

Presupuesto General del Estado para 2011: comentarios sobre aspectos generales, limitaciones y algunos cambios.

COYUNTURA

Revista de análisis

No. 1, San Salvador, Enero de 2011 – Año 15



Fundación Salvadoreña para la Promoción Social y el
Desarrollo Económico

¡Movilización Social para el Desarrollo Humano!

17 Avenida Norte y 27 Calle Poniente #1434,
Colonia Layco, San Salvador.

Apartado Postal 1952, Centro de Gobierno, San
Salvador, El Salvador, C.A.

Teléfonos (503) 2225-1212, 2225-0414, 2225-0416 y
2225-2722

El jueves 18 de noviembre de 2010, diputadas y diputados de la Asamblea Legislativa, denominado primer órgano de gobierno, aprobaron el Presupuesto General del Estado, o de la Nación, para el 2011. Las y los diputados del partido ARENA, que desde 1981 han representado principalmente al gran empresariado quienes han controlado la economía del país, se opusieron y no votaron por la aprobación del mencionado presupuesto, afirmando que éste estaba desfinanciado, ya que los ingresos fiscales estimados tenían como fundamento el falso crecimiento de la economía proyectado (2.5% del PIB) y que el destino de los recursos financieros para cubrir gastos imprevistos era inconstitucional, que equivalía al uso de “partida secreta” presidencial.

Los medios de prensa, al informar sobre la aprobación presupuestaria para el 2011, afirmaron que “hubo tres horas de debate”. En realidad las y los diputados de los partidos PCN, GANA, PDC, FMLN y otros, antes del 18 de noviembre se pusieron de acuerdo en la aprobación del Presupuesto para 2011, con base en entendimientos logrados desde octubre. Así quedó aislado el partido ARENA que

durante veinte años gobernó al país, con el apoyo de los partidos PCN y PDC, y por supuesto los diputados de GANA que eran diputados de ARENA durante esos veinte años.

El monto del presupuesto difundido públicamente ha sido de 4,503.5 millones de dólares, cifra que corresponde solo al Gobierno Central o Ejecutivo. Sin embargo el Presupuesto total del Estado, que incluye también los presupuestos de Instituciones descentralizadas no empresariales y los de las empresas públicas, es decir, presupuesto del Sector Público No Financiero, SPNF, asciende a un monto de 5,989.7 millones de dólares.

Presupuestos del Sector Público No Financiero, SPNF (millones de dólares)

AÑOS	Gobierno Central	Instituciones descentralizadas no empresariales 1/	Total Gobierno General	Empresas públicas	Total del Sector Público no financiero	PIB
	1	2	3= 1+2	4	5= 3+4	
2008	2,766.8	1,425.1	4,191.9	366.4	4,558.3	22,114.6
2009	2,960.7	1,644.8	4,605.5	432.9	5,038.4	21,100.5
2010	2,985.7	1,705.1	4,690.8	433.4	5,124.2	21,796.0
2011	3,698.1	1,794.0	5,492.1	497.6	5,989.7	22,953.2

Nota: la relación entre las estimaciones del presupuesto del SPNF y el PIB nominal, por año correlativo, es: 20.6% para el 2008; 23.9% para el 2009; 23.5% para el 2010 y 26.1% para el 2011.

1/ "Resto del Gobierno General", incluye transferencias del Gobierno Central a Instituciones descentralizadas no empresariales. Por ejemplo, para presupuesto del 2011 estas Instituciones recibirían 805.4 millones de dólares, en concepto de transferencias del Gobierno Central, transferencias registradas como parte del Presupuesto del Gobierno Central de 4,503.5 millones de dólares.

¿Cómo es que la relación del presupuesto del sector público no financiero, respecto al PIB pasa del 20.6% en 2008, año de estallido de la crisis global del capitalismo del que Estados Unidos no logra salir, a 23.5% para el 2010 y se proyecta una relación de 26.1% para el 2011?

Al estallar la crisis global en septiembre del 2008, la economía del país aumentó en 2.5%, las exportaciones de productos ascendió a 4,549 millones de dólares y las importaciones a 9,754 millones, lo cual arrojó un déficit comercial real de 5,205 millones, cifra superior al presupuesto total del estado para los años 2008, 2009 y 2010 (en el año 2000 el déficit comercial fue de 2,006 millones de dólares y en el año 2005 el déficit ascendió a 3,328 millones).

Algunos indicadores generales de la economía del país

Años	crecimiento del PIB (%)	Relaciones comerciales (millones de dólares)		Déficit (millones de dólares)
		exportaciones	importaciones	
2008	2.5	4,549	9,754	5,205
2009	-3.5	3,797	7,255	3,458
2010	1.0	4,213	8,203	3,990
2011	2.5	4,649	8,945	4,296

Fuente: BCR y FMI.

Los datos señalan que dos fuentes importantes de ingresos gubernamentales por impuestos, importaciones y exportaciones, tuvieron una caída brusca de 752 millones las exportaciones y 2,499 millones de dólares las importaciones, éstas que son la fuente más importante del IVA, a causa de la orientación neoliberal del modelo económico que dominó el funcionamiento de la economía desde 1992.

Volviendo a los 4,503.5 millones de dólares del presupuesto del gobierno central, que también incluye a la Corte Suprema de Justicia y Asamblea Legislativa, refleja un aumento equivalente

a 849.2 millones de dólares respecto al presupuesto del 2010, aumento que comprende 653.5 millones de dólares por bonos que deben pagarse en el 2011, año que vence el plazo de su pago, compromiso adquirido en el 2001. En términos netos, el aumento del Presupuesto respecto al del 2010 equivale a 195.7 millones de dólares.

Aunque en una parte del Presupuesto aprobado se diga que su financiamiento depende de 94.7% de fuentes internas, incluyendo en el Fondo General los 653.5 millones de dólares por la colocación de bonos en el exterior, y 5.3% de financiamiento externo originado en el desembolso de préstamos con organismo internacionales (BID, BM), en realidad el Financiamiento y déficit del Presupuesto debe verse técnicamente correcto, de la siguiente manera.

Los ingresos “propios”, por ejemplo, la mayoría de los cuales son impuestos, cubren el 80.18% de los gastos totales del gobierno central. El resto del financiamiento de los gastos se haría con endeudamiento, tanto mediante la colocación de bonos como por el recibimiento de desembolsos de préstamos de organismos internacionales.

Los ingresos fiscales o tributarios del gobierno tiene como fuentes principales, las siguientes: IVA como impuesto al consumo de productos importados y nacionales, así como a los servicios; Impuesto sobre la renta, IR, o sea impuesto a personas naturales asalariadas y no asalariadas, así como a las ganancias de empresas; los impuestos al comercio exterior (aranceles), los impuestos específicos (bebidas alcohólicas; tabaco; etcétera) y diversos impuestos (todos al consumo).

La estructura tributaria derivada de esos impuestos, en el Presupuesto para el 2011 se expresa así: ingresos por el IVA significan el 53.54% del total de los impuestos; impuestos sobre la renta y ganancias de empresas representarían 34.89% del total; impuestos al comercio exterior significarían el 4.95% y los impuestos específicos y otros diversos alcanzarían el 6.62% del total. Esta estructura tributaria nació a partir de septiembre de 1992, cuando se puso en marcha la reforma de impuestos en correspondencia al modelo económico iniciado a partir de 1990.

Financiamiento del déficit presupuestario del Gobierno Central para 2011.

Gastos, Ingresos y Déficit	Millones de dólares	%
I.- Gastos totales	4,503.5	100.00
II.- Ingresos totales	3,610.8	80.18
A) Tributarios	3,281.3	72.86
B) No tributarios	55.2	1.23
C) Venta bienes y servicios	4.1	0.09
D) Ingresos financieros y otros	87.1	1.93
E) Transferencias recibidas sector público	33.7	0.75
F) Recuperación inversiones financieras	7.1	0.16
G) Ingresos por contribuciones especiales (impuestos) 1/	142.2	3.16
III.- Déficit de financiamiento del Presupuesto	-892.7	19.82
IV.- Financiamiento del déficit presupuestario	892.7	19.82
A) Colocación de Bonos (Títulos valores)	653.5	14.51

B) Desembolso de préstamos externos	180.6	4.01
H) Transferencias sector externo (donaciones)	58.6	1.30

1/ Se refiere a ingresos por impuestos a bebidas alcohólicas, tabaco y armas; promoción turística y tarifas servicio de transporte y diesel y gasolina.

Si los ingresos tributarios no son suficientes para cubrir las necesidades de financiamiento de gastos corrientes y de inversiones en estímulo de la activación de algunos sectores de la economía, por lo general de la construcción de carreteras, edificios, etcétera; la necesidad de préstamos con los organismos internacionales financieros es objetiva, porque hasta ahora no es posible una reforma tributaria que cobre más impuestos a los grandes capitalistas del país, en particular que sea posible la aprobación del impuesto al patrimonio de personas de 300 mil dólares en adelante, intención rechazada por todos los grandes capitalistas del país.

Ese rechazo de reforma tributaria, expresa el resultado de la privatización de empresas y servicios estatales y la reforma tributaria estructural, que comenzó en 1992, que dejó al gobierno central dependiendo de los ingresos por impuestos que afectan más a los consumidores del país.

Ahora bien, para comprensión de cómo el gobierno central se ve obligado a distribuir la asignación global de recursos presupuestados para el 2011, puede verse de la siguiente manera.

Por ejemplo, de los 4,503.5 millones de dólares presupuestados como gastos, el gobierno central le asigna 1,367.6 millones de dólares, es decir el 30.4% de los gastos totales, para el pago de la amortización e intereses de la deuda pública. Además, 1,385.6 millones de dólares aparecen destinados al pago de remuneraciones, de manera que junto con el pago de deuda suman más del 61% del total de gastos presupuestados.

Composición o destino Global del total de gastos presupuestados para el Gobierno Central.

Gastos totales y varios	Millones de dólares		
	US\$ Millones	%	saldo
I.- Gastos totales	4,503.5	100.0	100.0
II.- Gastos Varios			
A) Pago de servicio deuda pública	1,367.6	30.4	69.6
B) Pago de remuneraciones a empleados	1,385.6	30.8	38.8
C) Transferencias para gastos corrientes	572.1	12.7	26.1
D) Gastos financieros (seguros y otros)	103.1	2.3	23.8
E) Transferencias de capital a alcaldías y a privados	430.8	9.5	14.3
F) Gasto contribuciones especiales	142.2	3.2	11.1
G) Compra de bienes y servicios	309.7	6.9	4.2
III.- Inversión capital fijo	192.4	4.2	0.0
A) En Infraestructura	(138.3)	(3.1)	

El monto por amortización y pago de intereses de la deuda, equivalente al 30.4% de los gastos totales, constituye una asignación o distribución proporcionalmente grande de recursos financieros para cubrir los gastos presupuestados, que años con año ha crecido, dejando al

gobierno pocos recursos para la inversión fija. En los datos anteriores puede observarse que los 1,367.6 millones de dólares para el pago de deuda es siete veces más grande que lo asignado para inversión fija, relación que debiera frenarse e invertirse en aras de incentivar la activación de las actividades económicas del país.

Aumentar territorialmente la inversión más importante en infraestructuras, como parte de la inversión de capital fijo del gobierno, en carreteras, hospitales, escuelas y otras infraestructuras en beneficio social, se incidiría en mejorar la competitividad nacional de la economía, tal como se comprometieron gobierno y empresarios, con el apoyo estadounidense y organismos internacionales, en especial el Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional, a partir de 1990, cuando se inició el modelo de economía que se agotó y fracasó.¹

En el 2011 habría un aumento importante en inversión en infraestructuras al pasar de 53.8 millones de dólares en el 2010 a 138.3 millones para el 2011. También es importante el aumento de transferencia para financiar gastos de capital a las alcaldías de 270.2 millones en 2010 a 370.1 millones de dólares para 2011, incluyendo lo asignado para la ejecución en municipios pobres incluidos en Plan Piloto de Presupuesto por Resultados, de SALUD y el MAG, que serán experimentados por primera vez.

Es cierto que el pago de remuneraciones a empleados estatales, así como la compra estatal de bienes y servicios, son recursos monetarios que tienen como destino el consumo. En el país sigue siendo determinante el consumo de bienes importados más que los “nacionales”. Incluso las remesas de dinero de salvadoreñas y salvadoreños que encontraron residencia y oportunidad de trabajo fuera del país, lo mismo que el pago a trabajadoras y trabajadores en actividades maquileras en zonas francas, tienen como destino el consumo para sobrevivir, sin posibilidades de ahorro para inversiones en actividades económicas de un nuevo modelo que no existe.

Además, según la proyección de pago de remuneraciones a empleadas y empleados gubernamentales, según la “estratificación de plazas a tiempo completo”, es interesante apreciar si ese esfuerzo gubernamental expresa una redistribución de los recursos financieros asignados a ese destino personal o de personas².

Gobierno central: estratificación de plazas a tiempo completo, según rango salarial (dólares).

Rango salarial (dólares)	Cantidad de Plazas		Monto de pago (Remuneraciones)	
	Plazas	%	Millones &	%
151 - 600	75,836	66.45	459.0	48.58

¹ La aprobación del Presupuesto General del Estado para el 2011, no contó con los votos del partido ARENA, que durante décadas a sido el representante de los intereses de los empresarios capitalistas y continúa siendo el instrumento de los principales gremios empresariales, con evidencias claras al respecto.

² El total de plazas presupuestadas para el SPNF es el siguiente: 114,129 del Gobierno Central; 37,591 de las Instituciones Descentralizadas no Empresariales y 5,069 de la Empresas Públicas, sumando un total de 146,651. Esta cantidad de empleados públicos proyectados para el 2011 equivale a cerca el 20% de los trabajadores empleos que cotizan al sistema de pensiones, público y privado. En el 2009, por ejemplo, el total nacional de trabajadores con empleo cotizando al sistema de seguridad ascendió a 681.5 mil personas; de ellas 551.4 correspondieron al Sector Privado y 130.0 al sector público (19.08% del total)

601 - 1,200	28,672	25.12	279.8	29.61
1,201 - 2,000	7,116	6.24	126.6	13.38
2,000 y más	2,505	2.19	79.6	8.43
Total	114,129	100.00	944.9	100.00

Fuente: Presupuesto 2011 Gobierno Central, Sumario N° 9, "Estratificación e plazas a tiempo completo", según rango salarial.

Según los datos, 75,836 plazas de las 114 mil del Gobierno central, equivalentes al 66.45%, recibirían el 48.58% del monto global de las remuneraciones, con un rango de salarial hasta 600 dólares; en cambio 9,621 plazas, equivalente al 8.43% del total de plazas con salarios de 1,200 hasta más 2,000 dólares, recibirán en el año cerca del 21.81% del monto global de dólares asignados para el pago de salarios.

El grupo de personas asalariadas, incluso las personas con salario hasta 1,200 dólares mensuales como remuneración, en teoría se considera que forman parte de las "capas medias" del país, que en la práctica, junto al total de lo que se define con esa característica, constituyen económicamente y también sociológicamente, como los grandes "amortiguadores" del capitalismo. Las crisis económicas y sociales, y por supuesto políticas, rebotan en esos amortiguadores en los que se protegen la parte superior muy reducida del "embudo" que caracteriza al capitalismo salvadoreño en particular.

Al comparar los recursos asignados al pago de deuda, 1,272.6 millones (o 1,367.6 millones que es el real) con los asignados a Educación, Salud y Ministerio de Trabajo, que suman 1,187.5 millones, se deduce el gran peso que tiene el pago de deuda, porque reduce condiciones para asignar más recursos a los retos del desarrollo social.

Más aun, lo asignado a Economía, Agricultura, Obras Públicas y Vivienda, Medio Ambiente y Turismo, que suman 362.9 millones, es 3.5 menor a lo asignado al pago de la deuda pública, de manera que el Gobierno no dispondrá por mucho tiempo de suficientes recursos financieros para promover actividades económicas, recuperar y proteger la grave situación de los recursos del medio ambiente en profundo deterioro. Los recursos financieros asignados a la promoción turística de lugares territoriales del país, es insuficiente para el turismo nacional sea fuente de retención de divisas y de atracción externa de dólares y en consecuencia estímulo de ingresos fiscales importantes para el gobierno útiles para financiamiento a las necesidades presupuestarias del gobierno.

Gastos del Gobierno Central, con asignaciones por ministerios e instituciones, 2011. (millones de dólares)

Ministerios o ramos e instituciones	Monto	observaciones
Órgano Legislativo	53.5	Aumenta \$7.6 mm respecto a 2010
Órgano Judicial	223.1	Aumenta en 29.9 mm
Órgano Ejecutivo	2,219.5	Aumenta 299.9 mm respecto a 2010. Los Presupuestos de trece de las 14 instituciones aumentan y los
Presidencia de la República	99.5	aumentan más importantes son:
Ramo de Hacienda	55.2	a) Presidencia \$25.9 mm para cubrir
Ramo de Relaciones Exteriores	41.3	proyectos pro jóvenes y déficit en
Ramo de la Defensa Nacional	141.8	

Ministerios o ramos e instituciones	Monto	observaciones
Ramo de Gobernación	15.5	Secretarías.
Ramo de Justicia y Seguridad Pública	315.7	b) Justicia y Seguridad \$25.4 mm
Ramo de Educación	704,7	proyectos prevención violencia y
Ramo Salud Pública y Asistencia Social	470.2	delincuencia, alimentación centros
Ramo de Trabajo y Previsión Social	12.6	penales y otros;
Ramo de Economía	72.0	c) MINED \$33.2 mm para
Ramo de Agricultura y Ganadería	54.2	reconstrucción y rehabilitación centros
Ramo de Obras Públicas, Transporte y de		educativos; adquisición tela para
Vivienda y Desarrollo Urbano	203.4	uniformes escolares y otros;
Ramo de Medio Ambiente y Recursos Naturales	18.8	d) Salud pública \$79.5 mm,
Ramo de Turismo	14.5	construcción y equipamiento hospital
		de maternidad, implementación
Ministerio Público	58.8	programa ECOS y otros;
Fiscalía General de la República	33.9	e) Economía \$30.2 mm para FEFE
Procuraduría General de la República	18.2	(subsidios al pueblo), programas de
Procuraduría para la Defensa de los Derechos		desarrollo y sistema nacional de
Humanos	6.8	calidad, y otros;
		f) Obras públicas \$77,7 mm obras de
Otras Instituciones	59.3	protección, mitigación y mejoramiento
Corte de Cuentas de la República	36.8	camino rurales, subsidio al transporte
Tribunal Supremo Electoral	14.8	y otros.
Tribunal de Servicio Civil	0.8	
Tribunal de Ética Gubernamental	1.4	Se mantiene subsidios al transporte
Consejo Nacional de la Judicatura	5.4	(33.0 mm), al gas licuado (37.6 mm) y
		a energía eléctrica (22.5 mm),
Subtotal instituciones	2,614.2	haciendo un total de \$93.1 millones.
Ramo de Hacienda		Pago deuda (1,272.6 mm) mayor a:
Deuda Pública	1,272.6	A)Educación, Salud, Trabajo 1,187.5;
Obligaciones Generales del Estado	65.6	B)Justicia y Seguridad Pública, y
Transferencias Varias	551.1	Defensa Nacional : 457.5 mm;
		C)Economía, Agricultura, Obras
		Públicas, Medio ambiente y Turismo
Total de gastos	4,503.5	(362.9 mm)

Fuente: Ley de Presupuesto General del Estado 2011.

Y los recursos para Justicia, Seguridad Pública y Defensa Nacional, que suman 457.5 millones, es tres veces menores al pago de deuda pública, revela la escasez de fondos para enfrentar problemas crónicos de la violencia, crimen organizado, delincuencia, pandilleros, problemas de limitaciones de centros penales, etcétera, que son resultado de la larga crisis estructural por la que atraviesa el país.

Ya se llamó la atención sobre la cantidad de recursos asignados para inversión en reconstrucción o construcción de carreteras, edificios para servicios educativos, de salud pública y similar, son desde todo punto de vista insuficientes teniendo en cuenta las enormes necesidades del país.

**Gobierno central: Composición de gastos de capital, años 2000, 2005, 2008, 2010 y 2011
(millones de dólares)**

Clasificación económica	2000	2005	2008	2010	2011

Bienes muebles e inmuebles	21.2	28.0	66.5	13.0	32.4
Infraestructura	120.9	144.8	164.7	53.8	138.3
Transferencias de capital al sector público	138.1	220.9	268.8	270.2	370.1
Transferencias de capital al sector privado	7.7	27.6	47.4	57.6	60.7
Otras	20.2	42.8	40.9	9.4	21.7
Total	308.1	464.1	588.3	404.0	623.2

Fuentes: Ministerio de Hacienda, Proyectos de Presupuesto General del Estado, Sumario N° 7 “Composición Económica de Gastos por fuentes de financiamiento”;

La inversión en infraestructura presupuestada por el Gobierno para el 2011 es relativamente baja (22.1%) del total de gastos de capital y la transferencias de capital al sector público, o sea a las alcaldías es porcentualmente alta (59.4%) respecto del total de 623.2 millones presupuestados para el 2011 (ver cuadro). La transferencia de recursos a las 262 municipalidades para cubrir gastos de capital, en promedio cada alcaldía recibiría 1.4 millón de dólares para invertir o cubrir gastos de capital fijo, promedio bajo de inversión y a discreción de cada municipalidad. Se puede verificar que la transferencia a las municipalidades ha sido más alta que la inversión en infraestructura presupuestada por el gobierno central.

Cambios presupuestarios importantes.

Un aspecto importante que se pondrá en práctica, como algo nuevo, es lo referido a “Presupuesto por Resultados”. Esto significa un ligero cambio presupuestario basado en la definición resultados, que permitiría realizar una evaluación de la ejecución de proyectos presupuestarios con base en el mencionado indicador.

Se trata de la incorporación de “proyectos pilotos por resultados” a ejecutarse por los ministerios de Salud y Asistencia Social y el de Agricultura y Ganadería. Para su ejecución se han asignado 57.77 millones de dólares, distribuidos así: 56.3 millones de dólares para el proyecto por resultados del Ministerio de Salud y Asistencia Social y 1.47 millones para el proyecto del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

El proyecto del Ministerio de Salud y Asistencia Social será ejecutado en 102 municipios de los 14 departamentos del país, independientes del partido político que gobierne, considerados de pobreza extrema y pobreza relativa, sumando una cantidad de 1,136,813 habitantes de los cuales el 82.6% no cuentan con servicios de salud. El objetivo es llevar los servicios públicos de salud a las viviendas de las y los habitantes que residen en municipios de extrema pobreza y pobreza relativa.

El proyecto piloto por resultados del MAG consiste en aplicarlo o ejecutarlo en 41 municipios de doce departamentos del país, con el objetivo de apoyar a 21 mil pequeñas y pequeños productores, integrantes de familias dedicadas a la agricultura.

El cambio presupuestario incorporado en el Ministerio de Educación, relacionado a la entrega de uniformes a los estudiantes de educación básica, que en el 2011 abarcará a 1.4 millón de estudiantes, así como en el programa EDUCO en el que participan personal docente y familiares³ de estudiantes, significa un importante cambio presupuestario directamente a favor de familias pobres del país.

³ Generalmente suelen ser mujeres.

Es decir, en los mencionados cambios ya iniciados por el ministerio de educación y los a iniciarse en el 2011 por los ministerios de salud y agricultura, es a las personas o habitantes del país, más pobres, el destino de las acciones de los mencionados proyectos del Gobierno, para comenzar a asegurar de manera sistemática y persistente el “goce” de salud, educación, trabajo, bienestar económico, etcétera, que lo establece la Constitución de la República en su primer artículo.

Los proyectos por resultados impulsados por primera vez, como partes del Presupuesto de los ministerios, así como los de educación, son importantes para la evaluación presupuestaria en base a las personas y, por consiguiente familias, favorecidas con la utilización de los recursos financieros.

Es una importante diferencia respecto al método de evaluación que se aplica desde 1995, mediante la asignación de recursos financieros por “áreas de gestión”. Esta metodología solo mide el “uso del dinero”, sin realizar evaluación alguna por metas o resultados aprobados teniendo como indicador para ello a las personas, a la gente, a las familias beneficiadas, sino solo indicadores basados en números monetarios: cuánto dinero se presupuesto, cuánto dinero fue utilizado, ya sea más o menos del dinero asignado, la eficiencia medida por costos monetarios, todo como si se tratara de bienes y servicios mercantiles.

Antes de 1995 funcionaban los presupuestos por Programas, en los cuales se definían el estado de las situaciones o diagnósticos poblacionales en cada área, los resultados de los presupuestos del año anterior, y de esta manera se definían las metas del nuevo presupuesto con base en las cuales se podía o se realizaban las evaluaciones de los presupuestos al finalizar el año. Por ejemplo, en el caso de educación se presentaba la población con edad para el ingreso al nivel de educación básica y definiendo la meta para el siguiente año, y así con los niveles de parvulario y bachillerato, y se medían los resultados (los porcentajes de población por nivel que lograban finalizar el año escolar, el % que lograba pasar de nivel educativo cumpliendo los requisitos académicos establecidos, el % que desertaba, los reprobados, etcétera).

El presupuesto por programas era aplicado a todos los ministerios, principalmente en salud, educación, deportes, etcétera. Al establecerse los Presupuestos por áreas de gestión, como herramienta del neoliberalismo, porque fue un requisito impuesto por el FMI para la aplicación de la nueva metodología presupuestaria, que se mantiene en vigencia, desaparecieron los presupuestos por programas.

El FMI sigue exigiendo que el Presupuesto para el 2011 sea equilibrado, austero y transparente, todo en términos financieros y nada en cumplimientos de metas y resultados por servicios públicos a personas, y cuantitativamente también medido por eficiencia y calidad puramente monetaria (ahorro, superávit, déficit, etcétera).

De ahí la importancia de los **contenidos sociales** de los proyectos del Ministerio de Salud y Asistencia Social y Agricultura y Ganadería, y los de Educación en ejecución desde el 2010, por resultados introducidos como proyectos pilotos, que por supuesto no significa la aplicación de este enfoque a todos los programas y proyectos del Presupuesto, y en consecuencia no implica un cambio total de la esencia neoliberal del instrumento presupuestario con la función por “áreas de gestión”, aplicación impuesta por el FMI a todos los presupuestos latinoamericanos.

Problemas políticos de las llamadas “Colas” del Presupuesto y “partida secreta”.

En 1994 en la Asamblea Legislativa aparecía oculta en su presupuesto la denominada “partida secreta”. La presidenta de ese primer órgano de gobierno administraba los recursos financieros asignados a esa “partida” presupuestaria, o cuenta presupuestaria, que solo la Corte de Cuentas conocía, controlada por el PCN, aliado político de ARENA como partido gobernante desde 1989.

La composición legislativa, o correlación de fuerzas políticas mediante diputadas y diputados electos, surgida de las elecciones del “siglo” de marzo de 1994, hizo realidad que esa partida desapareciera en el presupuesto legislativo para 1995. Al mismo tiempo hubo debates acerca ese tipo de “partida” presupuestaria utilizada por el Ejecutivo, en realidad administrada solo por el Presidente de la república.

Formalmente, la mencionada partida desapareció y fue sustituida en el art.2 de la Ley del Presupuesto General del Estado o de la Nación, en el cual se obligaba a los ministerios e instituciones descentralizadas no empresariales al ahorro obligatorio y transferirlo a la cuenta del Ministerio de Hacienda definida como “Provisión para atender gastos imprevistos” para “cubrir necesidades prioritarias”.

Esta fue la forma utilizada por la Presidencia de la República, para encubrir la antes llamada “partida secreta” de éste órgano de gobierno y reforzar el presupuesto presidencial que por lo general aumentaba tres veces más de lo aprobado, con ajuste sin pasar por la Asamblea Legislativa, como tenía que realizarse. Que los ministerios transfirieran recursos financieros al Ministerio de Hacienda y éste al Presidente de la República, ha sido la forma tramposa utilizada para evadir el cumplimiento del Art. 45 de la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, Ley AFI, la cual dice que toda transferencia de recursos de un ministerio a otro tiene que ser aprobada por la Asamblea Legislativa, conforme a lo expresado por la Constitución de la República al respecto.

La Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, resolvió, hasta en el año 2010, que el mencionado Art.2 de la Ley del Presupuesto del 2010, era inconstitucional y por eso aquella cuenta o partida “Provisión de gastos imprevistos” fue derogada, como fue derogada la transferencia de ahorros ministeriales que los Presidentes areneros utilizaban para administrar fondos financieros a su antojo, y con la tolerancia de la Corte de Cuentas de la República.

El partido ARENA, que utilizó el mencionado artículo dos de la ley presupuestaria de todos los años para ocultar el uso de la partida secreta presidencial, ahora ha concentrado ataques contra el Art.11 del Presupuesto General del Estado para el 2011, por supuesta inconstitucionalidad, al establecer que las “economías” de ministerios e instituciones “serán transferidas” al “Financiamiento de Gastos Imprevistos para cubrir necesidades prioritarias no previstas dentro de las mismas instituciones, para lo cual deberán contar con la autorización del Ministerio de Hacienda”.

La sala de lo constitucional de la CSJ sirvió como tapadera de los sesenta años de dictadura militar (1931-1991) y también de las ilegalidades e inconstitucionalidades durante veinte años de gobiernos areneros. Su resolución de inconstitucionalidad sobre el mencionado artículo de la ley del presupuesto del 2010, el actual gobierno fue desprovisto de esa herramienta

presupuestaria para cubrir gastos “no previstos”, en el actual período que la crisis fiscal se alarga y profundiza, más y más.

Las decisiones de la sala de lo constitucional de la CSJ hasta el año 2009, bloqueaban, como un dique, el proceso de democratización que arrancó a partir de 1992 con los acuerdos de paz. ¿Es acaso que la CSJ está apenas despertando para iniciar el desbloqueo legal del proceso de democratización? ¿O se trata de cambio en posiciones políticas por cambio de miembros en la sala de lo constitucional?

La sala de lo constitucional de la Corte Suprema de Justicia se pronunciará sobre la demanda arenera de inconstitucionalidad del referido Art. 11 de la Ley del presupuesto 2011, hasta que éste entre en vigencia a partir de enero del 2011.

Es evidente que la exigencia de ARENA en nombre de los intereses empresariales capitalistas que representa, es de carácter político y no en aras del reconocimiento y aplicación real de la constitucionalidad, a la que todo el tiempo se opusieron los grandes capitalistas terratenientes que ese y anteriores partidos en los gobiernos los han representado.

En el fondo lo que buscaban los areneros con esa demanda de inconstitucionalidad es la no aprobación del Presupuesto 2011 y sobre esa base abrir posibilidades de negociación política con el resto de diputadas y diputados de los partidos políticos, y, por supuesto, con la presidencia de la república, adelantando una agenda de temas al respecto.

De todas maneras la resolución de la CSJ ante la demanda de inconstitucionalidad que reciba, permitirá conocer el estado de la democratización del país, en esta nueva etapa histórica que comenzó con el resultado de las elecciones presidenciales del 15 de marzo del 2009, elecciones que perdió el partido político representante de los grandes capitalistas y que como consecuencia sufrió una ruptura interna, de la que trata de reponerse en función de las posibilidades de las próximas elecciones legislativas del 2012 y presidenciales del 2014.

ANEXOS

La “cola” inconstitucional del Presupuesto General del Estado 2010, según resolución de la Corte Suprema de Justicia.

Art. 2.- Facultase al Órgano Ejecutivo para que por medio de Acuerdo en el Ramo de Hacienda, refuerce la asignación de la Unidad Presupuestaria 10 Provisión para Atender Gastos Imprevistos, con cargo a las economías obtenidas en remuneraciones y en otros rubros de agrupación, durante la ejecución de las asignaciones presupuestarias correspondientes a las Unidades Primarias de Organización e Instituciones Descentralizadas no Empresariales que reciban recursos del Fondo General. Asimismo, facultase para que por medio de Acuerdo en el Ramo de Hacienda, autorice transferencia de recursos para las asignaciones del Presupuesto General del Estado, con cargo a la Unidad Presupuestaria 10 Provisión para Atender Gastos Imprevistos, a fin de cubrir necesidades prioritarias.

La “cola” inconstitucional del Presupuesto General del Estado 2011, según ARENA.

Art. 11.- Las economías obtenidas en remuneraciones y otros rubros de agrupación que se generen durante la ejecución de las asignaciones presupuestarias correspondientes al Fondo General en las diferentes instituciones públicas, serán transferidas a la Unidad Presupuestaria "Financiamiento de Gastos Imprevistos" programada en cada una de las instituciones. Dichos recursos servirán para cubrir necesidades prioritarias no previstas dentro de las mismas instituciones, para lo cual deberán contar con la autorización del Ministerio de Hacienda.

El Consejo de Ministros aprobará las transferencias entre partidas de distintos ramos, las cuales deberán ser sometidas al conocimiento de la Asamblea Legislativa para su correspondiente aprobación oportuna y expedita, en consideración a las necesidades y prioridades orientadas a facilitar el adecuado funcionamiento del Órgano Ejecutivo. Las prioridades serán evaluadas de conformidad con los objetivos institucionales, en atención a las necesidades no cubiertas por este presupuesto pero que se consideran indispensables para la labor que desarrolla cada institución.

**Gobierno central: Composición de gastos de capital, años 2000, 2005, 2008, 2010 y 2011
(millones de dólares)**

Clasificación económica	2000	2005	2008	2010	2011
Bienes muebles	17.2	18.4	64.8	13.0	32.4
Bienes inmuebles	4.0	9.6	1.7	0.0	
Intangibles	0.6	0.6	2.7	0.9	2.7
Infraestructura	120.9	144.8	164.7	53.8	138.3
Inversión en Capital Humano	11.4	39.6	35.2	7.6	19.0
Transferencias de capital al sector público	138.1	220.9	268.8	270.2	370.1
Transferencias de capital al sector privado	7.7	27.6	47.4	57.6	60.7
Concesión de préstamos	8.1	0.8	-0-		
Asignaciones por aplicar		1.7	3.0		
Total	308.1	464.1	588.3	404.0	623.2

Fuentes: Ministerio de Hacienda, Proyectos de Presupuesto General del Estado, Sumario N° 7 “Composición Económica de Gastos por fuentes de financiamiento”;

Estructura Presupuesto del SPNF

El artículo 167 de la Constitución de la República, en su numeral tercero indica que corresponde al Consejo de Ministros "elaborar el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos y presentarlo a la Asamblea Legislativa, por lo menos tres meses antes de que se inicie el nuevo ejercicio fiscal".

La Asamblea aprueba entonces la Ley de Presupuesto y la Ley de Salarios. La primera contiene el total de ingresos y gastos por cada institución y el segundo el detalle de los salarios que cada institución cancelará a sus empleados.

Sector Público No Financiero, SPNF: instituciones clasificadas en las siguientes subdivisiones

Gobierno Central	Instituciones Descentralizadas	Empresas Públicas
Órgano Legislativo, Órgano Judicial, Presidencia de la República, Todos los Ministerios, Ministerio Público (Fiscalía, Procuraduría General de Pobres, Procuraduría de Derechos Humanos) Corte de Cuentas Tribunal Supremo Electoral Tribunal del Servicio Civil y Consejo Nacional de la Judicatura, Tribunal de Ética Gubernamental	Hospitales Nacionales Instituciones adscritas a los diferentes ministerios Registro Nacional de las Personas Naturales ISNA, etc.	Obtienen ingresos por la venta de servicios: Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) Lotería Nacional de Beneficencia (LNB) Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL) Comisión Ejecutiva Portuaria Autónoma (CEPA)

Impuesto sobre ganancias de empresas y relación con PIB, 1994-2009 (millones de dólares, %)

AÑOS	PIB (millones)	IMPUESTOS SOBRE LA RENTA DE PERSONAS JURÍDICAS	
		MILLONES	% PIB
1994	8,070.0	101.2	1.25
1995	9,500.5	181.5	1.91
1996	10,315.5	219.2	2.12
1997	11,134.7	187.9	1.69
1998	12,008.4	190.4	1.59
1999	12,464.7	244.3	1.96
2000	13,139.1	265.4	2.02
2001	13,738.9	189.5	1.38
2002	14,283.9	200.2	1.40
2003	14,996.3	262.0	1.75
2004	15,823.9	278.0	1.76
2005	16,974.0	356.0	2.10
2006	18,573.5	429.1	2.31
2007	20,372.6	573.3	2.81
2008	22,191.8	517.9	2.33
2009	21,100.5	559.9	2.65

Fuentes: BCR “Revista Trimestral abril-mayo-junio, 1997 y 2002 y MHA, “Informe Financiero Fiscal 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2008 y 2009”.

Notas:

- 1) La ANEP argumenta que sus impuestos son los que financian al Estado. El impuesto pagado en relación al PIB es bajo y además desde 1996 hasta 2005 se mantuvo al mismo nivel (2.12% a 2.10% en 2005). Aumentó un poco hasta el 2006 (a 2.31%). La tendencia de aumento entre 2004 y 2007, de 1.76% al 2.81, disminuye en 2008 a 2.33 y sube a 2.65 en el 2009, pero menos al 2007.
- 2) ¿Pagan los empresarios los impuestos que deben pagar?
- 3) Hay que tener en cuenta que los impuestos sobre las ganancias (o utilidades) que aparece en el cuadro, es menor debido a las devoluciones que todos los años les hace el gobierno a las empresas, a causa del exceso retenido mes a mes por el Pago a Cuenta.
- 4) Además, los ingresos de las empresas por el pago de intereses que hace el gobierno por LETES o Bonos, benefician a las empresas, por lo general a las más grandes y principalmente a los banqueros y especuladores financieros, nacionales y extranjeros, ingresos que están exentos del pago de impuestos.