvadoreño de Fomento Industrial, el Fondo de Garantía de la Pequeña Industria, etc.

e) Crear el Instituto de Desarrollo Agrario, que tendría como función básica la planificación y ejecución del desarrollo del sector rural, especialmente la Reforma Agraria. A esta Institución deberían asimilarse Organismos, tales como: Administración de Bienestar Campesino, Instituto de Colonización Rural, etc.

f) Establecer la Organización Nacional de Comercio Exterior, que planifique, dirija, coordine y ejecute todas las acciones de desarrollo de las exportaciones, incluyendo básicamente financiamiento, y atienda las regulaciones en las importaciones en función de las necesidades del país. A esta entidad deberá asimilarse, por ejemplo el Centro Nacional de Fomento de las Exportaciones.

2- Dirección y Control Ejecutivos.

Los Ministros, Subsecretarios, Jefes de Direcciones y Departamentos deberán recibir la formación básica necesaria para permitirles desempeñar a cabalidad sus labores como funcionarios ejecutivos. Deberá instituirse como proceso normal de gobierno el sistema de ofrecer orientación, adiestramiento y práctica a los funcionarios de nivel ejecutivo. Será importante diseñar e instalar un sistema moderno de informes y evaluación del trabajo, mediante el cual los ejecutivos del gobierno podrán cumplir sus responsabilidades y tener decisiones, sobre la base de datos exactos, actualizados y oportunos.

3- Rendimiento de los Empleados.

Es necesario efectuar el inventario de personal, el sistema de estadísticas y la tramitación uniforme de las acciones de personal. Esto facilitará el análisis y la evaluación de las condiciones del personal

y las tendencias dentro del Sector Público.

Habrá que imprimir más énfasis que nunca al adiestramiento. Para tal fin se podría establecer un centro de adiestramiento que sirva de foro para enseñar a los empleados las habilidades especiales que necesitan para realizar sus labores relativas al desarrollo.

4- Servicios Generales.

Deben prepararse especificaciones para la mayoría de las mercancías que se adquieran, a fin de garantizar el nivel de calidad y la estandarización de marcas y características necesarias para facilitar el mantenimiento, las reparaciones y la adquisición de repuestos.

5- Finanzas.

La contabilidad del Gobierno Central deberá modernizarse para proveer, tanto a los Ministerios como a otras Dependencias, mejores registros, datos y facilidades para lograr un sistema adecuado y ágil de recopilación periódica de datos y análisis de la situación económica. Los servicios de auditoría deben responder a la necesidad de tomar medidas inmediatas para cumplir, en forma eficiente, con las obligaciones del gobierno.

6- Actitudes Humanas.

Habrá que desarrollar un programa intensivo para que los funcionarios y empleados públicos tengan una actitud positiva y optimista con respecto al papel que desempeñan dentro del aparato gubernamental. Asimismo, el público en general, debe estar mejor informado acerca de las actividades que realiza el Sector Público. De esta manera, un público bien informado puede participar en el éxito de un programa planteado por un gobierno "desarrollista". Por esta razón, es importante efectuar un estudio ecológico de la reforma administrativa para el desarrollo.

El Poder Legislativo debe definir en mejor forma y fortalecer la concepción de que su función determinativa tiene ámbito y proyecciones nacionales e internacionales, al margen de intereses localistas, partidistas y de grupos o sectores. Mediante este enfoque se podría aminorar las presiones que sobre él se ejercen y corregir el hábito de legislar de manera improvisada, sin contar con una visión de conjunto.

B- Aspectos Económicos.

1- Con Relación al Gasto Público.

a) La magnitud total de la inversión pública debe ser regulada de conformidad a la capacidad de ahorro del Sector Público y de la necesidad de no introducir presiones inflacionarias en el resto de la economía.

b) Es necesario disminuir o eliminar las rigideces en la distribución de fondos públicos que resultan de la apropiación de los superávit por las empresas que las generan y de la existencia de impuestos específicos, a fin de lograr la asignación óptima de recursos para inversión, tanto entre los sectores como dentro de cada uno de ellos.

c) La asignación de inversiones debe realizarse mediante la aplicación de criterios económicos. La necesidad de reforzar la inversión en polos de desarrollo y de contribuir a la oferta de empleos en zonas geográficas con fuertes contingentes de desocupados, imprimen a estos criterios importancia esencial.

d) Una adecuada redistribución del ingreso debe ir complementada con el aumento de las prestaciones del Sector Público en educación, salud, vivienda, servicios sanitarios y seguridad social, en favor de los sectores de más bajos ingresos con el fin de no poner en peligro la formación de capital por parte del Sector Privado.

e) La magnitud de los incrementos que se propagan en la inversión pública, llevarán a aumentar el ahorro del Sector Público, como una alternativa más deseable que la de recurrir a un financiamiento no compatible con la estabilidad monetaria. Por tal razón, los montos de inversión pública que se propagan estarán condicionados al éxito de los esfuerzos que se planteen en los programas generales de ingresos y gastos del Gobierno. De otra manera se correrá el peligro de que la inversión pública sea el rubro que más soporte las variaciones de los ingresos reales del Estado. Un comportamiento de esta clase no es adecuado para satisfacer la necesidad de formación de capital en infraestructura económica y social que debe acompañar un proceso de desarrollo sostenido.

f) La función esencial de la inversión pública en el largo --

plazo deberá ser la de proporcionar la infraestructura económica y social que requiere el desarrollo del país.

g) Una meta fundamental del Estado debe ser la de aumentar la participación de la inversión pública en el PTB, ya que ésta constituye una medida para apreciar la importancia de la función inversora pública en la actividad económica.

h) Debe buscarse un aumento en el nivel del gasto público de tal manera que estimule una reactivación del Sector Privado.

i) Las fluctuaciones de la inversión pública deben responder a una política compensatoria anticíclica.

j) Los cambios cualitativos en la inversión pública deben orientarse a que ésta se convierta de instrumento de política económica compensadora en el corto plazo, en proveedora de infraestructura económica y social para sostener el desarrollo a largo plazo.

k) La inversión pública debe representar una demanda importante de numerosas líneas de producción nacional, estimulando el desarrollo de las industrias productoras.

l) En adición al cambio en la función de la inversión pública nacional, que consiste en enfatizar su papel como propulsor del desarrollo económico a largo plazo, se propone un cambio en la estructura de la inversión. Esta reasignación tiene por finalidad complementar la redistribución progresiva del ingreso a favor del sector asalariado. Por otra parte se logrará incrementar la capacidad productiva del factor trabajo a través de su mayor adiestramiento y aptitud física.

m) En cuanto a los criterios de asignación interzonal de los fondos públicos nacionales de inversión deben surgir de la comparación entre la situación actual y la deseada de acuerdo a los objetivos que propongan en los planes regionales y el propósito del Gobierno Nacional de procurar un desarrollo territorial equilibrado.

n) Es necesario hacer un diagnóstico completo de la situación actual en cuanto a la localización de inversiones del Sector Público. La adecuada consideración de la localización, por zonas, de la inversión pública nacional y de su repercusión económica debe ser parte esencial

de las tareas de CONAPLAN (Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica), de manera que se incluya los aspectos regionales que atiendan a reorientar la asignación espacial de la inversión pública.

2- Con Relación al Financiamiento del Sector Público.

a) El financiamiento fiscal es necesario que dependa en mayor medida de los recursos internos del país y, al mismo tiempo, obedezca a un sistema más equitativo de cargas tributarias, que no sólo faciliten una expansión racional y normal de la actividad estatal, sino que también coadyuven a la mejor distribución del ingreso nacional.

b) Otro factor importante que deberá considerarse para orientar el crecimiento de los ingresos está relacionada con la mayor importancia que deben adquirir las actividades empresariales del Sector Público, que necesariamente se traduzcan en mayores ingresos por concepto de venta de bienes y servicios, de manera que sin desvirtuar las motivaciones que orientan las acciones empresariales del Sector, se logre una mejor financiación de las mismas, contribuyendo también a presionar menos los ingresos corrientes tributarios.

c) Teniendo en cuenta el crecimiento que las inversiones públicas demandarán en términos del gasto público, es necesario que la presión tributaria ascienda en una proporción significativa del PIB.

d) Se considera como un objetivo básico que la tributación directa pase a constituir una magnitud más importante de la tributación total.

e) En relación con las ventas de las Empresas Públicas, es de especial importancia que éstas además de absorber el valor agregado neto más las mismas que utilizan, dejen un margen o saldo lo suficientemente razonable para mantener un crecimiento de las utilidades.

f) Los ingresos de capital provenientes del exterior deberán incrementarse de acuerdo a las necesidades y capacidad de endeudamiento del país, aunque debe tratarse de que su crecimiento sea menos rápido que el de los recursos internos, a fin de que esta variable no se utilice sólo como factor de ajuste de los recursos financieros necesarios para solventar el total de gastos del Sector.

3- Con Relación a una Estrategia Básica del Sector Público para el Desarrollo Nacional.

La estrategia básica para el desarrollo nacional que se propone en este numeral comprende los aspectos siguientes:

a) Política de Población.

El Salvador tiene una población joven y en rápido crecimiento, que presenta delicados problemas para satisfacer sus demandas de ocupaciones productivas y de servicios esenciales.

Una política de reducción de la tasa de crecimiento de la población tendría un limitado efecto sobre estas demandas en los próximos diez años. Una magnitud grande de la población que deberá ser educada y atendida en sus necesidades básicas, nació ya, y, la disminución del crecimiento se haría sentir en el largo plazo. A esto se agrega el hecho de la inexistencia de una distribución equilibrada de la población. Estas circunstancias requerirán una orientación de las tendencias de distribución demográfica en función de un desarrollo regional.

De ninguna manera, también, es posible pensar que no se tomen acciones rápidas y concretas en lo que a planificación familiar se refiere, a fin de aliviar la situación de las familias numerosas de escasos ingresos. Es de especial conveniencia intensificar los conocimientos necesarios para la planificación familiar y conseguir que se generalice su aplicación voluntaria.

Si no se logra una reducción del número de la familia entre los grupos menos productivos y de mayor necesidad económica, el impacto de los gastos en servicios sociales sobre el presupuesto nacional será cada vez mayor, disminuyendo su capacidad para atender el fomento económico de fuentes de empleo razonablemente remunerados que esas familias necesitan.

Se propone la ejecución de una política económica y social que facilite el empleo en condiciones dignas y que asegure igualdad de oportunidades para todos. El control voluntario de la natalidad constituye un elemento de dicha política.

b) Aumento de la Riqueza Nacional.

Este aspecto requiere de grandes esfuerzos que se traduzcan en inversiones y en producción, las que derivarán en mayores niveles de ocupación, consumo y bienestar económico y social, y acompañarse además, con una política paralela de una adecuación más equitativa de la distribución del ingreso.

La principal contribución del Gobierno consistirá en mantener y fortalecer un clima propicio, dentro del cual el Sector Privado pueda desarrollar sus capacidades empresariales y de innovación. El Estado procurará los incentivos a través de inversiones, servicios, reglamentaciones y otras acciones de política económica bien definidas y consistentes, acordes con el momento histórico en que se vive y en función de un futuro con un estilo de vida armónico y equilibrado.

c) Integración Económica de las Diferentes Zonas del País.

El Gobierno debe tener una participación más activa y sostenida para dotar las distintas zonas del país con el equipo físico y con los medios básicos para el mejoramiento de sus recursos humanos. Por estas razones, serán necesarias costosas inversiones públicas, las que por su magnitud y las limitaciones de recursos disponibles tendrán que regirse, en cuanto a su ejecución, por criterios de beneficio - costo y de ocupación.

d) Integración Social.

La integración social es una necesidad impostergable y urgente a las demandas y exigencias de la población, en especial de los grupos de más bajos ingresos, que por diferentes razones han permanecido marginados del progreso económico y social.

e) Fortalecimiento Institucional.

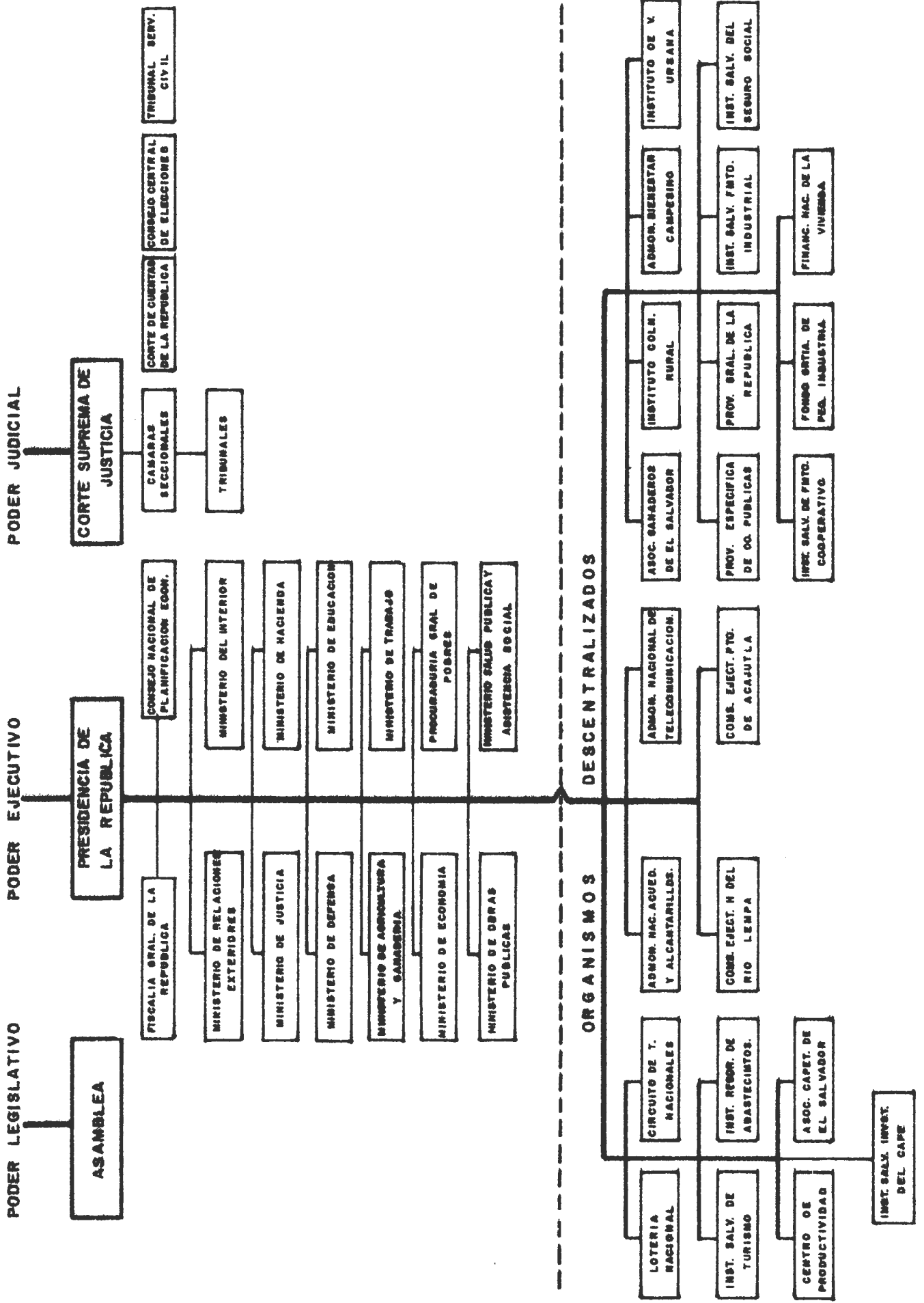
Las Instituciones del Sector Público deberán fortalecerse mediante reestructuraciones o reorganizaciones fundamentales que contribuyan a realizar, en forma eficaz y dinámica, los objetivos del desarrollo, así como los programas y/o proyectos que éste incluya.

INDICE DE LOS CUADROS DEL ANEXO

<u>No. del Cuadro</u>		<u>No. de Página</u>
I- 1	Organización del Estado de la República de El Salvador, C.A.....	121
I- 2	EL SALVADOR: Instituciones del Sector Público.....	122
II- 3	EL SALVADOR: Distribución del Ingreso en Zonas Seleccionadas.....	125
III- 4	EL SALVADOR: Inversión Pública Física y Financiera por Organismos del Gobierno Central e Instituciones Autónomas.....	126
III- 5	EL SALVADOR: Composición Porcentual de la Inversión Pública y Privada con Relación al Total de la Inversión.....	127
III- 6	EL SALVADOR: Estructura de los Gastos Corrientes del Sector Público.....	128
III- 7	EL SALVADOR: Gastos Corrientes del Sector Público, Indices.....	129
III- 8	EL SALVADOR: Estructura de los Gastos del Gobierno Central, por Tipos de Servicios.....	130
III- 9	EL SALVADOR: Esquema Básico Estructural para Integrar la Cuenta del Sector Público.....	131
IV- 10	EL SALVADOR: Estructura de los Ingresos Corrientes y de Capital del Gobierno Central con Respecto al Total de Ingresos.....	132
IV- 11	EL SALVADOR: Estructura de los Ingresos Tributarios, Directos e Indirectos con Respecto al Total de Ingresos.....	133
IV- 12	EL SALVADOR: Valor CIF y Exención Fiscal por Importaciones.....	134
IV- 13	EL SALVADOR: Ingresos Corrientes del Gobierno Central, por Categorías Específicas.....	135
V-14-A	EL SALVADOR: Gobierno Central (Fondo General y Otros Fondos) I- Cuenta Corriente.....	137

<u>N.º del</u> <u>Cuadro</u>		<u>N.º de</u> <u>Página</u>
V-14-E	EL SALVADOR: Gobierno Central (Fondo General y Otros Fondos) II- Cuento Capital.....	138
V-15	EL SALVADOR: Composición Percentual del Financiamiento de la Inversión Pública.....	139
V-16	EL SALVADOR: Deuda Pública Externa, Utilización de Fondos.....	140
V-17	EL SALVADOR: Deuda Pública Externa, Directa y Garantizada.....	141
VI-18	EL SALVADOR: Demanda Estimada de Recursos Financieros.....	142

ORGANIZACION DEL ESTADO DE LA REPUBLICA DE EL SALVADOR, C.A.



EL SALVADOR: Instituciones del Sector Público

<u>Sub-Sector Gobierno Central</u>	<u>Sub-Sector Público Independiente de Dependencia con Relación</u>	<u>Sub-Sector Gobierno Local</u>
1) Presidencia de la República	A- <u>Instituciones con Relación de Dependencia</u>	I- <u>Municipalidades</u>
2) Ministerio Público	I- <u>Ministerio del Interior</u>	Departamentos No.
3) Ministerio del Interior	1- <u>Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL)</u>	1) Santa Ana 13
4) Ministerio de Educación	II- <u>Ministerio de Educación</u>	2) Sonsonate 16
5) Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	2) <u>Universidad de El Salvador</u>	3) Ahuachapán 12
6) Ministerio de Defensa	3) <u>Comité Nacional Olímpico</u>	4) San Salvador 19
7) Ministerio de Justicia	4) <u>Federación Salvadoreña de Fútbol</u>	5) La Libertad 22
8) Ministerio de Economía	III- <u>Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social</u>	6) Cuzcatlán 16
9) Ministerio de Agricultura y Ganadería	5) <u>Cruz Roja Salvadoreña</u>	7) Chalatenango 33
10) Ministerio de Hacienda	6) <u>Consejo Superior de Salud Pública</u>	8) San Vicente 13
11) Ministerio de Trabajo y Previsión Social	7) <u>Instituto Salvadoreño de Rehabilitación de Inválidos</u>	9) Usulután 23
12) Ministerio de Obras Públicas	8) <u>Consejo de Salubridad</u>	10) San Miguel 20
13) Asamblea Legislativa	9) <u>Hospitales, Guarderías, Hogares y Salas Comunas que no Pertenecen al Sector Privado</u>	11) La Paz 21
14) Corte Suprema de Justicia	IV- <u>Ministerio de Economía</u>	12) Morazán 26
	10) <u>Instituto Salvadoreño de Turismo (ISTU)</u>	13) Cabañas 9
	11) <u>Instituto Regulador de Abastecimientos (IRA)</u>	14) La Unión 18
	12) <u>Centro Nacional de Productividad (CENAP)</u>	TOTAL 261
	13) <u>Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA)</u>	II- <u>Empresas Públicas</u>
		1) Financiera Municipal
		2) Distribuidora Eléctrica de Usulután, Sociedad de Economía Mixta (DEUSEM)
		3) Distribuidora Eléctrica de Sensuntepeque, Sociedad de Economía Mixta - (DESSEM)

CUADRO NUMERO I-2

Vienen.....

EL SALVADOR: Instituciones del Sector Público

<u>Sub-Sector Gobierno Central</u>	<u>Sub-Sector Público Independiente</u>	<u>Sub-Sector Gobierno Local</u>
	14) Comité Ejecutivo de la Feria Internacional de El Salvador	
	15) Consejo de Vigilancia de la Contaduría Pública y Auditoría	
	16) Fábrica de Hilados y Tejidos de San Miguel	
	17) Fondo de Garantía de la Pequeña Industria	
	V- <u>Ministerio de Agricultura y Ganadería</u>	
	18) Instituto Salvadoreño de Investigaciones del Café	
	19) Asociación de Ganaderos de El Salvador	
	20) Instituto de Colonización Rural (ICR)	
	21) Administración de Bienes Campesinos (ABC)	
	VI- <u>Ministerio de Hacienda</u>	
	22) Lotería Nacional de Beneficencia	
	23) Circuito de Teatros Nacionales	
	24) Proveduría General de la República	
	VII- <u>Ministerio de Trabajo y Previsión Social</u>	
	25) Instituto Salvadoreño del Seguro Social (ISSS)	
	26) Instituto de Fomento Cooperativo (INSAFOCOOP)	
	VIII- <u>Ministerio de Obras Públicas</u>	
	27) Instituto de Vivienda Urbana (IVU)	
	28) Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA)	

CUADRO NUMERO I-2

EL SALVADOR: Instituciones del Sector Público

<u>Sub-Sector Gobierno Central</u>	<u>Sub-Sector Público Independiente</u>	<u>Sub-Sector Gobierno Local</u>
	<u>B- Instituciones sin Relación de Dependencia</u>	
	29) Banc Hipotecario de El Salvador	
	30) Banco Central de Reserva de El Salvador	
	31) Federación de Cajas de Crédito	
	32) Corte de Cuentas de la República	
	33) Consejo Central de Elecciones	
	34) Tribunal del Servicio Civil	

Fuente: Esquema estructurado con base en informaciones diversas de tipo legal y administrativo.

CUADRO NUMERO II-3

EL SALVADOR. Distribución del Ingreso en Zonas Seleccionadas
(En Colones)

1969

Z O N A			S A N T A A N A			S A N M I G U E L			U R B A N A			S O N S O M A T E			Z A C A T E C H U C A			Z O N A S R U R A L E S		
Nivel de Ingreso	Nc. de Famil.	TOTAL	Nivel de Ingreso	Nc. de Famil.	TOTAL	Nivel de Ingreso	Nc. de Famil.	TOTAL	Nivel de Ingreso	Nc. de Famil.	TOTAL	Nivel de Ingreso	Nc. de Famil.	TOTAL	Nivel de Ingreso	Nc. de Famil.	TOTAL	Nivel de Ingreso	Nc. de Famil.	TOTAL
0 - 99	28	0	0 - 99	66	0	0 - 99	54	0	0 - 99	22	0	0 - 99	11	0	0 - 99	11	0	0 - 99	11	100
100 - 199	14	100	100 - 199	147	100	100 - 199	83	100	100 - 199	39	100	100 - 199	17	100	100 - 199	17	100	100 - 199	17	100
200 - 299	10	200	200 - 299	79	200	200 - 299	48	200	200 - 299	31	200	200 - 299	16	200	200 - 299	16	200	200 - 299	16	200
300 - 399	50	300	300 - 399	42	300	300 - 399	25	300	300 - 399	14	300	300 - 399	7	300	300 - 399	7	300	300 - 399	7	300
400 - 499	58	400	400 - 499	28	400	400 - 499	15	400	400 - 499	8	400	400 - 499	5	400	400 - 499	5	400	400 - 499	5	400
500 - 599	46	500	500 - 599	14	500	500 - 599	9	500	500 - 599	6	500	500 - 599	3	500	500 - 599	3	500	500 - 599	3	500
600 - 699	36	600	600 - 699	15	600	600 - 699	12	600	600 - 699	4	600	600 - 699	2	600	600 - 699	2	600	600 - 699	2	600
700 - 799	21	700	700 - 799	7	700	700 - 799	8	700	700 - 799	4	700	700 - 799	4	700	700 - 799	4	700	700 - 799	4	700
800 - 899	24	800	800 - 899	3	800	800 - 899	4	800	800 - 899	1	800	800 - 899	-	800	800 - 899	-	800	800 - 899	-	800
900 - 999	11	900	900 - 999	5	900	900 - 999	2	900	900 - 999	2	900	900 - 999	2	900	900 - 999	2	900	900 - 999	2	900
1000 - 1099	16	1000	1000 - 1099	3	1000	1000 - 1099	5	1000	1000 - 1099	2	1000	1000 - 1099	2	1000	1000 - 1099	2	1000	1000 - 1099	2	1000
1100 - 1199	7	1100	1100 - 1199	3	1100	1100 - 1199	2	1100	1100 - 1199	1	1100	1100 - 1199	1	1100	1100 - 1199	1	1100	1100 - 1199	1	1100
1200 - 1299	8	1200	1200 - 1299	3	1200	1200 - 1299	1	1200	1200 - 1299	2	1200	1200 - 1299	2	1200	1200 - 1299	2	1200	1200 - 1299	2	1200
1300 - 1399	4	1300	1300 - 1399	-	1300	1300 - 1399	1	1300	1300 - 1399	1	1300	1300 - 1399	1	1300	1300 - 1399	1	1300	1300 - 1399	1	1300
1400 - 1499	2	1400	1400 - 1499	-	1400	1400 - 1499	2	1400	1400 - 1499	2	1400	1400 - 1499	2	1400	1400 - 1499	2	1400	1400 - 1499	2	1400
1500 - 1599	7	1500	1500 - 1599	3	1500	1500 - 1599	1	1500	1500 - 1599	1	1500	1500 - 1599	1	1500	1500 - 1599	1	1500	1500 - 1599	1	1500
1600 - 1699	6	1600	1600 - 1699	-	1600	1600 - 1699	2	1600	1600 - 1699	2	1600	1600 - 1699	2	1600	1600 - 1699	2	1600	1600 - 1699	2	1600
1700 - 1799	1	1700	1700 - 1799	1	1700	1700 - 1799	1	1700	1700 - 1799	1	1700	1700 - 1799	1	1700	1700 - 1799	1	1700	1700 - 1799	1	1700
1800 - 1899	1	1800	1800 - 1899	3	1800	1800 - 1899	1	1800	1800 - 1899	1	1800	1800 - 1899	1	1800	1800 - 1899	1	1800	1800 - 1899	1	1800
1900 - 1999	2	1900	1900 - 1999	3	1900	1900 - 1999	1	1900	1900 - 1999	1	1900	1900 - 1999	1	1900	1900 - 1999	1	1900	1900 - 1999	1	1900
2000 - 2099	4	2000	2000 - 2099	4	2000	2000 - 2099	4	2000	2000 - 2099	4	2000	2000 - 2099	4	2000	2000 - 2099	4	2000	2000 - 2099	4	2000
2100 - 2199	1	2100	2100 - 2199	1	2100	2100 - 2199	1	2100	2100 - 2199	1	2100	2100 - 2199	1	2100	2100 - 2199	1	2100	2100 - 2199	1	2100
2200 - 2299	1	2200	2200 - 2299	1	2200	2200 - 2299	1	2200	2200 - 2299	1	2200	2200 - 2299	1	2200	2200 - 2299	1	2200	2200 - 2299	1	2200
2300 - 2399	1	2300	2300 - 2399	1	2300	2300 - 2399	1	2300	2300 - 2399	1	2300	2300 - 2399	1	2300	2300 - 2399	1	2300	2300 - 2399	1	2300
2400 - 2499	-	2400	2400 - 2499	3	2400	2400 - 2499	1	2400	2400 - 2499	1	2400	2400 - 2499	1	2400	2400 - 2499	1	2400	2400 - 2499	1	2400
2500 y más	7	2500	2500 y más	2500 y más	2500 y más	2500 y más	4	2500 y más	2500 y más	4	2500 y más	2500 y más	4	2500 y más	2500 y más	4	2500 y más	2500 y más	4	2500 y más

Fuente: Encuesta de Ingresos y Gastos patrocinada por el Banco Central de Reserva de El Salvador y la Dirección General de Estadística y Censos.

CUADRO NUMERO III-4

EL SALVADOR: Inversión Pública Física y Financiera por Organismos del Gobierno Central, e Instituciones Autónomas.

(En Miles de Colones Corrientes)

Organismos	1966 - 1969				
	Años	1966	1967	1968	1969
Inversión Física:					
Poder Legislativo	-	-	-	138.6	200.0
Poder Judicial	-	-	-	-	190.0
Presidencia de la República	-	-	-	111.3	936.1
Ramo de Interior	17.819.4	7.915.6	1.312.0	1.075.5	182.9
Ramo de Defensa	594.4	337.0	244.3	8.3	309.4
Ramo de Justicia	325.7	110.6	4.096.8	1.950.1	3.533.2
Ramo de Educación	9.095.8	4.770.1	2.767.3	2.699.5	1.272.0
Ramo de Salud Pública	1.386.6	3.266.8	100.0	-	3.494.7
Ramo de Trabajo y P. Social	2.997.8	-	-	-	17.0
Ramo de Relaciones Exterior.	-	-	-	-	-
Procuraduría Gral. de Pobres	61.3	-	-	-	-
Ramo de Economía	9.441.0	6.119.2	20.905.6	25.331.5	1.531.1
Ramo de Hacienda	2.020.2	2.975.5	359.2	5.265.9	20.434.2
Ramo de Agricultura y Gan.	5.086.8	3.215.4	3.138.6	14.656.5	63.773.5
Ramo de Obras Públicas	30.583.7	29.352.3	49.720.8	13.645.7	12.179.9
Total Inversión Física	79.412.7	60.829.8	10.061.2	25.825.6	89.588.1
Inversión Financiera:					
Ramo de Economía	13.681.6	13.766.2	11.566.5	71.348.5	89.588.1
Ramo de Agricultura y Gan.	4.470.2	9.377.4	21.627.7	25.825.6	89.588.1
Total Inversión Financiera	18.151.8	23.143.6	71.348.5	89.588.1	89.588.1
Total Inversión Pública	97.564.5	83.973.4	71.348.5	89.588.1	89.588.1

Fuente: CONAPLAN, Indicadores Económicos y Sociales, Triestre Septiembre -

Diciembre de 1970.

CUADRO NUMERO III-5

EL SALVADOR: Composición Porcentual de la Inversión Pública y Privada - Total
(En Miles de Colones Corrientes)

1961 - 1970

Inversión / Años	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970 ^{L/}
Pública	54.534	38.147	44.019	48.443	80.846	98.767	68.854	58.810	65.020	67.300
Privada	122.283	134.994	158.526	214.273	215.594	226.740	254.888	189.327	208.553	220.000
TOTAL	167.817	173.141	202.545	262.716	296.440	325.507	323.742	248.137	273.573	287.300
Composición Porcentual	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
Pública	27.13	22.03	21.73	18.44	27.27	30.34	21.27	23.70	23.77	23.42
Privada	72.87	77.97	78.27	81.56	72.73	69.66	78.73	76.30	76.23	76.58

Fuente: Cálculos elaborados con base en los datos que presenta la Revista Mensual del Banco Central de Reserva de

El Salvador, Febrero de 1971.

L/ Cifras provisionales.

CUADRO NUMERO III-6

EL SALVADOR: Estructura de los Gastos Corrientes del Sector Público 1/

1961 - 1970

	Años	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Gastos de Consumo:											
Remuneraciones		65.41	66.82	65.28	62.25	62.08	61.87	63.00	61.85	61.05	56.37
Compra de Bienes y Serv.		12.84	12.40	10.54	11.16	12.20	10.23	10.77	10.35	11.27	10.19
Intereses s/Deuda Pública		0.74	1.05	1.38	1.50	1.36	1.20	1.11	1.04	1.46	1.71
Transferencias Corrientes											
Al Sector Privado		6.94	7.56	8.25	8.22	8.55	8.62	9.16	8.75	8.45	8.54
A Instit. del Sector Público		13.12	11.60	13.79	16.20	14.88	16.56	15.64	17.30	17.22	22.47
Al Exterior		0.95	0.57	0.76	0.67	0.93	1.52	0.32	0.71	0.55	0.72
TOTAL		100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Fuente: Revista Mensual del Banco Central de Reserva de El Salvador, Mes de Febrero de 1971.

1/ Solamente incluye el Sub-Sector Gobierno Central.

CUADRO NUMERO III-7

EL SALVADOR: Gastos Corrientes del Sector Público 1/

Indices

Año base 1961=100.00

	Años	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
Gastos de Consumo:											
Remuneraciones		100.00	106.42	107.44	108.37	115.21	123.90	129.96	136.59	140.06	143.70
Compra de Bienes y Serv.		100.00	100.56	88.30	98.94	115.30	104.30	113.17	116.37	131.62	132.35
Intereses s/Deuda Pública		100.00	147.63	200.97	230.98	223.52	212.68	201.94	203.68	296.52	385.87
Transferencias Corrientes:											
Al Sector Privado		100.00	113.55	127.92	134.80	149.57	162.67	178.03	182.18	182.78	205.27
A Instit. del Sector Público		100.00	92.10	113.11	140.53	137.67	165.23	160.81	190.39	196.89	285.48
Al Exterior		100.00	62.31	87.08	81.08	119.38	210.79	45.90	108.05	86.47	126.37
TOTAL		100.00	104.18	107.65	113.86	121.39	130.98	134.93	144.44	150.05	166.75

Fuente: Revista Mensual del Banco Central de Reserva de El Salvador, mes de Febrero de 1971.

1/ Sólo incluye el Sub-Sector Gobierno Central.

CUADRO NÚMERO III-8

EL SALVADOR: Estructura de los Gastos Corrientes del Gobierno Central, por Tipos de Servicios 1/
(Millones de Colones Corrientes)

1964 - 1967

GASTOS CORRIENTES	1964		1965		1966		1967		Crecimiento Promedio Anual del Período
		%		%		%		%	
1. Servicios Generales	58.5	35.69	64.5	36.71	69.0	36.09	67.4	34.67	4.8
2. Servicios Sociales	67.8	41.37	73.5	41.83	81.9	42.83	88.3	45.42	9.2
- Educación	42.3	25.81	45.9	26.12	50.1	26.20	54.6	28.09	8.9
- Salud Pública y Asistencia Social	21.5	13.12	23.1	13.15	27.3	14.28	29.2	15.01	10.7
- Trabajo y Previsión Social	2.2	1.34	2.6	1.48	2.5	1.30	2.5	1.29	4.4
- Procuraduría General de Pobres	1.8	1.10	1.9	1.08	2.0	1.05	2.0	1.03	3.6
3. Servicios Económicos	22.6	13.79	23.9	13.61	23.4	12.24	23.5	12.09	1.3
- Economía	5.4	3.29	6.2	3.53	6.2	3.25	6.0	3.09	3.6
- Agricultura y Ganadería	7.7	4.70	7.2	4.10	7.5	3.92	7.9	4.06	0.9
- Obras Públicas	9.5	5.80	10.5	5.98	9.7	5.07	9.6	4.94	0.4
4. Sub-Total	148.9	90.85	161.9	92.15	174.3	91.16	179.2	92.18	6.4
5. Obligaciones Generales 2/	15.0	9.15	13.8	7.85	16.9	8.84	15.2	7.82	0.4
6. T O T A L	163.9	100.0	175.7	100.0	191.2	100.0	194.4	100.0	5.9

Fuente: Cálculos elaborados con base en los datos que presenta el Plan de Desarrollo Económico y Social, -
1968 - 1972, CONAPLAN.

1/ Incluye cupr misos de gastos y transferencias corrientes.

2/ Incluye clases pasivas, fondo de retiro y emergencias al ISSS e intereses a la deuda.

CUADRO NUMERO III-9

EL SALVADOR: Esquema Básico Estructural para Integrar la Cuenta del Sector Público

E M P R E S A S P U B L I C A S		S E C T O R P U B L I C O		S E C T O R G U B E R N A M E N T A L	
Gobierno Central		Gobierno Local		GOBIERNO GENERAL	
Financieras	1) Financieras	1) Financieras	1) Gobierno Central	1) Gobierno Central	1) Gobierno Central
- Compañía salvadoreña de Café S.A.	- Administración Nacional de Telecomunicaciones	- Financiera Municipal	- Organizsmos Auxiliares	- Instituto Salvadoreño de Turismo	- Instituto Salvadoreño de Turismo
- Banco Hipotecario de El Salvador	- Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados	2) No Financieras	- Presupuestos	- Instituto Regulador de Abastecimientos	- Instituto Regulador de Abastecimientos
- Banco Central de Reserva de El Salvador	- Dirección General de Correos	- Distribuidora Eléctrica de Usulután, Sociedad de Economía Mixta	3) Organismos Gubernamentales	- Instituto de Colonización Rural	- Instituto de Colonización Rural
- Administración de Bienestar Campesino	- Comisión Ejecutiva Paraguaria Autónoma	Distribuidora Eléctrica de Sensuntepeque, Sociedad de Economía Mixta	- Instituciones Hospitalarias	- Lcteria Nacional de Beneficencia	- Lcteria Nacional de Beneficencia
- Instituto Salvadoreño de Fomento Industrial	- Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa	Sociedad de Economía Mixta	- Instituciones Culturales	- Feria Internacional de El Salvador	- Feria Internacional de El Salvador
- Financiera Nacional de la Vivienda	- Instituto de Vivienda Urbana		- Investigaciones del Centro Nacional de Productividad	- Proveduría General de la República	- Proveduría General de la República
	- Circuito de Teatros Nacionales		- Instituto Salvadoreño del Seguro Social		
	- Fábrica de Hilados y Tejidos de San Miguel		- Asociación de Ganaderos de El Salvador		
			- Universidad de El Salvador		
			4) Gobiernos Locales	2) De Gobiernos Locales	

Fuente: Arreglo efectuado con base en las informaciones proporcionadas por la Sección de Finanzas Públicas del Departamento de Investigaciones Económicas del Banco Central de Reserva de El Salvador.

CUADRO NUMERO IV-10

EL SALVADOR: Estructura de los Ingresos Corrientes y de Capital del Gobierno
Central con Respecto al Total de Ingresos.
(Precios Corrientes)

1962 - 1970

Ingresos / Años	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
TOTAL - INGRESOS	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1) INGRESOS CORRIENTES	100.0	100.0	96.4	92.8	96.3	96.9	98.6	90.2	92.8
TRIBUTARIOS	88.7	90.9	90.7	87.2	90.0	90.1	92.2	84.4	84.3
NO - TRIBUTARIOS	8.7	7.8	4.8	4.5	5.1	5.6	5.2	4.6	4.4
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	0.8	0.9	0.9	1.0	1.1	1.2	1.1	1.1	0.9
OTROS INGRESOS CORRIENTES	1.8	0.4	0.0	0.1	0.1	0.0	0.1	0.1	3.2
2) INGRESOS DE CAPITAL	0.0	0.0	3.6	7.2	3.7	3.1	1.4	9.8	7.2

Fuente: CONAPLAN, Indicadores Económicos y Sociales, bimestre Noviembre-Diciembre de 1967, y --
trimestre Septiembre-Diciembre de 1970.



CUADRO NUMERO IV-11

EL SALVADOR: Estructura de los Ingresos Tributarios, Directos e Indirectos,
con Respecto al Total de Ingresos.

INGRESOS - Años	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970
TOTAL INGRESOS:	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Tributarios	88.7	90.9	90.7	87.2	90.0	90.1	92.2	84.4	84.3
<u>Impuestos Directos</u>	17.0	17.1	19.7	17.0	17.6	20.1	27.0	25.0	19.8
Sobre la Renta	13.5	13.4	16.1	13.9	14.6	16.2	19.0	13.6	12.6
Sobre la Propiedad	3.5	3.7	3.6	3.1	3.0	3.9	8.0	8.0	7.1
De Emergencia	-	-	-	-	-	-	-	3.4	0.1
<u>Impuestos Indirectos</u>	67.0	68.6	66.0	66.6	68.5	65.9	60.8	55.5	59.6
Derechos Importación	35.0	33.2	29.3	25.9	27.0	25.3	22.6	20.5	20.7
Derechos Exportación	12.2	12.5	14.5	15.2	14.5	13.3	10.4	9.8	15.4
Impuesto al Consumo	18.7	21.5	21.1	22.5	23.8	24.1	24.6	21.7	20.6
Otros Impuestos	1.1	1.4	1.1	3.0	3.2	3.2	3.2	3.5	2.9
Actos Jurídicos	4.7	5.2	5.0	3.6	3.9	4.1	4.4	3.9	4.9

Fuente: CONAPLAN, Indicadores Económicos y Sociales, bimestre Noviembre-Diciembre de 1967,
y trimestre Septiembre-Diciembre de 1970.

CUADRO NUMERO IV-12

EL SALVADOR: Valor CIF y Exención Fiscal por Importaciones.
(Cifras en Miles de Colones)
1962 - 1969

Año	N.º de actividad.	No. de Empresas	V A L O R			C. I. F.			EXENCION FISCAL		
			Bienes de Capital	Materia Prima	Tctal	Bienes de Capital	Materias Primas	Tctal	Bienes de Capital	Materias Primas	Tctal
1962	79	-	-	-	28.389	-	-	-	-	3.802	
1963	109		11.179	40.028	51.207	834	5.705	6.539			
1964	175		28.754	77.224	105.978	2.672	10.192	12.864			
1965	250		34.024	72.685	106.709	3.202	13.511	16.713			
1966	293		27.111	98.792	125.903	2.388	19.287	21.675			
1967	335		27.335	105.444	132.779	2.060	23.880	25.940			
1968	325		19.682	110.145	129.827	1.805	22.524	24.329			
1969	342		21.646	120.735	142.381	1.940	24.532	26.472			
T O T A L			169.731	625.053	823.173	14.901	119.631	138.334			

Fuente: Ministerio de Economía (Departamento de Industria)

CUADRO NUMERO IV-13
 INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL
 POR CATEGORIAS ESPECIFICAS
 (Millones de Colones)

	1966	1967	1968
<u>INGRESOS CORRIENTES</u>	223.5	226.7	230.1
A INGRESOS TRIBUTARIOS	210.0	211.7	217.0
Impuesto Sobre la Renta	34.8	38.6	45.2
Imp. S/La Renta Personal	19.0	21.1	27.7
Multas del Imp. S/Renta Pers.			
Imp. S/La Renta de Empresas	9.6	11.1	11.0
Multa del Imp. S/Renta Empres.			
Imp. S/ Otras Rentas	5.2	5.7	5.7
Multas	1.0	0.7	0.8
Impuesto Sobre Patrimonio	5.5	6.4	15.5
Imp. S/Capital (Vialid. S. "A")	5.1	5.5	15.1
Multas del Imp. S/Capital (Serie "A")	0.2	0.2	0.3
Imp. S/Propiedad Inmobiliaria	0.2	0.7	0.1
Impuesto Sobre Transf. de Propiedades	3.6	5.0	5.5
Impuesto de Alcabala	2.0	2.1	2.1
Multas Imp. de Alcabala			
Impuesto de Donaciones	0.6	0.3	0.3
Multa del Imp. Donaciones			
Impuesto S/ Sucesiones	1.0	2.6	3.1
Multa del Imp. Sucesiones			
Impuestos S/ la Importación	62.6	59.3	52.9
Alimentos	4.0	5.3	5.6
Bebidas y Tabacos	2.1	1.6	1.7
Mats. Crudos no Comestibles	0.1	-	0.1
Combust., Lubricantes y Conexos	3.1	2.8	2.9
Aceites y Mantecas	0.1	0.2	0.2
Productos Químicos	6.6	6.2	6.0
Prod. Manuf. Clasif. según			
Materiales	21.9	20.6	17.0
Maq. y Mat. de Transporte	15.0	14.1	11.6
Arts. Manuf. Diversos	9.7	8.5	7.8
Impuestos S/ la Exportación	33.7	31.0	24.4
Café	32.6	30.1	23.7
Camarón	1.1	0.9	0.7
Otros			
Impuesto S/Consumo de Product.	55.4	56.3	57.6
Productos Alcohólicos	23.7	22.8	22.6
Cigarrillos	10.6	10.9	10.5

Pasan.....

CUADRO NUMERO IV-13

INGRESOS CORRIENTES DEL GOBIERNO CENTRAL
 POR CATEGORIAS ESPECIFICAS
 (Millones de Colones)

	1966	1967	1968
Azúcar	4.1	4.4	4.4
Bebidas Gaseosas	1.4	1.3	1.2
Harina	1.2	1.4	1.3
Productos Derivados Petról.	13.9	15.0	16.9
Productos de Tocador			
Fósforos	0.5	0.5	0.6
Otros			
Impuestos S/Usos de Servicios	5.7	5.8	5.6
S/Pasajes Aéreos y Maritim.	0.9	1.1	1.2
Primas de Seguro	0.3	0.3	0.3
Espectáculos Públicos	0.6	0.6	0.8
Matrícula de Vehículos	3.9	3.8	3.4
Imp. y Gravámenes S/ Activida des Productivas y Comerciales,			
Actos Jurídicos y Transacc.	8.7	9.3	10.3
Imp. S/Establec. Comerc. (M. de Timbre)	0.2	0.2	0.2
Patente P/ Vender Aguard.	0.5	0.5	0.6
Matrículas de Comercio	0.1	0.1	0.1
Imp. Exhibic. Películas	0.1	0.1	0.2
Licencia P/ Comercio Armas			
Farmacias	0.2	0.2	0.2
Matrículas de Cía de Seguros			
Otros Gravámenes NEP			
Timbres Fiscales	4.8	5.2	5.7
Papel Sellado	2.0	2.0	2.2
Vo. Bo. de Ganado			
Otras Especies Fiscales	0.2	0.2	0.2
Imp. de Migración	0.3	0.2	0.3
Otros Imp. NEP	0.3	0.3	0.3
B INGRESOS NO TRIBUTARIOS	12.0	13.2	12.3
Utilidad Neta por Envases y Tapones	1.0	2.4	1.5
Utilidad de Empres. Estatales	3.9	3.5	3.7
Servicios de Correo	2.0	2.1	2.2
Serv. de Almacenaje Aduanas	0.7	0.7	0.6
Servicio de Puertos	0.5	0.4	0.4
Derechos por Visación Docum.	1.1	1.1	1.0
Otros	2.8	3.0	2.7
C INGRESOS POR TRANS. CTES.	1.3	1.7	1.4
D OTROS INGRESOS CORRIENTES	0.2	0.1	0.3

Fuente: Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica.

CUADRO NUMERO V-14-A

EL SALVADOR: Fuentes y Usos de Fondos del Gobierno Central (Fondo General y Otros Fondos)
(Miles de Colones)

1964 - 1969

Años	1964		1965		1966		1967		1968		1969	
	Fuentes	Usos	Fuentes	Usos	Fuentes	Usos	Fuentes	Usos	Fuentes	Usos	Fuentes	Usos
I- Cuenta Corriente												
Venta de Bienes y Servicios	2.886		3.195		3.364		4.618		3.673		3.487	
Pago a la Propiedad de los factores Productivos	3.386	2.358	3.670	2.064	4.429	2.181	4.293	2.227	4.157	2.342	4.792	2.372
Impuestos Directos	35.057		33.753		33.752		37.873		44.439		47.363	
Impuestos Indirectos	160.244		175.092		173.556		170.066		168.073		183.769	
Transferencias Corrientes	3.764	43.300	41.188	4.890	49.961	5.052	48.279	5.003	55.306	5.437	56.461	
Sector Privado	3.764	14.351	4.563	15.485	4.867	17.142	5.052	17.300	5.003	18.452	5.437	19.753
Sector Público		24.549		22.405		23 28.552		25.170		34.041		33.973
Sector Externo		4.400		3.298		4.267		1.809		2.813		2.735
Remuneración al Trabajo		99.147		105.707		112.335		119.067		125.213		131.115
Compras Intermedias		15.420		19.192		19.312		19.479		21.131		32.119
Subsidios		2.289		2.018		2.165		1.292		1.367		1.945
Ahorro		42.823		50.104		34.037		31.558		19.986		20.836
Balance	205.337	205.337	220.273	220.273	219.991	219.991	221.902	221.902	225.345	225.345	244.848	244.848

Fuente: Sección de Finanzas Públicas del Departamento de Investigaciones Económicas del Banco Central de Reserva de El Salvador.

CUADRO NUMERO V-14-B

EL SALVADOR: Fuentes y Usos de Fondos del Gobierno Central (Fond. General y Otros Fondos)
(Miles de Colones)

II- Cuenta de Capital 1/ Aborro	1964		1965		1966		1967		1968		1969	
	Fuentes	Usos	Fuentes	Usos	Fuentes	Usos	Fuentes	Usos	Fuentes	Usos	Fuentes	Usos
Financiación Capital Fijo	42.823	25.536	56.164	24.171	34.637	27.400	31.558	23.893	14.755 ^{2/}	18.039	16.158 ^{2/}	22.301
Construcción		23.446		20.320		22.974		21.366		15.469		18.506
Equipo		2.090		3.841		4.426		2.527		2.570		3.355
Compra activos reales usados		-10.655		131		466		173		3.562		104
Transferencias de Capital	4.367	12.199	6.608	22.864	2.852	13.670	3.155	14.752		5.956	6.897	7.954
Sector Público		11.495		22.804		13.630		14.652		5.938		7.750
Sector Privado	3.275	700	2.055	1.578	1.578	40	3.111	100	3.195	18	6.781	204
Sector Externo	1.092		4.553	1.274	1.274		44		107		106	
Créditos Netos Recibidos	-20.150		-9.616	4.647	4.647		4.105		5.742		7.408	
Balance	27.040	27.040	47.096	47.096	41.536	41.536	38.818	38.818	24.099	24.099	30.453	30.453

Fuente: Sección de Finanzas Públicas del Departamento de Investigaciones Económicas del Banco Central de Reserva de El Salvador.

1/ Consolidada

2/ Incluye el aborro consolidado con otros fondos; razón por la cual, esta cifra no coincide con el aborro generado por el

Fond. General.

EL SALVADOR: COMPOSICION PORCENTUAL DEL FINANCIAMIENTO DE LA INVERSION PUBLICA 1965/1971
(En Miles de Colones)

	TOTAL	RECURSOS INTERNOS					RECURSOS EXTERNOS				
		Fondo General	Recursos Propios	Préstamos Internos	DONACIONES	Sub-Total Rec. Internos	Préstamos Externos	DONACIONES	Sub-Total Rec. Externos		
Inversión Programada	119.178.7 100 %	32.542.0 27.30 %	9.451.9 7.93 %	100.0 0.08 %	980.0 0.82 %	43.073.9 36.14 %	75.034.6 63.72 %	164.0 0.14 %	76.104.8 63.86 %		
Inversión Real	89.668.1 100 %	30.649.3 34.2 %	23.158.5 25.8 %	-	-	53.807.8 60.0 %	35.807.3 40.0 %	-	35.860.3 40.0 %		
Eficiencia Financiera (%)	75.2%										
Inversión Programada	220.547.0 100 %	51.000.0 23.12 %	45.532.4 20.64 %	17.626.6 7.80 %	40.0 0.02 %	114.199.0 51.78 %	105.002.8 47.61 %	1.345.2 0.61 %	106.348.0 48.22 %		
Inversión Real	97.564.5 100 %	35.885.4 36.8 %	19.585.3 20.1 %	5.472.6 5.6 %	-	60.943.3 62.5 %	33.984.0 34.8 %	2.637.2 2.7 %	36.621.2 37.5 %		
Eficiencia Financiera (%)	44.2%										
Inversión Programada	204.879.8 100 %	49.900.0 24.35 %	43.755.9 21.36 %	14.477.3 7.07 %	10.0	108.143.2 52.78 %	94.230.2 46.0 %	2.506.4 1.22 %	96.736.6 47.22 %		
Inversión Real	83.973.4 100 %	34.161.2 40.7 %	18.702.1 23.3 %	4.663.2 5.5 %	-	57.526.5 68.5 %	26.322.5 31.3 %	124.4 0.2 %	26.446.9 31.5 %		
Eficiencia Financiera (%)	41.0										
Inversión Programada	132.699.4 100 %	55.419.1 41.8 %	23.875.3 18.0 %	28.169.4 21.2 %	580.0 0.5 %	108.043.8 81.5 %	22.611.4 17.0 %	2.044.2 1.5 %	24.655.6 18.5 %		
Inversión Real	71.348.5 100 %	19.159.5 26.9 %	28.114.2 34.4 %	12.949.5 18.1 %	-	60.223.2 84.4 %	10.539.3 14.8 %	586.0 0.8 %	11.125.3 15.6 %		
Eficiencia Financiera (%)	53.8										
Inversión Programada	187.210.0 100 %	61.979.1 33.1 %	29.783.6 15.9 %	29.382.3 15.7 %	550.0 0.3 %	121.695.0 65.0 %	63.300.4 33.8 %	2.214.6 1.2 %	65.515.0 35.0 %		
Inversión Real	89.599.1 100 %	24.792.4 27.7 %	35.720.0 39.8 %	14.592.7 16.3 %	-	75.105.1 83.8 %	14.494.0 16.2 %	-	14.494.0 16.2 %		
Eficiencia Financiera (%)	47.9										
Inversión Programada	133.864.0 100 %	17.300.0 12.9 %	31.020.0 23.2 %	33.679.0 28.9 %	-	86.999.0 65.0 %	45.452.0 34.0 %	1.413.0 1.0 %	46.865.0 35.0 %		
Inversión Real	87,861.9 100 %	33,952.4 38.6 %	30,549.1 34.8 %	9,287.5 10.6 %	-	73,789.0 84.0 %	14,072.9 16.0 %	-	14,072.9 16.0 %		
Eficiencia Financiera (%)	65.6 %										
Inversión Programada	140.302.1 100 %	39.579.9 28.2 %	19.828.0 14.1 %	40.120.0 28.6 %	321.8 0.3 %	99.849.7 71.2 %	39.373.6 28.0 %	1.079.3 0.8 %	40.452.4 28.8 %		
Estimación	105.110. 100 %	32.710 31.1 %	17.700 16.9 %	31.200 29.7 %	-	81.610 77.7 %	23.500 23.3 %	-	23.500 23.3 %		
Eficiencia Financiera (%)	75										

FUENTE: CONAPLAN Departamento de Promoción de Proyectos y Negociación del Financiamiento Externo.

CUADRO NUMERO V-16

EL SALVADOR: Deuda Pública Externa, Utilización de Fondos
(En Miles de Colones)

SECTORES	Monte Concedido	Fecha Concesión Años	UTILIZACIÓN DE FONDOS					Total Utilizado				
			1962	1963	1964	1965	1966		1967	1968	1969	
Agricultura	48.500	61-63-69	1.500	2.140	7.996	14.764	6.212	687	69	1968	1969	33.348
Industria	27.750	63-67-69	-	-	743	1.988	5.713	4.229	3.269	2.400	-	18.342
Comercio	15.750	49-59-69	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Electricidad	64.026	60-61-63	3.776	3.672	4.028	8.372	2.058	1.499	-	-	-	23.405
Aeropuertos y Puertos	23.001	61-63 67-68	275	5.098	4.360	1.795	371	415	3.835	3.646	-	19.795
Telecomunicaciones	23.750	-63	-	-	1.672	4.526	9.694	6.294	1.564	-	-	23.750
Carrteras y Caminos	109.281	46-59-69 62-67-68	4.211	2.000	2.188	6.797	4.594	3.611	1.287	1.395	1.395	26.946
Agua y Alcantarillados	23.000	61-65	1.061	8.354	2.566	641	8.062	2.026	6	281	281	22.997
Vivienda	45.500	62-65-68	1.477	5.957	3.867	2.210	7.256	7.423	3.703	8.264	8.264	40.157
Salud	14.819	-	-	-	-	-	-	2.050	2.419	2.336	-	6.805
Educación	20.453	63-65 66-67-69	-	-	750	3.450	1.916	739	482	647	647	7.984
TOTAL	403.830	-	12.300	28.087	28.150	44.543	45.876	28.973	16.631	18.969	18.969	223.529

Fuente: COMAFLAN: Indicadores Económicos y Sociales, Publicación Sep/Dic/70.

CUADRO NUMERO V-17

EL SALVADOR: Deuda Pública Externa, Directa y Garantizada

(En Miles de Colones)

AÑO Y MESSES	TOTAL DEUDA	MONTO CONTABILIZADO	FONDOS UTILIZADOS	SALDOS DISPONIBLES 1/	PAGO S D E U D A TOTAL	AMORTIZ. CAPITAL	INTERESES
1962	70.507	35.250	13.524	80.415	9.857	6.771	3.086
1963	51.424	78.250	25.088	130.577	10.704	7.171	3.533
1964	111.656	-	28.119	102.428	12.339	7.915	4.420
1965	177.695	35.500	50.243	93.385	14.694	9.513	5.100
1966	182.573	14.588	45.715	53.449	15.625	9.756	5.873
1967	204.922	15.594	28.293	40.558	12.276	5.945	6.331
1968	212.259	18.875	15.383	44.516	14.938	8.066	6.985
1969 (F)	217.651	28.721	13.473	59.672	15.117	8.121	7.092
1968							
Ene.-Jun.	210.780	18.875	9.915	49.329	7.567	4.056	3.511
Jul.-Dic.	211.694	-	4.811	44.518	7.371	3.897	3.474
1969 (P)							
Ene.-Jun.	213.550	8.971	5.846	47.641	7.629	4.205	3.424
Jul.-Dic.	217.653	19.750	7.719	59.672	7.488	3.820	3.668
1970 (P)							
Ene.-Jun.	219.372	1.375	6.582	81.228	8.211	4.863	3.348

Fuente: Banco Central de Reserva de El Salvador.

1/ Para ciertos períodos los saldos disponibles no se incluyen, por consiguiente, la comprobación de las cifras en este cuadro no coincide.

(F) Cifras Preliminares.

CUADRO NÚMERO VI-18

EL SALVADOR: Demanda Estimada de Recursos Financieros 1/

Millones de Colones

	1972		1973		1974		1975		1976		1977			
	FG.	RP.	FG.	RP.	FG.	RP.	FG.	RP.	FG.	RP.	FG.	RP.		
Depart. COMAFLAN en Inv.	0.5		0.5		0.6		0.6		0.7		0.7			
Admon. de Fecoco	0.4		0.4		0.4		0.5		0.5		0.5			
Obras Municipales Diversas	0.7		0.7		0.8		0.8		0.8		0.8			
Escuelas en Otras Local.	0.5		0.5		0.5		0.5		0.5		0.5			
Obras Varias Educación	0.5		0.5		0.5		0.5		0.5		0.5			
Universidad de El Salvador	1.5		1.7		1.8		1.8		2.0		2.0			
Depto. de Ing. de M. Salud	0.3		0.3		0.3		0.3		0.4		0.4			
Obras Varias M. Salud	0.7		0.7		0.7		0.7		0.8		0.8			
Agua Potable Rural	0.5		0.5		0.6		0.6		0.6		0.8			
Promoción Turística	0.5		0.5		0.5		0.5		0.5		0.5			
Dir. Gral. Obras de Riego	0.7		0.7		0.7		0.7		0.8		0.8			
Programa META MESA MEPO	0.5		0.5		0.5		0.5		0.5		0.5			
Prog. Hídrico. Centroamericano	0.3		0.3		0.3		0.3		0.3		0.3			
Prog. Algodón y Frijol	0.7		0.7		0.7		0.7		0.7		0.8			
Diversificación Agrícola	0.3		0.3		0.3		0.3		0.3		0.3			
Programas Colonización	1.8		2.0		2.0		2.3		2.3		2.5			
Admon. de Bienestar Campesino ABC	1.0	6.0	3.0 ⁺	1.0	6.0	3.0 ⁺	1.0	6.0	4.0 ⁺	1.0	7.0	1.0	7.0	
Admon. Procs. Caminos	0.4		0.4		0.4		0.4		0.4		0.4			
Const. Carreteras y Caminos	3.5		3.5		3.5		3.5		3.5		3.5			
Admon. Prog. DUA	0.6		0.6		0.6		0.6		0.6		0.6			
Drenaje y Pav. Urbanos	2.5		2.5		2.5		2.5		2.5		2.5			
Vías de Tránsito Rápido	0.8		0.8		1.0		1.0		1.0		1.0			
Revest. Calles de San Salvador	0.5		0.5		0.5		0.5		0.6		0.6			
Catastro Rural	1.3		1.3		1.3		1.3		1.3		1.3			
Edificios Públicos	4.0		4.0		4.0		4.0		4.0		4.0			
Sub-Totales	25.0	6.0	3.0	25.4	6.0	3.0	26.0	6.0	4.0	26.4	6.0	4.0	27.1	7.0

Fasan.....

B I B L I O G R A F I A

- 1) Alemán, Hugo Gilberto. La Mano de Obra en Centro América, ODECA, San Salvador, El Salvador, Agosto de 1970.
- 2) Bird, Richard M., y Oliver Olman (Com.), La Imposición Fiscal en los Países en Desarrollo, trad. José Meza Nieto, México, UTEHA, 1963.
- 3) Bonné, Alfred. Estudios sobre Desarrollo Económico, Editorial Aguilar, Madrid, España, 1964.
- 4) CEPAL, La Aplicación del Presupuesto por Programas y Actividades a las Empresas Públicas, E/CN.12/BRW.2/L.9 Rev.1, Julio de 1963.
- 5) CEPAL, La Experiencia de los Grupos asesores y los Problemas Prácticos del Desarrollo Económico, Santiago de Chile, Mayo de 1961 ----- (E/CN.12/584).
- 6) Cibotti, R., y Sierra Enrique. El Sector Público en la Planificación del Desarrollo, Editorial Universitaria, S.A. Santiago de Chile, 1970.
- 7) CIES, El Financiamiento Externo para el Desarrollo de la América Latina, Washington, mayo de 1969 (CIES/1382).
- 8) CONADE, Plan Nacional de Desarrollo, 1970-1974, Plan de Inversión Pública Nacional, Buenos Aires, Argentina, 1970.
- 9) CONAPLAN, Estructura Sectorial y del Financiamiento de la Inversión - Pública, San Salvador, El Salvador, Junio de 1971.
- 10) CONAPLAN, Indicadores Económicos y Sociales, 1968 y 1970.
- 11) CONAPLAN, Informe Económico y Social de El Salvador en 1970, San Salvador, El Salvador, febrero de 1971.
- 12) CONAPLAN, Plan de Desarrollo Económico y Social, 1968-1972, República de El Salvador, Centro América, 1967.
- 13) Consejo Monetario Centroamericano, Centro América: Evolución de las - Finanzas Públicas, 1962-1969.
- 14) Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social, Plan de Desarrollo Económico y Social, 1967-1970, Perú, 1966.
- 15) Enke, Stephen, Economía para el Desarrollo, UTEHA, México, D.F., 1965.
- 16) ESAPAC, Diagnóstico y Macroanálisis Administrativos del Sector Público del Istmo Centroamericano, San José, Costa Rica, Abril de 1964.
- 17) Fondo de Cultura Económica, El Trimestre Económico, México, Octubre-- Diciembre de 1967, Número 136.

- 18) ICAP, Metodología para el Macro y Micro Análisis Administrativo del Sector Público, San José, Costa Rica, Septiembre de 1968.
- 19) ICAP, Problemas de Administración Pública en los Países en Desarrollo en la América Latina, San José, Costa Rica, Enero de 1967.
- 20) ICAP, Sistemas Prioritarios para la Administración del Desarrollo, -- San José, Costa Rica, Diciembre de 1968.
- 21) ILPES (Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social), Dimensiones sobre Planificación, Siglo XXI Editores, México, 1966.
- 22) ILPES, La Planificación Económica y Social en América Latina, Enero de 1966.
- 23) ILPES, Reflexiones en Torno a los Problemas Actuales de la Planificación en América Latina, Santiago de Chile, Junio de 1968.
- 24) Kindleberger, Charles P., Desarrollo Económico, Mc Graw Hill Inc. Madrid, España, 1966.
- 25) Lessa, Carlos. La Política Económica como Proceso, ILPES, Santiago de Chile, Junio de 1967.
- 26) Musgrave, Richard A., Teoría de la Hacienda Pública, trad. de José María Lozano Irueta, Ed. Aguilar, Madrid.
- 27) Myrdal, Gunnar. El Estado del Futuro, trad. de Florentino M. Torner, Fondo de Cultura Económica, México, 1961.
- 28) Naciones Unidas, El Mercado Común Centroamericano y sus Problemas Recientes, E/CN.12/CCE/363/Rev.1/.
- 29) Naciones Unidas, Manual para la Clasificación de las Transacciones del Gobierno según su Carácter Económico y su Función, Nueva York, -- 1958.
- 30) Naciones Unidas, Organization and Administration of Public Enterprises, Selected Papers, Nueva York, 1968 (ST/TAO/M/36).
- 31) Programa Mercado Común Centroamericano de Capitales, Informe del Simposio sobre el Mercado de Capitales en Centroamérica, Celebrado del 12 al 17 de Abril de 1971, San José, Costa Rica, Mayo de 1971.
- 32) Revista Mensual del Banco Central de Reserva de El Salvador, mes de -- Febrero de 1971.

- 33) Sección de Finanzas Públicas del Departamento de Investigaciones Económicas del Banco Central de Reserva de El Salvador, Informaciones Estadísticas sobre el Sector Público, 1964-1969, San Salvador, El Salvador, C.A.
- 34) Sunkel, Oswaldo. El Tránsito Estructural de los Problemas del Desarrollo Latinoamericano, ILPES, Santiago de Chile, marzo de 1966.