

Recursos, Políticas y Bienestar Social

La Verdad sobre
el Presupuesto
Público

Cartilla Informativa



Presentación

La Crisis Económica Global y el Presupuesto Público

El mundo entero – incluido el Perú – atraviesa por una crisis global que tiene varias dimensiones. Son económicas, ambientales, energéticas, alimentarias, civilizatorias, entre otras.

En su dimensión económica, la crisis del modelo neoliberal, surgió en los sistemas financieros de los países llamados “desarrollados” y se expandió desde ahí al resto de las economías del planeta vía las bolsas de valores y el comercio internacional. Esta es la primera recesión global.

Peruanas y peruanos nos vemos afectados porque nuestra economía está estrechamente vinculada a los mercados internacionales a través del comercio de recursos naturales, agroindustria y textiles. Al depender de la locomotora del comercio exterior (demanda externa) y al no tener industria, hemos perdido autonomía económica y somos especialmente vulnerables al mercado internacional.

Quien dijo que estábamos blindados, mintió. La crisis económica global ya está afectando tanto al Estado (por la caída de la recaudación de impuestos), como a peruanos y peruanas que están perdiendo empleos, o a aquéllos que esperaban el tan anhelado chorreo (gente del campo, pensionistas, etc.).

El problema es que la crisis económica global es más profunda de lo que parece. Es en realidad una crisis ideológica. La idea de que los ciudadanos y ciudadanas de Estados Unidos y de Europa podían comprarlo todo y por eso debíamos venderle lo que sea, ya no tiene validez, pues durante mucho tiempo, éstas y la mayoría de sus compras fueron hechas sin dinero en efectivo, solo a través de un crédito ilimitado que no tenía sustento real y que tenía sobre endeudadas a sus economías.

Presentación

El dinero se convirtió en tan solo una promesa. La plata a futuro lo garantizaba todo. Es que en el modelo neoliberal, los grandes inversionistas se dedicaban a obtener enormes ganancias especulando con este dinero inexistente, involucrando fondos de pensiones y ahorros de muchas familias en operaciones de especulación. Preferían hacer eso antes que invertir en innovaciones tecnológicas que no afecten el ambiente. Hace años que el motor eléctrico debió reemplazar al motor de combustión de petróleo que se ha comido al planeta. Cosas como éstas nos hacen pensar que las reglas mundiales (financieras, económicas, comerciales, etc.) que nos gobiernan, deben ser modificadas ya, teniendo en cuenta el bienestar de toda la población y el cuidado de la Tierra. En este cambio deben participar todos los países del mundo y no solo ocho que aún creen tener la hegemonía.

En el Perú, la crisis llega en el momento en que muchos sectores esperaban ser incluidos en el reparto de los beneficios de la bonanza de los últimos años (Chorro). Y ahora tenemos que pasar de un debate por la redistribución de la riqueza, a preocuparnos por reestructurar nuestra economía. De mirar solo hacia afuera (exportar), tendremos que impulsar nuestro mercado interno protegiendo al mismo tiempo nuestra diversidad climática, social y cultural. La mejor manera de impulsar nuestro mercado es subiendo los sueldos, salarios y pensiones. Para hacer esto contamos con una serie de instrumentos especialmente diseñados para regular nuestra política económica. Uno de ellos es el Presupuesto de la República. El reto aquí es financiar de manera autónoma otro desarrollo con derechos para el pueblo y equilibrio con la naturaleza.

En este contexto, el **Grupo Nacional de Presupuesto Público**, integrado por diversas organizaciones de la sociedad peruana, presenta esta cartilla informativa que servirá para introducirte en el tema, y a la vez para que puedas compartir esta información con más personas. Su reproducción es completamente libre. ■



Lima, Agosto del 2009

¿Qué es política fiscal?

Para entender el significado de “política fiscal”, primero debemos saber que una política pública es un conjunto de acciones y decisiones tomadas por los funcionarios públicos al momento de resolver los problemas que afronta la sociedad. Estas acciones y decisiones responden a una orientación política definida por aquellos que están a cargo de conducir el Estado.

Bajo esa lógica, **la política fiscal** viene a ser el conjunto de acciones y decisiones que usa el Estado para recaudar ingresos o recursos necesarios para el cumplimiento de las funciones de gobierno y de sus obligaciones de derechos con la población. En este caso, la palabra “fiscal” se refiere a “fisco”, que es lo mismo que decir “erario” o “tesoro público” y supone un conjunto de organismos públicos que se encargan de la recaudación de impuestos. En el caso del Perú, podemos identificar a la Superintendencia de Administración Tributaria (www.sunat.gob.pe), al Ministerio de Economía y Finanzas (www.mef.gob.pe), al servicio de Administración Tributaria (www.sat.gob.pe), a los gobiernos locales, entre otros, como los organismos que cumplen esta tarea.

La política fiscal refleja los objetivos de la política económica. Por ejemplo, si la orientación de la política económica es conceder beneficios a la inversión privada como estrategia para promover el empleo, la política fiscal será flexible a la hora de cobrarle impuestos. En el Perú, en el año 2007, las empresas de la gran minería obtuvieron como sobre utilidades más de 14 mil millones de soles, cifra jamás esperada ni calculada por ellas en sus estudios de inversión, sin embargo, el gobierno decidió no cobrarles un impuesto a la sobre ganancia y a cambio recibió un aporte voluntario (óbolo minero) de 517 millones soles. Al mismo tiempo, 3 de cada 4 ancianos no tienen una pensión y muchos de ellos se encuentran en pobreza o pobreza extrema al no tener quien los mantenga. La política económica en el Perú prioriza el trato favorable a la inversión privada a costo incluso, de cumplir con las obligaciones del Estado en materia del derecho a la seguridad social.

Si bien los principales ingresos del fisco o tesoro público provienen de la recaudación de impuestos, hay otras fuentes como las donaciones o las operaciones de endeudamiento externo e interno. Cada año el Estado presupuesta sus gastos de funcionamiento y su inversión en base a un cálculo sobre lo que espera recaudar. Ese es el campo de las “finanzas públicas”, en donde la política fiscal buscará un equilibrio entre lo recaudado y los gastos gubernamentales. El problema es cuando las prioridades al momento de alcanzar ese equilibrio no tengan como objetivo central que toda la población acceda a educación y salud de calidad, vivienda adecuada, seguridad social, inversión en tecnología, investigación, deporte, etc. En el año 2007, en el Perú, se pagaron más de 20 mil millones de soles por concepto de deuda externa, lo que equivale a casi el doble que se destinó a educación, 4 veces lo asignado salud y más de 10 veces de lo previsto para el sector agricultura en ese mismo año.

¿Qué es política fiscal?

La política fiscal debiera:

- Redistribuir equitativamente los recursos recaudados para garantizar bienestar a la población respetando la cultura de los distintos pueblos y nacionalidades que hay en el Perú, y en equilibrio con la naturaleza.
- Prever situaciones de escasez mediante un ahorro público que no afecte hacer efectivos los derechos de las personas.
- Aumentar los ingresos del Estado, y de su gasto e inversión en el bienestar de la población.

Para ello se requiere de una reforma tributaria que busque que de manera progresiva cobrar más a impuestos, especialmente a quienes generan y acumulan más riqueza. Eso implica en el Perú – entre otras cosas - renegociar los contratos ley suscritos entre nuestro país y las transnacionales.

DATO

De cada 100 soles que se generan en el Perú, solo 15 van al Tesoro Público. Este es uno de los niveles de recaudación más bajos de América Latina.

La Constitución Peruana señala en su artículo 62 que:

“(...) mediante contratos-ley, el Estado puede establecer garantías y otorgar seguridades. No pueden ser modificados legislativamente (...)”. Hasta la fecha hay más de 400 contratos-ley, denominados convenios de estabilidad jurídica firmados con diversas empresas y que contienen estabilidad de los regímenes tributarios, laborales entre otros. Estos documentos pueden encontrarse en Internet en el portal de Proinversión (www.proinversion.gob.pe)

Es necesario modificar la Constitución a fin de poder tener mayor capacidad de regulación de la inversión extranjera y producir una reforma tributaria progresiva. ■

¿Qué es el presupuesto público?

El Presupuesto General de la República (en adelante Presupuesto Público) es un instrumento de la política fiscal que refleja, por un lado los ingresos que tiene el Estado cada año y la orientación del gasto y la inversión pública en ese mismo año. Sin embargo, no debemos tener un enfoque meramente instrumental, es decir, no debemos pensar que el presupuesto solo es un documento en el que figuran ingresos y egresos.

En un sistema realmente democrático, el Presupuesto Público debe ser una herramienta para el desarrollo de los diversos pueblos que cohabitan en el Perú. Eso implica, necesariamente, que en su elaboración e implementación se busque cumplir las obligaciones que tiene el Estado en materia de derechos humanos con una visión intercultural.

Para lograr esto con eficacia se requiere por un lado, del ingreso suficiente y, por otro, de una capacidad adecuada para ejecutar el gasto público. Lo primero pasa por recuperar el control de nuestros recursos nacionales (naturales, financieros y tributarios) a fin de tener autonomía económica y no depender del endeudamiento externo. Lo segundo pasa por contar con funcionarios capacitados, honestos y bien remunerados.

El Presupuesto Público representa las cuentas generales de la nación. El Estado, administrador de esta cuenta, define cada año cómo se invertirán los fondos que obtiene a través de la recaudación tributaria y el endeudamiento externo.

La Constitución establece en su artículo 78: “El presidente de la República envía al Congreso el proyecto de Ley de Presupuesto de la República dentro de un plazo que vence el 30 de agosto de cada año. En la misma fecha envía también los proyectos de ley de endeudamiento y de equilibrio financiero (...)”. En el artículo 80, la Constitución agrega: “El Ministro de Economía y Finanzas sustenta, ante el Pleno del Congreso, el pliego de ingresos. Cada ministro sustenta los pliegos de egresos de su sector. El Presidente de la Corte Suprema, el Fiscal de la Nación y el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones sustentan los pliegos correspondientes a cada institución”.

De igual modo se establece que los congresistas tienen un plazo que vence el 30 de noviembre para aprobar la ley del presupuesto y enviarla al Presidente para su promulgación.

EL PRESUPUESTO PÚBLICO debe ser una herramienta de desarrollo y no simplemente un instrumento contable donde se registra los ingresos y egresos. La gente tiene derecho a participar del diseño de la **POLÍTICA FISCAL**.

¿Qué es el presupuesto público?

La construcción del presupuesto público tiene estas etapas:

1. Elaboración del presupuesto por parte del gobierno y envío al Congreso (máximo el 30 de agosto). El Ministerio de Economía y Finanzas elabora el proyecto de presupuesto durante el primer semestre.
2. Sustentación del Presupuesto por parte del Ministro de Economía y Finanzas en el Pleno del Congreso, normalmente durante la primera quincena de septiembre.
3. Discusión en la “Comisión de Presupuesto Público y Cuenta General de la República” del Congreso donde todos distintos sectores van a sustentar sus presupuestos, durante septiembre, octubre y una parte de noviembre. Y luego envía el proyecto de ley del presupuesto con modificaciones, al pleno del Congreso, en un documento que se denomina “dictamen”. Si hubiera algunos congresistas en la comisión que no están de acuerdo con ese documento, pueden presentar un dictamen en minoría.
4. Debate en el Pleno, luego del cual se pasa a la votación. La ley aprobada se envía al Presidente de la República como máximo hasta el 30 de noviembre.

En este proceso, las organizaciones sociales tienen la oportunidad de influir a través de diversas acciones. Por esta razón, resulta importante que los peruanos y peruanas conozcamos cómo se financia el Estado (y si cumple o no con sus OBLIGACIONES SOCIALES), cómo se obtienen los fondos que gestiona (en qué sectores recae la mayor parte del ingreso fiscal) y cómo se distribuye el GASTO PÚBLICO (hacia qué sectores van dirigidos los servicios sociales públicos y en qué proporción). De ello depende – en gran medida – el DESARROLLO SOCIAL y ECONÓMICO del país.

En el Perú, la política fiscal de los últimos gobiernos estuvo lejos de cumplir con estos objetivos, porque se ha mantenido la lógica neoliberal de priorizar la generación de excedentes (lo que se denomina SUPERÁVIT FISCAL) para atender el pago de la deuda externa. Basta decir que en el año 2007 se pagó más de 20 mil millones de soles de deuda externa, más de cuatro veces lo destinado al sector salud, casi 10 veces lo asignado a agricultura, y casi el doble que lo que le tocó a la educación. Asimismo, se ha preferido que las grandes empresas mineras tengan abundantes sobre ganancias en lugar de constituir un fondo para la seguridad social de la población (deuda social). Por ejemplo, en el 2007, la gran minería obtuvo más de 14 mil millones de soles de sobre utilidad y el óvulo minero llegó a menos de 600 millones de soles.■

¿Cómo se estructura el presupuesto público?

El Presupuesto Público se divide en 3 grandes rubros:

1. Gastos Corrientes o Funcionamiento del Estado:

Compuesto por salarios, remuneraciones, honorarios, viáticos, y todo aquello que le permite al estado funcionar. No debemos caer en el sentido común que señala que los gastos corrientes son inútiles porque son solo sueldos de los burócratas. En realidad no solo hay sueldos de congresistas, ministros, generales y el Presidente. También son sueldos de policías, enfermeras, médicos, soldados, profesores, pensiones, etc. y mantenimiento (teléfono, agua, luz...) y limpieza de edificios públicos, transporte, traslado de equipos, etc. También incluye servicios de educación, salud, etc. Estos gastos son muy importantes, y permiten que en situaciones de crisis económica, como la que se vive hoy en el mundo, pueda a través de sueldos públicos y pensiones, levantar la capacidad de consumo de muchas familias y por tanto promover el mercado interno.

2. Gastos de Capital o Inversión Pública:

Son aquellos que tienen por finalidad la formación de capital, por ejemplo: empresas públicas, carreteras, represas, hidroeléctricas, puentes, tecnología, compra de acciones y otros valores, etc. Sin embargo, en el Perú, el dogma neoliberal ha reducido la inversión pública básicamente a infraestructura (fierro y cemento), dejando de lado la capacidad estatal de inversión productiva agresiva. Esto se consagra en el artículo 60 de la Constitución Peruana de 1993: "(...) Sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional. La actividad empresarial, pública o no pública, recibe el mismo tratamiento legal." Es decir, solo cuando una empresa privada no quiera invertir en determinado sector, el Estado autorizado por ley del Congreso podrá empezar a invertir. Un ejemplo se da en el desarrollo de las reservas energéticas: a pesar que PetroPerú tenía los recursos para ello no podía hacerlo, sin embargo, invierten empresas estatales mexicanas y brasileras como PEMEX y PETROBRAS.

3. Servicio de la Deuda Pública o Pago de la deuda externa e interna:

Este rubro está compuesto por los desembolsos que se hacen a acreedores externos (bonos, países ricos, bancos internacionales, etc.) e internos (bonos, Banco de la Nación, Oficina de Pensiones), tanto en capital como en intereses. Si bien es cierto, es fundamental que el Estado se financie para atender las necesidades de la población, en nuestro país, como en muchos países del Sur, la deuda externa es en realidad un instrumento por el cual los países ricos nos imponen sus políticas. Además, un gran porcentaje de nuestra deuda pública es corrupta y por tanto no debiera pagarse.

¿Cómo se estructura el presupuesto público?

El Informe de la Comisión Parlamentaria encargada de revisar la deuda externa “Comisión Valencia Dongo” (2002), determinó que gran parte de la deuda contraída y negociada por el gobierno de Fujimori adolecía de falta de transparencia del gobierno; tenía participación de agentes privados que se beneficiaron con el tratamiento que se hizo a la deuda externa; sus procedimientos se basaban en normas desarticuladas, creándose normas para beneficios particulares; y tuvo una deficiente gestión.

Las deudas en principio se deben pagar, pero no cuando son negociadas en medio de actos de corrupción y a costa de los derechos de los pueblos. La deuda más importante que debemos asumir es la deuda social, y por ello pagar la deuda que se tiene con los pensionistas. El resto debe ser evaluado por una auditoría independiente que determine su parte corrupta para repudiarla. ■

El Presupuesto en los últimos años ha tenido la siguiente composición:

Presupuesto Público	2006	2007	2008	2009
Gastos Corrientes (millones de soles)	S/. 40 833	S/. 43 407	S/. 47 139	S/. 51 205
Gastos de Capital (millones de soles)	S/. 8 486	S/. 10 224	S/. 13 942	S/. 17 028
Servicio de la Deuda (millones de dólares)	\$ 4 336	\$ 8 734	\$ 5 045	\$ 3 335

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas.
Marco Macroeconómico Multianual 2008 – 2010 y 2009 – 2011 revisados.

¿Cómo se define el presupuesto público?

Como sabemos, el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) es el órgano encargado de elaborar el Presupuesto Público durante el primer semestre de cada año para el año siguiente. Es decir durante el primer semestre del 2008, el MEF elabora el Presupuesto Público del 2009, y así sucesivamente. Y tiene de plazo hasta el 30 de agosto – según la Constitución – para enviarlo al Congreso mediante **3 proyectos de ley**, con sus justificaciones (exposiciones de motivos) y anexos:

-Proyecto de Ley del Presupuesto Público para el Sector Público: Documento en el que se consignan los ingresos y los egresos, donde figura la distribución (territorial, sectorial, funcional, etc.) del gasto público. En este proyecto de ley se observa cuanto hay para educación, cuanto para pensiones, cuanto para salud, etc.

-Proyecto de Ley de Equilibrio Financiero: Documento en el que se definen algunas reglas de la ejecución del presupuesto, pues el presupuesto de cada año, al hacerse el año anterior, se basa en supuestos de recaudación, pero ¿qué pasa si se recauda más o si se recauda menos? En estos casos, este documento se encarga de decir que rubros son reducidos si se recauda menos, o que rubros son aumentados si se recauda más. Cuando se recauda más se requiere de una ley adicional para distribuir el excedente, a estas leyes se les conoce como créditos suplementarios.

-Proyecto de Ley de Endeudamiento Público: En este documento se autoriza al gobierno a endeudarse hasta determinados límites.

Este ejercicio que se hace anualmente, obedece a un determinado enfoque de política pública. En el Perú, hace años que esta política se ha reducido a generar excedentes (superávit) para el pago de la deuda. Es decir se prioriza el pago de la deuda antes que los gastos corrientes y gastos de capital.

Cuando el MEF hace el presupuesto, estima todo lo que el Estado va recaudar por tributos, ingresos propios, donaciones y operaciones de endeudamiento, y antes de destinarlo a los sectores (educación, salud, trabajo, vivienda, agricultura, justicia, etc.) separa la mayor cantidad de dinero posible y a eso le llama resultado primario o superávit primario. Con ello paga intereses de la deuda y el resto lo ahorra en lugar de priorizar la atención de la deuda social con la población (Obligaciones en materia de Derechos Humanos). Hace un ajuste de los sectores. Es una cuestión de enfoque y la manera cómo el MEF administra nuestros recursos.

¿Cómo se define el presupuesto público?

Presupuesto Público	2006	2007	2008	2009
Superávit primario (millones de soles)	S/. 11 098	S/. 16 190	S/. 16 887	S/. 16 592

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas. Marco Macroeconómico Multianual 2008 – 2010 y 2009 – 2011 revisados

EJEMPLO

Un ejemplo que ilustra esto de mejor modo tiene que ver con la economía familiar. Imaginemos que el jefe de la familia le da a su esposa 70 soles para la semana. Con ese dinero la señora debe cubrir la alimentación de sus tres hijos y de la pareja (desayuno, almuerzo y cena), su transporte al colegio, y cualquier eventualidad. Lógicamente, esta cantidad no alcanza. La señora con afán de que esos 70 soles le rindan, implementa un ajuste que se traduce en medidas como: enviar a sus hijos a pie al colegio, solo un pan para cada uno en el desayuno, en el almuerzo un solo plato, en la cena un té y otro pan, y los abriga muy bien para que no se enfermen y no originen un gasto extra. Pero el domingo, el jefe de familia le reclama 20 soles de vuelto para pagarle 15 soles de intereses de deuda a un vecino prestamista usurero y guardar 5 soles en una cuenta. A estos 20 soles, podemos llamar superávit o resultado primario. A costa del sacrificio del pueblo se han venido generando estos excedentes.

Un Presupuesto al servicio del pueblo debiera estar orientado a atender la situación del agro, la seguridad alimentaria y la seguridad social, la salud y la educación de la población; la construcción de viviendas, servicios sociales básicos, infraestructura productiva y organizativa, formación laboral, desarrollo productivo, protección medioambiental y conocimiento científico, a fin de preparar a la población para enfrentar con éxito los retos de la globalización y reducir la pobreza.

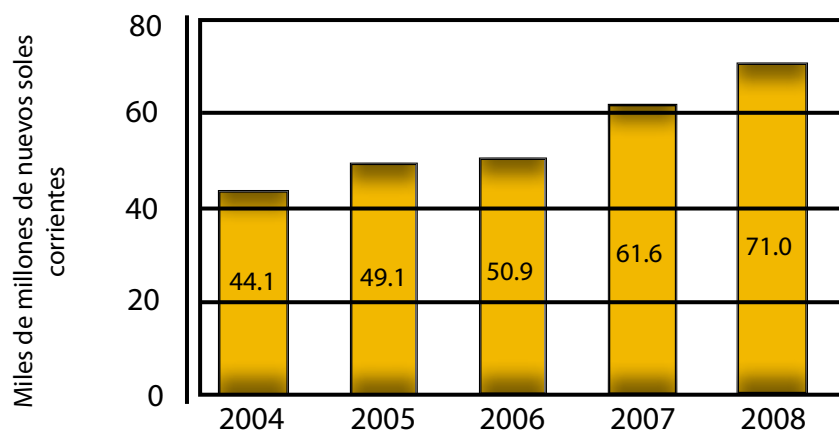
El monto destinado a generar estos superávit primarios (para pagar deuda) podría utilizarse en un real Plan Anticrisis orientado a financiar pensiones, salarios de policías, médicos, profesores y enfermeras; extender el derecho a una pensión justa para todos los mayores de 65 años; a invertir en el desarrollo del campo y las industrias con una alta demanda de empleo, como medidas para promover el mercado interno, pues eso no solo se hace con obras de infraestructura. ■

¿Cómo se constituye el presupuesto público?

El Presupuesto Público tiene dos componentes generales. Por un lado, da cuenta de los INGRESOS CORRIENTES con que cuenta el Estado para ejercer sus funciones de gobierno. Como sabemos, estos recursos son obtenidos a través de los aportes directos de las personas a través del pago de impuestos; por la tributación de las empresas; por donaciones; así como por endeudamiento externo.

Por otro lado, el Presupuesto contiene la estructura de gastos del Estado previsto para el año fiscal en curso. Como vimos anteriormente, éstos serían: a) gastos de capital, b) gastos corrientes, y c) pago de la deuda pública.

Si miramos el Presupuesto General de los 5 últimos periodos fiscales – del 2003 al 2008, años en que la economía creció 8% anual en promedio – observamos que este también aumentó en 60% (pasó de S/. 44,000 millones a S/. 70,000 millones). Este periodo de expansión económica – que responde en lo fundamental al incremento del precio de los minerales en el mercado internacional – permitió que el Estado acumulara importantes reservas económicas.



Fuente: MEF

Pero, ¿está diseñado el Presupuesto Público de tal forma que permita cumplir al Estado con sus obligaciones sociales? ¿Este aumento del Presupuesto en los últimos años resulta suficiente para financiar la enorme deuda social que tiene el Estado con la ciudadanía? ¿Cuenta el Estado con los fondos necesarios para invertir en salud, educación, seguridad alimentaria, seguridad social, seguridad ciudadana, fomento del agro y la industria local, preservación del medio ambiente, etc., condiciones necesarias para vivir con dignidad?

Lamentablemente, no. Durante el reciente periodo de bonanza económica el Gobierno no supo aprovechar los recursos disponibles. En lugar de aplicar una política económica más agresiva, orientada a promover el desarrollo de la industria local, a recuperar el control de nuestros recursos naturales para invertirlos en proyectos de desarrollo social y productivo, los últimos gobiernos optaron por mantener los privilegios otorgados a las clases más favorecidas en la distribución del ingreso nacional e impidieron que el Estado incrementara estos fondos pertenecientes a la nación.

¿Cómo se constituye el presupuesto público?

En el Perú, el sistema tributario está diseñado de tal forma que el crecimiento económico no llevó necesariamente a un incremento en la recaudación tributaria, sino todo lo contrario. Esto se explica porque los que ganan más dinero (las grandes empresas multinacionales) no pagan los impuestos que debieran pagar. Mientras que los especuladores que invierten en la Bolsa de Valores ganan millonarias sumas exentas de pagar impuestos, las mineras y otras transnacionales tienen contratos de estabilidad tributaria, los ciudadanos y ciudadanas destinamos el 19% de cada compra o consumo básico (1 de cada 5 soles por concepto de IGV) al Presupuesto Público.

Eso explica también por qué en el Perú la presión tributaria presenta uno de los niveles más bajos en la región (14%); muy por debajo de los estándares internacionalmente considerados como los mínimos aceptables (18–20% del PBI).

Se ha hecho costumbre de los gobiernos decir que el Estado no cuenta con recursos suficientes para financiar la promoción del desarrollo social en el país. Que somos un país pobre cuyo progreso está atado a la inversión privada y al endeudamiento público. Sin embargo, eso no es cierto. En el Perú prima un manejo político de la bonanza económica que prioriza la deuda externa en lugar de la deuda social. Esto ha significado que el aumento de los ingresos fiscales, producto al periodo de bonanza económica, no fuera aprovechada por los últimos gobiernos para impulsar una reforma tributaria progresiva. No se eliminaron los privilegios tributarios y fiscales otorgados a los sectores de mayor poder económico, beneficiados con la bonanza. Y ahora se pretende que el peso de la crisis económica recaiga sobre los sectores de menores ingresos.

PARADOJAS

En su exposición de motivos del Presupuesto 2009, el Ministerio de Economía y Finanzas justificó el ajuste del Presupuesto con el fin de controlar la inflación "Es necesaria una política fiscal moderada. Se proyecta para el año fiscal 2009 un superávit fiscal (2.3% del PBI) proveniente básicamente de aquellos recursos de carácter transitorio, que se destinará al Fondo de Estabilización Fiscal a fin de acumular recursos para afrontar posibles escenarios adversos durante los próximos años".

De haberse cumplido la promesa presidencial de aplicar un impuesto a las ganancias mineras, en lugar de aceptar un óbolo equivalente a S/.500 millones anuales por un lapso de 5 años (siempre que se mantuviesen alto el precio internacional de los minerales), el Estado dispondría actualmente de US\$ 5,000 millones adicionales en el Fondo de Estabilización Fiscal (actualmente de US\$ 2,000 millones) para enfrentar en mejores condiciones la actual crisis económica global.

Para aprovechar un proceso de crecimiento económico como el experimentado en los últimos años, resulta fundamental contar con un Presupuesto Público que responda a una lógica de promoción y optimización de los recursos disponibles orientados al desarrollo y bienestar social de la población. Sobre todo, para estar preparados para enfrentar periodos de crisis económicas como la actual, con un sistema productivo nacional capaz de dinamizar y potenciar por sí solo las fuerzas productivas del país, sin depender enteramente del endeudamiento externo ni del comercio internacional.■

UN DATO MÁS: El Presupuesto 2009 aumentó en 1.83% respecto del Presupuesto de Apertura del 2008; es decir 1305 millones 711,090 nuevos soles más; pero disminuye en términos reales en 1.7% por la inflación (3.5%).

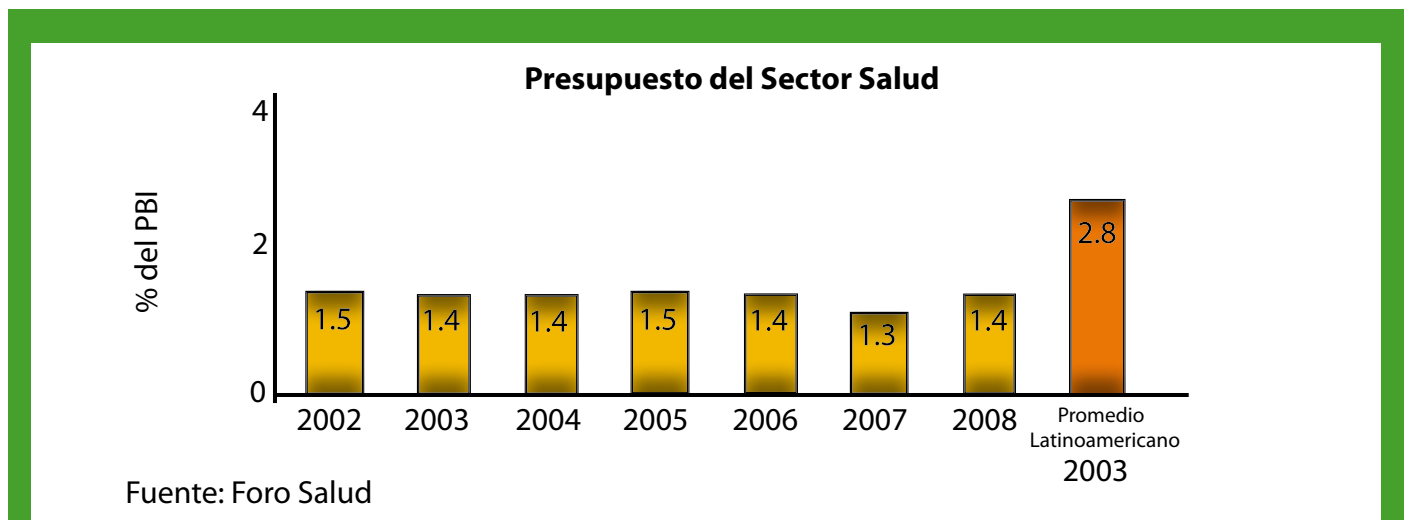
¿Cómo se distribuye el presupuesto público?

Este resulta un aspecto fundamental en la planificación del desarrollo y cohesión social de nuestro país. ¿Cómo administra y gasta el Estado los recursos de la Nación? ¿Cuánto invierte en salud, en el agro nacional, en educación, en infraestructura y vivienda, en seguridad y justicia, en preservación del medio ambiente y desarrollo científico y tecnológico? ¿Cuánto se destina a seguridad social y cuánto al pago de la deuda externa?

El Presupuesto Público establece la distribución de los recursos fiscales del Estado de acuerdo a las prioridades establecidas por el Ejecutivo y aprobadas por el Congreso. Son estos sectores los que deciden cuánto se destinará al sector público (ministerios, municipios y gobiernos regionales; instituciones), cuánto en inversión y gasto social (en salud, educación, infraestructura, políticas sociales, etc.) y cuánto en pagar la deuda externa.

Los últimos gobiernos han privilegiado en el Presupuesto el pago de la deuda externa adquirida con los tenedores de bonos, la banca multilateral (Banco Mundial, BID, FMI), la banca comercial, y con otros países, que imponen términos de pago desfavorables al país. De esta forma se viene postergando el financiamiento de otros sectores vinculados, en primer lugar, con la satisfacción plena de los derechos sociales y económicos de los peruanos y peruanas, así como en el futuro y viabilidad de la democracia en el país.

De esta forma el Estado posterga el fortalecimiento y expansión de servicios básicos como la salud, con el fin de atender los compromisos con los acreedores de la deuda. Así, pese al crecimiento económico registrado en los últimos años, el porcentaje del PBI destinado a financiar el sector salud (1.4%) representa apenas la mitad del promedio latinoamericano (2.8%).

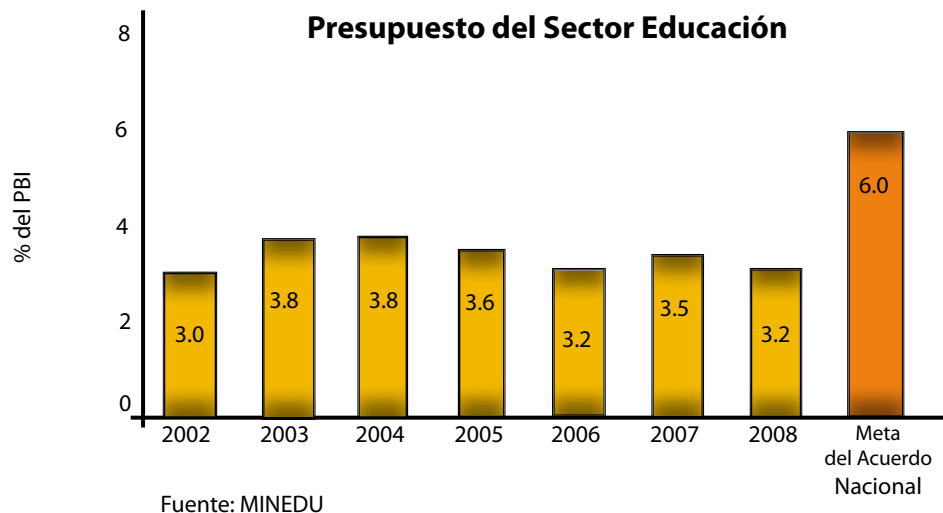


DATO

Entre el 2007 y 2008 se destinó a la educación y la cultura: S/. 21,000 millones; S/. 14,900 millones a salud y saneamiento, y S/. 37,600 millones al pago de la deuda pública. Esta cifra representa el doble de lo destinado a educación; cuatro veces más de lo asignado al sector salud y más de diez veces de lo presupuestado al agro nacional. ¿Es así cómo se garantizan los derechos de las personas en el Perú?

¿Cómo se distribuye el presupuesto público?

Lo mismo encontramos en el sector educación. La asignación presupuestal destinada a la formación de la juventud peruana no sólo ha decrecido (en términos porcentuales), sino que increíblemente se ha reducido en términos comparativos. Incumpliendo el compromiso asumido por los partidos políticos en el Acuerdo Nacional, el Gobierno y la mayoría oficialista en el Congreso se resisten a elevar el financiamiento orientado a la educación para alcanzar la meta acordada del 6% del PBI. En la actualidad, la asignación presupuestal representa el 50% de lo que debiera recibir, de cumplirse los compromisos del Acuerdo Nacional (incrementando por lo menos un 0.25% PBI adicional cada año). Más grave aún: durante el 2008 el presupuesto para educación se redujo de 3.5% a 3.2% del PBI. ■



SIN EDUCACIÓN DE CALIDAD NO HAY PROGRESO

En julio de 2002, el Acuerdo Nacional planteó que el porcentaje destinado a Educación el Presupuesto General se fijaría en 6% del PBI, con incrementos anuales no menores de 0.25%. En ese año la asignación presupuestaria a educación era de 3.2%. Si el compromiso de participación porcentual se hubiera cumplido, en el 2005 el presupuesto debió representar más de 4% del PBI. Sin embargo, ese año el MEF asignó S/. 8,899 millones al sector (apenas el 2.9% del PBI). Alan García como candidato ofreció cumplir con el Acuerdo Nacional; pero lo ha cumplido.

En el 2007, el presupuesto para Educación representó un descenso respecto del de 2006 (3.5% y 3%) respectivamente.

Fuente: www.patriaroja.org.pe

¿Cómo se distribuye el presupuesto público?

En suma: El principal problema del Presupuesto es que tiene una idea distorsionada de las prioridades del país. Los últimos gobiernos y los partidos en el Congreso han priorizado el pago de la deuda por sobre las necesidades más urgentes de la población. Esto explica por qué el Ministerio de Trabajo – ente encargado de promocionar y fiscalizar el empleo adecuado – recibe apenas el 0.49% del Presupuesto Público; o en el caso de la agricultura, largamente postergada y expuesta a la competencia desleal del libre comercio con los países desarrollados.

PRESUPUESTO GENERAL DE LA REPÚBLICA 2009

FUNCIÓN	MILLONES DE SOLES
Legislativa	257
Relaciones exteriores	491
Planeamientos, gestión, reserva de contingencia	9,263
Deuda pública	8,736
Defensa y seguridad social	3,100
Orden público y seguridad	3,389
Justicia	2,192
Trabajo	94
Comercio	285
Turismo	203
Industria	323
Agropecuaria	2,277
Pesca	156
Energía	788
Minería	54
Transporte	5,946
Comunicaciones	221
Medio Ambiente	1,137
Saneamiento	1,664
Salud	6,935
Cultura y deporte	267
Educación	11,208
Protección Social	2,559
Previsión Social	9,965
Vivienda y desarrollo urbano	845
Total	72,355

¿Cómo se distribuye el presupuesto público?

PARA TOMAR EN CUENTA

A todo incremento presupuestal se le debe descontar la inflación. Considerando que el Banco Central de Reserva ha proyectado una inflación de 3.5% para el 2009 y el rubro Gastos de Capital se elevará apenas en 2.8%, en términos reales este presupuesto se reducirá en promedio 0.7%.

Así visto, al descontarse la inflación el Presupuesto Público del 2009 caerá en 1.7%. Esta reducción se evidencia en la menor participación del PBI. En el 2008 el Presupuesto representó el 18% del PBI y para el 2009, representará el 16.6%.

PBI Y REMESAS:

¿Y LOS DERECHOS DE LOS MIGRANTES?

Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Perú recibió el 2007 alrededor de US\$2.900 millones en remesas enviadas por los peruanos que radican en el extranjero. Esta cifra equivale al 3% del PBI, al 40% de la inversión extranjera directa en el país y al 90% de la inversión pública.

Este dinero no sólo ayuda al sostén de muchas familias, sino que contribuyen al fisco a través del consumo equivalente al 10% de IGV (si se consume el 100% de las remesas esto supondría US\$ 290 millones adicionales al fisco). No obstante la importancia de la población migrantes para la economía nacional, el Presupuesto poco destina a la defensa de intereses y derechos de los con-nacionales en el exterior. Tampoco se invierte en políticas sociales para facilitar el retorno de los migrantes afectados por la crisis. ■

¿Qué debemos hacer?

Resulta fundamental impulsar una reforma del Presupuesto General de la República. Esta debe estar orientada a garantizar el debido funcionamiento del Estado y la implementación de las políticas públicas de salud y nutrición, educación y cultura, infraestructura productiva y servicios básicos fundamentales, seguridad y previsión social, protección del medio ambiente y fomento de los derechos culturales y de la mujer, la infancia, la población discapacitada y los peruanos en el exterior, con un enfoque de derechos humanos, es decir que observe el cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado en materia de derechos. El Presupuesto General debe servir como un medio para garantizar el desarrollo económico y social del país; especial y prioritariamente de la población más necesitada. Mediante una reforma presupuestaria, el Estado debe orientar los recursos fiscales a cumplir con las obligaciones y compromisos asumidos tanto internamente (por ejemplo, el Acuerdo Nacional) como externamente (Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales por ejemplo).

Para ello es necesario recuperar el control de nuestros recursos naturales. Solo así podremos pensar en financiar un proyecto de desarrollo sin deudas ni dependencias a otras naciones o al capital extranjero. Nuestro país debe apuntar a una integración al mundo pero preservando la autonomía económica. Es necesario un nuevo modelo de desarrollo basado en la nacionalización de los recursos naturales, la fiscalización y regulación estatal de los capitales financieros, la implementación de una profunda auditoría de la deuda externa y una reforma tributaria de carácter progresivo en donde paguen más lo que más tienen.

Presupuesto Alternativo 2010

Diversas organizaciones y movimientos sociales, venimos propugnando que se analice y debata a nivel nacional una nueva POLÍTICA FISCAL, en la que las obligaciones sociales y económicas que tiene el Estado peruano con la población ocupa un lugar prioritario en el PRESUPUESTO GENERAL y en la agenda pública del país. En ese sentido, el espacio permanente denominado GRUPO NACIONAL SOBRE PRESUPUESTO PÚBLICO, viene elaborando un presupuesto alternativo que se oriente al cumplimiento de los DERECHOS DE TODA LA POBLACIÓN, con la finalidad de llamar la atención de las autoridades y emprender un proceso de debate al interior de la sociedad.

En la medida que el Presupuesto General de la República se encuentra lejos de priorizar el cumplimiento de las obligaciones que tiene el Estado peruano en materia de derechos humanos, el Grupo Nacional viene impulsando una campaña por una REFORMA FISCAL y PRESUPUESTARIA.

En el Grupo Nacional consideramos que el presupuesto público debe dejar de ser un simple instrumento contable para convertirse en una herramienta fundamental del desarrollo económico y social del país. En el actual escenario de crisis, el Presupuesto debe ser reformulado para fortalecer los sectores productivos con mayor participación laboral y posibilidades de reactivar la economía.

¿Qué debemos hacer?

Pero también, el Presupuesto debe apuntar a reestructurar progresivamente la economía local, promoviendo la industria local que más contribuya a generar empleo de calidad, a promover el desarrollo del mercado interno y procurar – bajo un marco social y económico equitativo y justo – un crecimiento económico compatible con el manejo responsable del medio ambiente y de los recursos naturales, y el bienestar del pueblo.

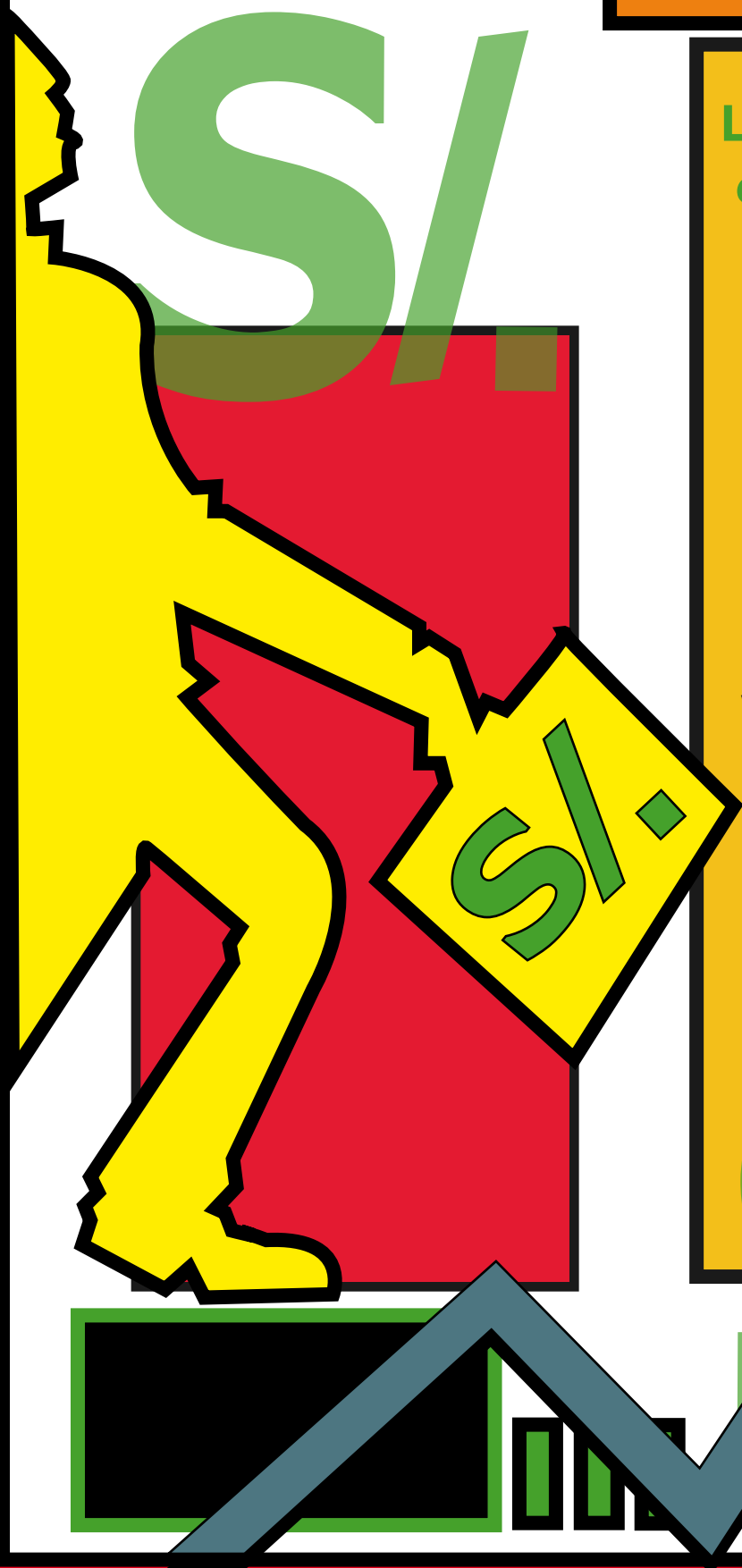
La elaboración de un Presupuesto centrado en el cumplimiento de derechos deberá incorporar un enfoque de género que no se limite a identificar el impacto diferenciado de la política fiscal en hombres y mujeres, sino sobre todo a promover y fortalecer las capacidades de las organizaciones de mujeres a fin de que puedan presionar por sus derechos en el debate presupuestal.

Para darle contenido a otro desarrollo posible es necesario que los recursos públicos estén orientados a garantizar la seguridad y soberanía alimentaria, seguridad social, calificación laboral, inversión en tecnología, intangibilidad de la amazonia, preservación de los recursos hídricos, economía y finanzas solidarias, comercio justo, libre circulación de trabajadores, vivienda adecuada, etc. El tema es que cómo lo financiamos. ■

ALGUNAS ALTERNATIVAS PARA SALIR DE LA CRISIS Y ALCANZAR EL DESARROLLO CON EQUIDAD

- Retomando el control de nuestros recursos naturales, recuperando el excedente minero, gasífero y petrolero especialmente para los pueblos mediante nacionalización de la comercialización de los productos mineros.
- Recuperando el control de nuestros recursos financieros, a través de una auditoría de la deuda para determinar la parte corrupta.
- Reafirmar las prioridades de atención a la infancia en las normas de presupuesto público y equilibrio financiero correspondientes al ejercicio fiscal 2009.
- Asegurar y proteger los recursos que financian la lucha contra la pobreza. En especial garantizar los servicios universales vinculados a salud, nutrición, educación, agua y saneamiento básico y acceso a la identidad; así como la promoción de la agricultura que emplea casi al 40% de la Población Económicamente Activa.
- Invertir más en el agro, en pagar salarios públicos y aportes sociales del aumento a salarios privados, y a pensiones no contributivas.
- Afirmar y consolidar los mecanismos y procedimientos destinados a dar transparencia y acceso a la información en el presupuesto público.
- Incorporar nuevos programas presupuestales estratégicos en el 2010 que permitan atender a grupos vulnerables resolviendo problemas críticos vía la adecuada provisión de los bienes y servicios públicos que se requieren para ello.
- Impulsar una reforma tributaria para que paguen más, los que más renta generan. Para ello se debe renegociar los contratos de estabilidad jurídica. Esto significa recuperar los recursos tributarios.
- Orientar el gasto público al logro de resultados sociales que permita atender y resolver los problemas que limitan la calidad de vida y las oportunidades de desarrollo de la población”.

Un buen presupuesto, orientado a solucionar las urgencias sociales del país,
depende del control por parte de ciudadanos informados y conscientes de sus derechos.



La Verdad sobre el Presupuesto Público



© Red Jubileo Perú

Jr. Daniel Olaechea 175
Jesús María, Lima - Perú
Teléfono: (511) 262 8522
Fax: (511) 261 7619
www.jubileoperu.org.pe
contacto@jubileoperu.org.pe
www.presupuestoalternativo.blogspot.com

Coordinación: Carlos Bedoya

Redacción: Enrique Fernández -
Maldonado y Carlos Bedoya

Diseño y Diagramación:
Fernando Echevarría

Impresión: Editora Print Press S.A.C

2009