

---

**CARPETA INFORMATIVA SOBRE EL FENÓMENO EL NIÑO**

---

**Congresista Verónica Mendoza Frisch**

**Presidenta**

**Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y**

**Modernización de la Gestión del Estado**

# DESCENTRALIZACIÓN, PRESUPUESTO, CAMBIO CLIMÁTICO Y FENÓMENO EL NIÑO

## Índice

1. Presentación
2. Fenómeno El Niño
  - 2.1 Propuestas para hacerle frente al FEN
3. ~~Datos~~ Información sobre el Presupuesto Público 2016
  - 3.1. Presupuesto recentralizador
  - 3.2. Presupuesto de Gobiernos regionales
  - 3.3. Presupuesto de Pliegos sectoriales
  - 3.4. Presupuesto por niveles de gobierno para enfrentar el FEN
    - 3.4.1. Distribución de montos
    - 3.4.2. Estructura porcentual del proyecto de Presupuesto 2016
    - 3.4.3. Variación porcentual anual del presupuesto público
    - 3.4.5. Índice de aumentos y recortes del presupuesto
  - 3.5. Distribución sectorial
  - 3.6. Distribución regional
  - 3.7. ¿Cómo se gasta el Presupuesto?
    - 3.7.1. Presupuesto según genérica de gasto
  - 3.8. ¿Cómo se financia el Presupuesto?
4. Cambio climático y Fenómeno El Niño
  - 4.1. Consideraciones previas
  - 4.2. Impactos del Cambio Climático
  - 4.3. Ley marco para enfrentar los efectos del cambio climático
    - 4.3.1. Objeto de la ley
    - 4.3.1. Resumen

## **1. PRESENTACIÓN**

El Perú es un país megadiverso y multicultural. Las comidas, los vestidos, las lenguas son características de las cuales solemos enorgullecernos en ferias locales e internacionales vendiendo el concepto de una marca Perú.

No obstante, nuestro país es al mismo tiempo uno de los lugares más vulnerables del planeta frente a los desastres, sobre todo a aquellos relacionados con el cambio climático. Terremotos, huaicos, lluvias torrenciales, heladas y sequías afectan con frecuencia nuestro territorio y de manera muy diferenciada entre las longitudes y latitudes que albergan su compleja geografía.

Las lluvias y los huaicos harán perder sembríos de arroz, azúcar y otros alimentos mientras que miles de familias perderán sus viviendas. Las heladas y sequías provocarán otros impactos negativos en los recursos de nuestra economía: muerte de ganados, escasez de productos agrícolas, limitada disponibilidad de agua, entre otros, redundarán en fuertes presiones inflacionarias. Algunos cálculos de consultoras independientes señalan que el costo total en pérdidas podría ascender a más de 2 mil millones de dólares. Un lujo que no podemos darnos con los más pobres del país.

## **2. FENÓMENO EL NIÑO**

El Fenómeno El Niño (FEN) no afectará a todos los peruanos de la misma manera. En la Costa, se perderán cultivos de agroexportación y la pesca sufrirá un severo retroceso. En la Sierra, la distribución de energía puede ser también afectada por la disponibilidad de agua, mientras que las vías de comunicación serán severamente dañadas limitando el transporte de bienes y personas entre las diferentes regiones del país. Todo esto nos abre un panorama en el cual a pesar que hablamos de El Niño como si fuera un fenómeno único y homogéneo, en realidad es la suma de diferentes fenómenos con dimensiones múltiples que afectarán las diferentes ciudades y pueblos de nuestro país.

Frente a esto, ¿cuál es el enfoque que el gobierno está planteando para abordar tal complejidad de eventos agrupados en el FEN? Es el de asegurar la máxima eficiencia, por ello, su enfoque es el de las compras y contratos a gran escala para lograr ahorros en las grandes cantidades. Pero a lo sumo, se asume un enfoque sectorial dependiente de una coordinación central que maneja los recursos. Este enfoque arriba-abajo, corre el riesgo de perder capacidad de respuesta focalizada al nivel local, lo que podría provocar un despilfarro de recursos innecesario al otorgar ayudas que no son las específicas porque los impactos también serán distintos entre pueblo y pueblo. Paradójicamente, el resultado agregado será de un mayor costo puesto que existirán muchos pueblos que no serán atendidos porque la ayuda no fue pensada según la realidad del drama con el que fueron afectados por el FEN.

## **2.1. Propuestas para hacerle frente al FEN**

Hay algunas propuestas innovadoras que pueden servir para el debate del Presupuesto Público 2016 que se está produciendo en estos momentos y que culminará en los plenos que se celebran a fines de noviembre. Una primera propuesta es la imperiosa necesidad de reforzar la institucionalidad de la descentralización para afrontar los problemas derivados no solo del desarrollo, sino en este caso específico, los relacionados con el cambio climático y el FEN. Este fue un acuerdo tomado en las políticas a largo plazo ya desde el 2001 y que ahora en 2015 el actual gobierno ha renunciado a este compromiso tomado por todas las fuerzas políticas y sociales de nuestro país. Las razones para fortalecer esta propuesta no solo se fundamentan en un consenso político, sino también por motivos de eficiencia y eficacia. Solo los Gobiernos regionales y locales son los que tendrán la información de primera mano para afrontar mejor los impactos específicos que afectarán no solo a las poblaciones, sino a las empresas que operan en sus territorios y que brindan trabajos a sus pobladores. Por lo tanto, contrariamente a la pauta del Gobierno, no es precisamente un recorte de recursos del Presupuesto 2016 a los Gobiernos locales lo que asegura eficiencia y eficacia, sino todo lo contrario, debe asegurarse más bien el máximo de recursos necesarios para que los gobiernos locales actúen a favor de sus respectivas poblaciones y empresas que operan en sus límites.

Una segunda propuesta es la necesidad de que el organismo temporal que se ha creado por el Decreto de Urgencia N° 004-2015 emitido por el MEF, Consejo Nacional de Gestión del

Riesgo del FEN, incluya la participación de PRODUCE y el MINSA, por ahora no incluidos, y sobre todo de los representantes de los Gobiernos locales y regionales, debido a que se necesita esta representación para que discutan las prioridades que se asumirán en una misma mesa nivelada. Es imperioso que tanto a largo como a corto plazo, los Gobiernos subnacionales tengan relevancia en los espacios de decisión que tendrán impacto sobre sus respectivas realidades.

Finalmente, sobre los recursos destinados, no es posible constatar que se manifieste una cantidad de recursos por más de 3 mil millones de soles, lo cual a primera voz suena afortunado para enfrentar la crisis que se avecina, sin un plan que justifique el mismo. No se trata de soltar cifras al aire para aplacar las demandas de recursos. Es necesario planificar con las entidades correspondientes, así como con los sectores y los Gobiernos subnacionales para enfrentar con mayor posibilidad de éxito los impactos negativos del FEN.

### **3. PRESUPUESTO PÚBLICO**

#### **3.1. Proceso recentralizador**

El PIA 2016 se ha incrementado en 6% con respecto al PIA 2015. Con respecto al PBI, el peso del presupuesto ha aumentado de 20.8% en el 2015 a 21.5% para el 2016. Cabe destacar que el aumento del presupuesto observado en años anteriores fue de un promedio de 9.8%.

En contra de la política de Estado 8 del Acuerdo Nacional, se observa un **fortalecimiento del proceso recentralizador** de recursos que perjudica esencialmente a los Gobiernos locales al recortarles su porción de presupuesto de 12.1% a 10.7%. De manera similar, la participación de los gobiernos regionales se reduce de 14.9% a 13.9%. En contraste, **el Gobierno nacional incrementa su porción de recursos de 73% a 75.3%.**

#### **3.2. Presupuesto de Gobiernos regionales**

A nivel del PIA de los Gobiernos Regionales, el GORE Cusco tiene la mayor cantidad de recursos destinado, alcanzando el 7% del total del presupuesto en ese nivel de gobierno, siendo seguido por los GORE La Libertad y Piura con 6.8% y 6.2% respectivamente.

El incremento más alto del PIA a nivel de Gobiernos regionales son Cajamarca, Ancash y Cusco en 9.6%, 5.3% y 5% respectivamente. En contraste, la Municipalidad de Lima Metropolitana, los GORE Loreto y Apurímac han perdido -28.4%, -10.7% y -9.4% respectivamente.

### **3.3. Presupuesto de pliegos sectoriales**

A nivel del PIA de los pliegos sectoriales, se aprecia un incremento significativo para los sectores que conforman el Sistema Electoral: JNE, ONPE y RENIEC (204%, 127% y 119% respectivamente). Esto se debe a la proximidad de los procesos electorales generales de 2016. Además de estos, PRODUCE y el Ministerio de Educación son los sectores que han tenido un crecimiento significativo en sus PIA en 52% y 17%.

En el PIA 2016, el pliego de Comercio Exterior ha sufrido una fuerte caída que alcanza el 39%. Otros sectores sensibles que han sufrido recortes son Energía y Minas (-5%), Desarrollo e Inclusión Social (-3%), Medio Ambiente (-2%) y Salud (-2%).

En términos de estructura de gasto, el presupuesto prevé una reducción en las Donaciones y Transferencias de los tres niveles de gobierno, así como también de la adquisición de activos no financieros. En este último caso, principalmente para los Gobiernos regionales y locales, lo que en la práctica significa que se dará un fuerte retroceso del gasto de capital. Un dato adicional es que caerá levemente el gasto destinado a Pensiones que se concentrará en el caso del Gobierno nacional.

Con respecto al financiamiento del presupuesto, se evidencia una fuerte reducción de recursos disponibles de 8.4 mil millones de nuevos soles. Esta será ocasionada por una menor recaudación de impuestos (afecta al GN) y un menor ingreso por recursos del canon y regalías (afecta a GR y GL). Para compensar este déficit y cubrir las nuevas demandas de gasto se prevé un incremento de la deuda pública en 15.9 mil millones lo que representa un 2.5% del Presupuesto de 2016, es decir un aumento de 246% con respecto al endeudamiento previsto para el 2015. La mayor parte de la nueva deuda lo concentrará el Gobierno nacional (97%), sin embargo también se prevé un fuerte endeudamiento para los Gobiernos locales cuyo nivel pasará de 1 millón a 141 millones de soles el 2016. Un aumento de 28,000%.

### 3.4. Presupuesto por niveles de gobierno para enfrentar el FEN

#### 3.4.1. Distribución de montos

El Presupuesto Institucional de Apertura de 2016 asciende a un poco más de 138.4 mil millones de nuevos soles. Este se distribuye en 104 mil millones para el Gobierno nacional en tanto que los gobiernos regionales le corresponden 19.3 mil millones. Los Gobiernos locales les restan poco menos de 15 mil millones de nuevos soles.

Aunque los recursos han aumentado en importancia con respecto al PBI (de 20.8% a 21.5%), cabe destacar que este incremento se fundamenta en un incremento de deuda pública, lo que se explicará más adelante. También es necesario señalar que el aumento de 6% en el Presupuesto Total se da a un menor ritmo al incremento de presupuesto que ha ocurrido en años anteriores que ha estado en un promedio de 9.8% anual.

Tabla 1 Presupuesto Institucional de Apertura 2005-2016, millones de nuevos soles

Año	GN	GR	GLs	Presupuesto Total (1)	PBI (2)	%PBI (1/2)
2005	36,608	8,121	.-	44,729	247,081	18.1%
2006	36,499	9,079	.-	45,579	287,713	15.8%
2007	40,954	10,368	6,633	57,956	319,693	18.1%
2008	48,205	11,709	10,882	70,795	355,708	19.9%
2009	47,402	12,516	12,438	72,355	365,056	19.8%
2010	58,954	13,007	9,897	81,857	419,694	19.5%
2011	62,594	13,839	12,028	88,461	469,855	18.8%
2012	64,973	14,789	15,772	95,535	508,326	18.8%
2013	72,635	17,634	18,150	108,419	545,552	19.9%
2014	83,196	18,795	16,944	118,934	575,248	20.7%
2015	95,373	19,438	15,811	130,621	628,000	20.8%
2016	104,317	19,315	14,859	138,491	644,000	21.5%

Fuente: MEF, PL4764/2015-PE. PBI 2005-2014 BCRP, 2015-2016 MMM 2016-2018 Rev / Elaboración propia.

#### 3.4.2. Estructura porcentual del proyecto de Presupuesto 2016

Comparando con el 2015, en términos porcentuales se aprecia un incremento significativo de la proporción de recursos destinados hacia el Gobierno Nacional pasando de 73% a un poco más de 75%,. En contraste, los Gobiernos Regionales han visto disminuido su proporción del presupuesto de 14.9% a 13.9%, esto es un punto porcentual. Por su parte, los Gobiernos Locales han sufrido el mayor recorte de recursos pasando de 12.1% a 10.7%, un poco menos de 2 puntos porcentuales. Con este recorte, los Gobiernos Locales tienen proporción menor a la observada al inicio del proceso de descentralización en 2007.

*Tabla 2 Presupuesto Institucional de Apertura 2005-2016, estructura porcentual*

Año	GN	GR	GLs	Total
2005	81.8%	18.2%	0.0%	100.0%
2006	80.1%	19.9%	0.0%	100.0%
2007	70.7%	17.9%	11.4%	100.0%
2008	68.1%	16.5%	15.4%	100.0%
2009	65.5%	17.3%	17.2%	100.0%
2010	72.0%	15.9%	12.1%	100.0%
2011	70.8%	15.6%	13.6%	100.0%
2012	68.0%	15.5%	16.5%	100.0%
2013	67.0%	16.3%	16.7%	100.0%
2014	70.0%	15.8%	14.2%	100.0%
2015	73.0%	14.9%	12.1%	100.0%
2016	75.3%	13.9%	10.7%	100.0%

Fuente: MEF, PL4764/2015-PE / Elaboración propia

### **3.4.3. Variación porcentual anual del presupuesto público**

En términos globales, el Presupuesto Público se ha incrementado en 6% con respecto al 2015. Este aumento sin embargo no es compartido con los tres niveles de gobierno. En el caso de los Gobiernos locales, es el rubro que pierde más pues el presupuesto destinado para este nivel de gobierno ha caído en casi en 6%. De esta manera ha seguido una tendencia lineal en el recorte de presupuesto en los últimos tres años. Los Gobiernos Regionales también han sufrido un recorte pero este ha sido de menos del uno por ciento con respecto al 2015. Finalmente, el Gobierno

Nacional ha tenido un incremento de más de 9% confirmando un fuerte jalón recentralizador de los recursos públicos.

*Tabla 3 Presupuesto Institucional de Apertura 2006-2016, estructura porcentual*

<b>Año</b>	<b>GN</b>	<b>GR</b>	<b>GLs</b>	<b>Total</b>
2006	-0.3%	11.8%	-.-	1.9%
2007	12.2%	14.2%	-.-	27.2%
2008	17.7%	12.9%	64.0%	22.2%
2009	-1.7%	6.9%	14.3%	2.2%
2010	24.4%	3.9%	-20.4%	13.1%
2011	6.2%	6.4%	21.5%	8.1%
2012	3.8%	6.9%	31.1%	8.0%
2013	11.8%	19.2%	15.1%	13.5%
2014	14.5%	6.6%	-6.6%	9.7%
2015	14.6%	3.4%	-6.7%	9.8%
2016	9.4%	-0.6%	-6.0%	6.0%

Fuente: MEF, PL4764/2015-PE / Elaboración propia.

### **3.4.5. Índice de aumentos y recortes del presupuesto público**

Tomando como referencia los recursos presupuestales a distribuir el 2007 se puede apreciar que en total, el presupuesto público se ha más que duplicado ya que ahora representa casi 2.4 veces lo presupuestado ese año. Este comportamiento ha sido compartido por el Gobierno Nacional, el cual ahora cuenta con un poco menos de 2.6 veces del presupuesto observado el 2007. Por su parte, los Gobiernos regionales tienen un presupuesto que representa aproximadamente 1.9 veces el presupuesto de 2007. Finalmente, a pesar de los recortes sufridos, los Gobiernos locales son los que han venido reduciendo su presupuesto que alcanzó un pico importante el 2013 (2.74 veces) para ir reduciéndose hasta 2.24 veces para el 2016.

*Tabla 4 Presupuesto Institucional de Apertura 2005-2016, índice 2007=100*

	GN	GR	GL	Total
2005	89	78	-.-	77
2006	89	88	-.-	79
2007	100	100	100	100
2008	118	113	164	122
2009	116	121	188	125
2010	144	125	149	141
2011	153	133	181	153
2012	159	143	238	165
2013	177	170	274	187
2014	203	181	255	205
2015	233	187	238	225
2016	255	186	224	239

Fuente: MEF, PL4764/2015-PE / Elaboración propia.

### 3.5. Distribución sectorial

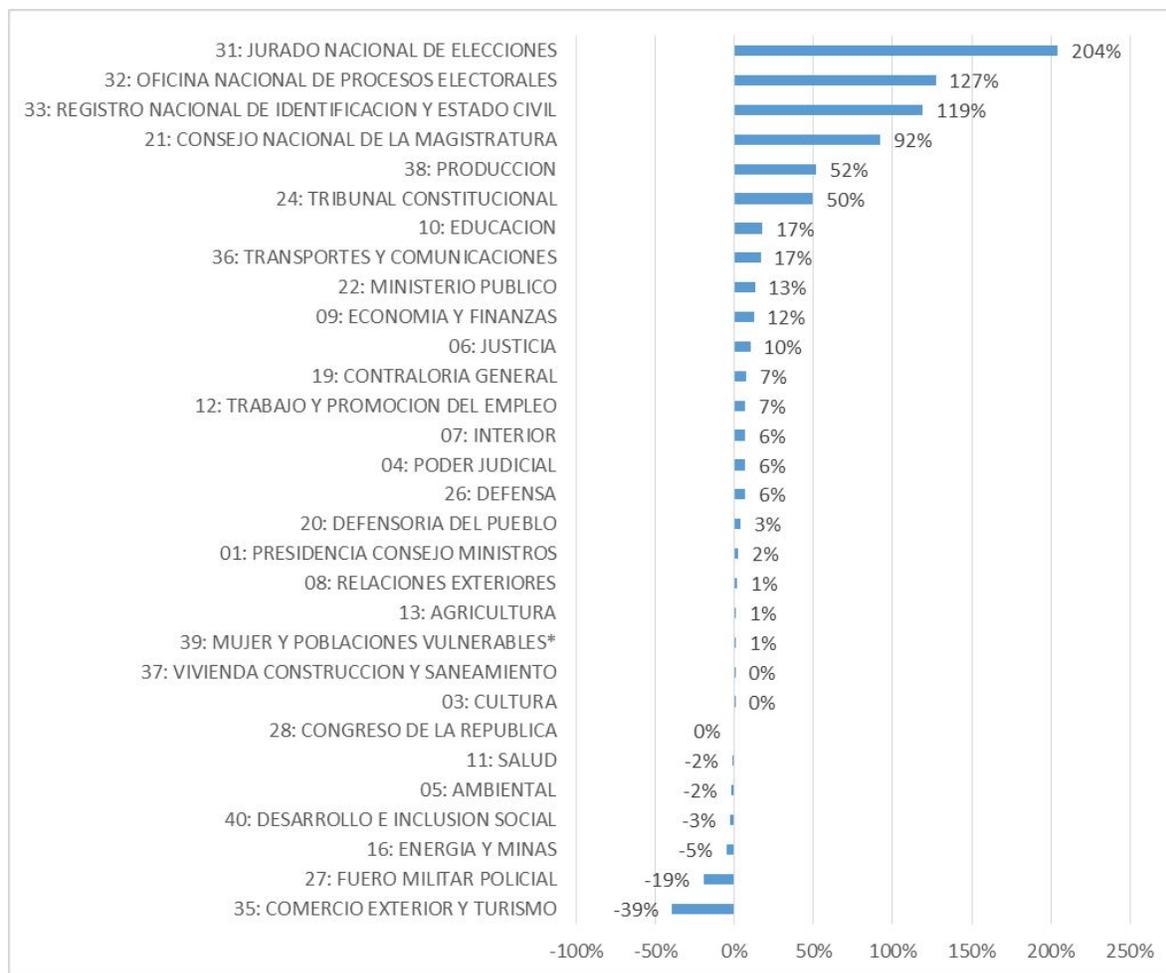
Los recursos del Gobierno nacional se concentran fundamentalmente en los siguientes ministerios: MEF, MINEDU, MTC, MINDEF, MININTER, MVCS y el MIDIS. El resto de sectores tienen presupuestos exiguos todos por debajo del 2% del total. Cabe destacar que si observamos el comportamiento de la proporción de presupuesto de los ocho ministerios señalados, ellos cubren alrededor del 85% del presupuesto total desde el 2014 representando las prioridades del gobierno actual. No obstante, se aprecia una redistribución entre los ministerios de este grupo favoreciendo al MEF, MINEDU y MTC y perjudicando al resto.

Tabla 5 PIA 2016: Distribución Sectorial del Presupuesto del Gobierno Nacional

Sector	2011	2012	2013	2014	2015	2016
09: ECONOMIA Y FINANZAS	31.8%	32.2%	29.0%	28.5%	27.8%	28.5%
10: EDUCACION	10.9%	13.2%	13.1%	11.9%	14.2%	15.3%
36: TRANSPORTES Y COMUNICACIONES	12.3%	11.0%	10.3%	10.8%	9.2%	9.8%
07: INTERIOR	7.7%	8.1%	7.3%	8.4%	8.6%	8.4%
11: SALUD	7.2%	7.7%	7.1%	7.6%	8.7%	7.9%
26: DEFENSA	8.6%	8.3%	8.3%	8.2%	7.4%	7.2%
37: VIVIENDA CONSTRUCCION Y SANEAMIENTO	4.3%	4.3%	5.8%	5.5%	4.9%	4.5%
40: DESARROLLO E INCLUSION SOCIAL	0.0%	0.1%	4.0%	4.2%	4.6%	4.1%
13: AGRICULTURA	1.7%	1.6%	2.0%	1.9%	2.1%	1.9%
06: JUSTICIA	1.3%	1.3%	1.5%	1.9%	1.8%	1.8%
04: PODER JUDICIAL	2.0%	2.2%	2.1%	1.9%	1.8%	1.7%
01: PRESIDENCIA CONSEJO MINISTROS	2.6%	3.0%	2.1%	2.0%	1.9%	1.7%
22: MINISTERIO PUBLICO	1.4%	1.6%	1.6%	1.4%	1.4%	1.4%
38: PRODUCCION	0.3%	0.3%	0.4%	0.4%	0.5%	0.7%
08: RELACIONES EXTERIORES	0.8%	0.8%	0.7%	0.7%	0.6%	0.6%
16: ENERGIA Y MINAS	1.1%	0.7%	1.0%	0.7%	0.6%	0.5%
05: AMBIENTAL	0.4%	0.3%	0.4%	0.5%	0.6%	0.5%
28: CONGRESO DE LA REPUBLICA	0.7%	0.6%	0.7%	0.6%	0.5%	0.5%
19: CONTRALORIA GENERAL	0.4%	0.5%	0.5%	0.4%	0.5%	0.5%
33: REGISTRO NACIONAL DE IDENTIFICACION Y ESTADO CIVIL	0.4%	0.3%	0.3%	0.3%	0.2%	0.5%
03: CULTURA	0.6%	0.3%	0.4%	0.4%	0.4%	0.4%
39: MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES*	2.0%	0.3%	0.4%	0.4%	0.4%	0.3%
32: OFICINA NACIONAL DE PROCESOS ELECTORALES	0.5%	0.1%	0.1%	0.4%	0.2%	0.3%
12: TRABAJO Y PROMOCION DEL EMPLEO	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%	0.3%
35: COMERCIO EXTERIOR Y TURISMO	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%	0.3%
31: JURADO NACIONAL DE ELECCIONES	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
20: DEFENSORIA DEL PUEBLO	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%	0.1%
21: CONSEJO NACIONAL DE LA MAGISTRATURA	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
24: TRIBUNAL CONSTITUCIONAL	0.0%	0.0%	0.1%	0.0%	0.0%	0.0%
27: FUERO MILITAR POLICIAL	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Total Gobierno Nacional	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
% del Total Presupuesto Publico	70.8%	68.0%	67.0%	70.0%	73.0%	75.3%

Los sectores que han ganado mayor presupuesto pertenecen al llamado Sistema Electoral Peruano, esto es el Jurado Nacional de Elecciones (204%), la ONPE (127%) y el RENIEC (119%). Esto se explica por la proximidad de las elecciones generales que el actual gobierno deberá convocar próximamente. En contraste, los sectores que han sufrido mayor recorte son Comercio Exterior, Fuero Militar Policial, Energía y Minas, MIDIS, Ambiente y MINSa.

Ilustración 1 PIA 2016: Variación porcentual con respecto al PIA 2015



Fuente: MEF, PL4764/2015-PE / Elaboración propia.

### 3.6. Distribución regional

De acuerdo con el PIA 2016, la repartición de los recursos destinados para los gobiernos regionales muestra un cambio importante en las dos regiones que perciben mayor presupuesto: Cusco ha vuelto a recuperar el liderazgo por sobre el gobierno regional de La Libertad (7% versus

6.8%) en comparación a lo observado el 2015 cuando el PIA de la región Libertad superaba a la del Cusco (7.1% versus 6.7% respectivamente).

Existen ocho regiones que tienen un presupuesto que es igual o superior al 5% del presupuesto total orientado a las regiones, siendo estos: GORE Cusco, GORE La Libertad, GORE Piura, GORE Arequipa, GORE Cajamarca, GORE Puno, GORE Loreto y GORE Junín. En el otro extremo, los gobiernos regionales que tienen un presupuesto menor a 2.5% son Ucayali, Tacna, Pasco, Tumbes, Moquegua, Madre de Dios y la Municipalidad de Lima Metropolitana.

Tabla 6 PIA 2014-2016: Distribución Porcentual Regional

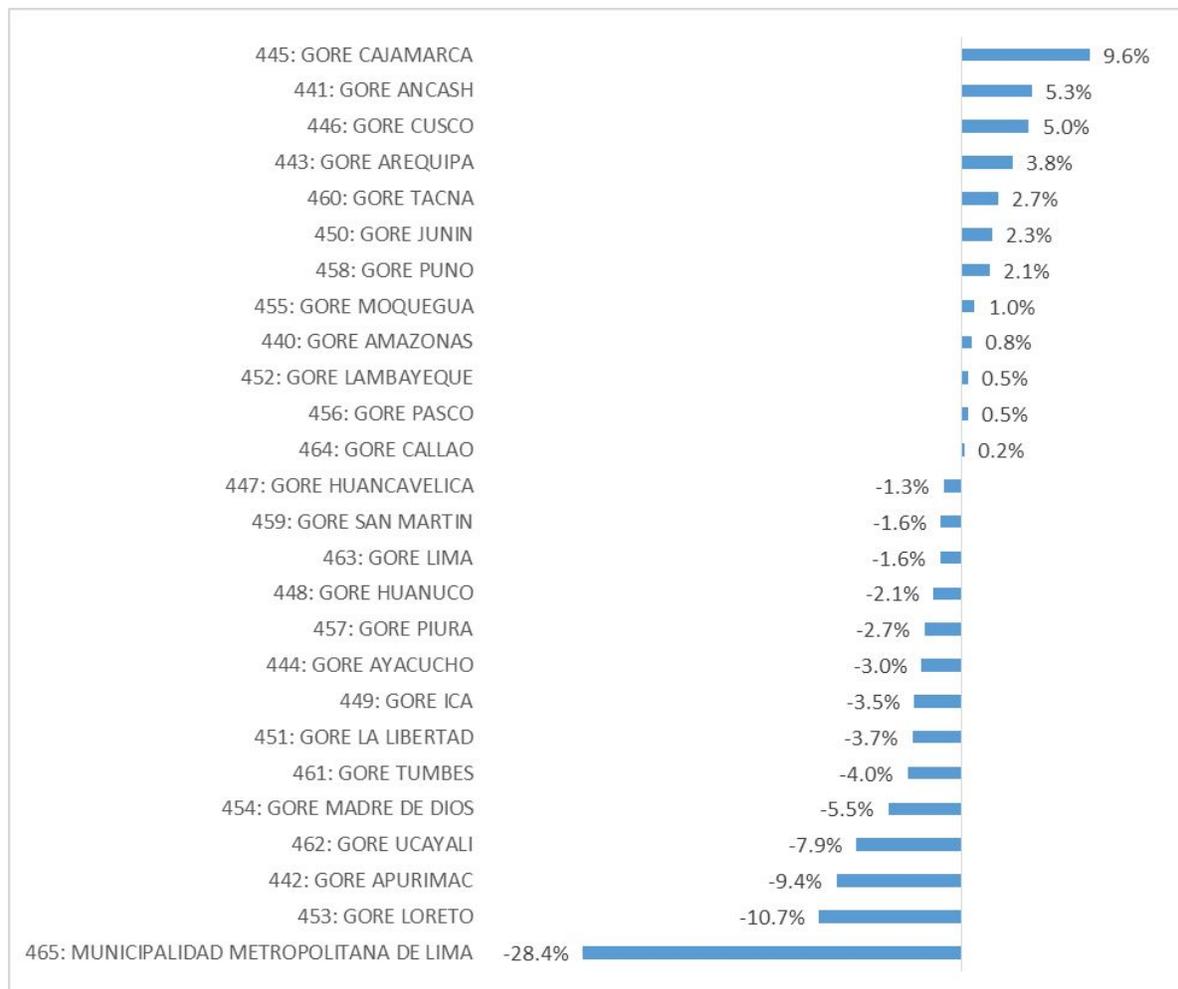
Gobierno Regional	2014	2015	2016
446: GORE CUSCO	7.2%	6.7%	7.0%
451: GORE LA LIBERTAD	6.0%	7.1%	6.8%
457: GORE PIURA	6.3%	6.3%	6.2%
443: GORE AREQUIPA	5.8%	5.9%	6.1%
445: GORE CAJAMARCA	5.4%	5.2%	5.8%
458: GORE PUNO	5.5%	5.5%	5.7%
453: GORE LORETO	5.7%	5.7%	5.1%
450: GORE JUNIN	4.8%	4.9%	5.0%
441: GORE ANCASH	5.1%	4.5%	4.8%
463: GORE LIMA	4.4%	4.3%	4.3%
444: GORE AYACUCHO	4.4%	4.4%	4.3%
464: GORE CALLAO	4.0%	4.1%	4.2%
452: GORE LAMBAYEQUE	4.0%	4.1%	4.1%
459: GORE SAN MARTIN	4.0%	4.0%	4.0%
448: GORE HUANUCO	3.5%	3.6%	3.6%
449: GORE ICA	3.5%	3.6%	3.5%
442: GORE APURIMAC	3.5%	3.5%	3.2%
447: GORE HUANCAVELICA	3.2%	3.2%	3.2%
440: GORE AMAZONAS	2.6%	2.6%	2.7%
462: GORE UCAYALI	2.4%	2.4%	2.3%
460: GORE TACNA	1.8%	1.8%	1.8%
456: GORE PASCO	1.7%	1.7%	1.7%
461: GORE TUMBES	1.8%	1.8%	1.7%
455: GORE MOQUEGUA	1.7%	1.6%	1.6%
454: GORE MADRE DE DIOS	1.3%	1.2%	1.2%
465: MUNICIPALIDAD METROP. DE LIMA	0.3%	0.3%	0.2%
Nivel de Gobierno R: GOBIERNOS REGIONALES	100.0%	100.0%	100.0%
Total GORES / Presupuesto Total	15.8%	14.9%	13.9%

Fuente: MEF, PL4764/2015-PE / Elaboración propia

Los gobiernos regionales que han visto incrementar sus recursos en mayor proporción respecto del PIA 2015 son: GORE Cajamarca, GORE Ancash y GORE Cusco, en 9.6%, 5.3% y 5%. En

contraste, los GORE que han perdido más son: la Municipalidad de Lima Metropolitana, GORE Loreto y el GORE Apurímac en -28.4%, -10.7% y -9.4% respectivamente.

Ilustración 2 PIA 2016: Variación porcentual respecto del PIA 2015



Fuente: MEF, PL4764/2015-PE / Elaboración propia

### 3.7. ¿Cómo se gasta el Presupuesto?

#### 3.7.1. Presupuesto según genérica de gasto

Examinando la primera cuenta, puede apreciarse que el Gobierno Nacional ha previsto un aumento de 57% en la Reserva de Contingencia probablemente para poder afrontar el impacto de la crisis económica internacional y el impacto del fenómeno del Niño.

En el caso de la cuenta Personal y obligaciones sociales, existe un aumento pronunciado para el caso del Gobierno nacional (9%) y de los Gobiernos regionales (6%). No ocurre lo mismo para los Gobiernos locales en el que el aumento previsto es de apenas 1%.

Las cuentas de Donaciones y Transferencias son las que muestran las mayores reducciones para los tres niveles de gobierno, siendo del -100% para el caso de los GORE, de -20% para el Gobierno Nacional y -6% para los Gobiernos Locales.

En la cuenta de Adquisición de Activos se puede apreciar que se observan recortes únicamente para la subcuenta de Activos No Financieros. En el caso de los Gobiernos Regionales el recorte es del -25% y en el caso de los Gobiernos Locales es de -21%. En contraste, el Gobierno Nacional tiene un incremento en esta cuenta para el Gobierno Nacional de 21%. Por su parte, la sub cuenta de adquisición de activos financieros, se aprecia un aumento para el Gobierno Nacional y Regional más no para el caso de los Gobiernos Locales. En buena cuenta, los Gobiernos Locales sólo pueden adquirir bonos, acciones hasta por un monto similar al contemplado en el PIA 2015, esto es 27,500 nuevos soles.

*Tabla 7 PIA 2016: Variación porcentual de la estructura del gasto según nivel de gobierno*

Genérica de gasto	GN	GR	GLs
5-20: RESERVA DE CONTINGENCIA	57%		
5-21: PERSONAL Y OBLIGACIONES SOCIALES	11%	9%	1%
5-22: PENSIONES Y OTRAS PRESTACIONES SOCIALES	-1%	2%	1%
5-23: BIENES Y SERVICIOS	6%	1%	4%
5-24: DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	-20%	-100%	-6%
5-25: OTROS GASTOS	13%	16%	15%
6-26: ADQUISICION DE ACTIVOS NO FINANCIEROS	21%	-25%	-21%
6-27: ADQUISICION DE ACTIVOS FINANCIEROS	11%	7%	0%
7-28: SERVICIO DE LA DEUDA PUBLICA	5%	19%	29%
TOTAL GENERICAS	9%	-1%	-6%

Fuente: MEF, PL4764/2015-PE / Elaboración propia.

### **3.8. ¿Cómo se financia el Presupuesto?**

El proyecto de presupuesto 2016 plantea que se va a producir una severa reducción de ingresos por impuestos y canon del orden de por lo tanto será necesario recurrir al

endeudamiento externo. La reducción de impuestos será del orden de 6.4 mil millones de nuevos soles, mientras que la reducción de los recursos determinados de más de 2 mil millones.

Para cubrir el déficit producido por estas reducciones, el Estado recurrirá a mayor endeudamiento, por más de 15 mil millones de nuevos soles. Este aumento se dará principalmente al nivel de Gobierno Nacional el cual se endeudará por casi 22 mil millones, esto es un incremento de 246% respecto del PIA 2015, mientras que los Gobiernos Locales podrán endeudarse por un monto de 141 millones. Esto último implica un aumento de más de 28,000% ya que en el 2015 el PIA preveía un endeudamiento de apenas un millón de nuevos soles.

Tabla 8 Presupuesto según fuentes de financiamiento

FUENTES DE FINANCIAMIENTO	PROYECTO DE PRESUPUESTO 2015					PROYECTO DE PRESUPUESTO 2016					VAR. ABSOLUTA 2016/2015			
	GN	GR	GL	TOTAL 2015	Estruc. %	GN	GR	GL	TOTAL 2016	Estruc %	GN	GR	GL	Acum.
1. Recursos ordinarios	74,937	16,510	580	92,027	70.5	68,247	16,819	589	85,655	61.8	-6,690	309	9	-6,372
2. Recursos directamente Recaudados	7,816	569	2,483	10,867	8.3	8,173	570	2,644	11,387	8.2	358	1	162	520
3. Recursos por oper. oficiales de credito	6,356	439	1	6,795	5.2	21,989	537	141	22,667	16.4	15,634	98	141	15,872
4. Donaciones y Transferencias	262	2	189	454	0.3	219	0	162	381	0.3	-43	-2	-27	-73
5. Recursos determinados	6,017	1,904	12,558	20,479	15.7	5,689	1,388	11,323	18,401	13.3	-328	-516	-1,235	-2,078
Canon y Sobre canon, Regalias, renta de Aduanas	2,172	1,904	5,185	9,260	7.1	1,512	1,388	3,777	6,677	4.8	-660	-516	-1,408	-2,583
Fondo de Compensacion Municipal			4,867	4,867	3.7			4,861	4,861	3.5			-6	-6
Contribuciones a Fondos	3,845			3,845	2.9	4,177			4,177	3.0	333			333
Impuestos Municipales			2,506	2,506	1.9			2,685	2,685	1.9			179	179
<b>TOTAL</b>	<b>95,387</b>	<b>19,424</b>	<b>15,811</b>	<b>130,621</b>	<b>100</b>	<b>104,317</b>	<b>19,315</b>	<b>14,859</b>	<b>138,491</b>	<b>100.0</b>	<b>8,930</b>	<b>-110</b>	<b>-951</b>	<b>7,868</b>

Fuente: MEF, PL4764/2015-PE / Elaboración propia.

## **4. CAMBIO CLIMÁTICO**

### **4.1. Consideraciones previas**

El Perú es uno de los 15 países con mayor diversidad biológica del mundo, por su gran variedad genética, especies de flora y fauna, y ecosistemas continentales y marítimos. Con alrededor de 25 000 especies de flora, que representa el 10% del total mundial, está ubicado en el quinto lugar. Asimismo, existen al menos 66 millones de hectáreas de bosques, que lo lleva a ser el noveno país en número de bosques y el cuarto, en bosques tropicales. Tiene el segundo bosque amazónico más extenso después de Brasil, la cadena montañosa tropical de mayor superficie, el 71% de los glaciares tropicales, 84 de las 104 zonas de vida identificadas en el planeta y 27 de los 32 climas del mundo. Esta megadiversidad se encuentra gravemente amenazada por el cambio climático y explica gran parte de la alta vulnerabilidad del país.

La Convención Mundial de Naciones Unidas para el Cambio Climático lo define como “Un cambio en el estado del clima atribuible directa o indirectamente a la actividad humana, que altera la composición de la atmósfera mundial y que se suma a la variabilidad climática natural observada durante períodos de tiempos comparables”. Por su parte, los Gases de efecto Invernadero son componentes gaseosos de la atmósfera, naturales o antropogénicos que absorben y emiten radiación en determinada longitud de onda de espectro de radiación infrarroja térmica emitida por la superficie de la tierra, por la propia atmósfera y por las nubes.

### **4.2. Impactos del Cambio Climático**

- Se eleva la temperatura, según información del Ministerio de Medio Ambiente, la temperatura en el Perú podría elevarse hasta en 5.8 °C.
- Se produce retroceso glaciar. Ejemplo, Cordillera blanca.
- Elevación de la temperatura del mar.
- Intensificación del Fenómeno el Niño, lluvias intensas, sequías en ciclos cercanos, períodos de heladas intensos y prolongados.
- Intensificación de vectores de enfermedades (Aparición de Dengue y malaria en nuevos territorios).
- Avance de la desertificación.
- Intensificación de las condiciones de pobreza y pobreza extrema.

- Afectación a la biodiversidad.
- Desarticulación de ciclos agrícolas. Ejemplo: Pérdida de cultivos, migración campesina, etc.
- Aumentos de migraciones forzadas.

### **4.3. Ley marco para enfrentar los efectos del cambio climático**

En la Comisión se está trabajando la elaboración del predictamen de la Ley Marco para enfrentar los Efectos del Cambio Climático, esta norma reúne 9 proyectos de ley y se viene coordinando y afinado su redacción con funcionarios de los sectores involucrados, entre ellos el Ministerio de Medio Ambiente.

Debido a la abundancia y dispersión de normas sobre el tema es absolutamente oportuno la elaboración de esta Ley Marco, que además de incluir enfoques de interculturalidad, ecosistémico, territorial, enfoque de género, y los principios contemplados en los instrumentos internacionales sobre los efectos del cambio climático involucra a todas las entidades públicas para trabajar en el proceso de adaptación a los efectos del cambio climático.

#### **4.3.1. Objeto de la ley**

Establecer el marco legal e institucional para la planificación, ejecución, articulación y monitoreo de políticas públicas para la gestión integral, coordinada y participativa de medidas de adaptación y reducción de gases efecto invernadero frente al cambio climático y construir las bases para el desarrollo sostenible e inclusivo.

#### **4.3.2. Resumen**

El Perú necesita establecer un marco legal e institucional para la planificación y ejecución de políticas públicas que afronten el cambio climático, políticas que permitan reducir la vulnerabilidad de la población y faciliten sus procesos de adaptación para construir las bases de un desarrollo sostenible e inclusivo.

Para este fin, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la gestión del Estado, se ha planteado poner a debate y aprobación el predictamen sobre “Ley marco para enfrentar el cambio climático”, el cual fortalece la gobernanza

e institucionalidad a nivel nacional, regional y local en materia de gestión del cambio climático, **buscando asegurar** ~~asegurando~~ la supervivencia y condiciones de vida saludables y sustentables de la población peruana.

Esta ley incorpora los enfoques de género, interculturalidad, derechos humanos, gobernabilidad climática y gestión de riesgos asociados al cambio climático; permitirá aumentar la capacidad adaptativa y de **resiliencia** de la población, y en especial, de las poblaciones más vulnerables, reconociendo el aporte en conocimientos y tecnología de los pueblos indígenas y la población local; y optimizará oportunidades reduciendo amenazas para promover modelos de desarrollo de país, sensibilizará sobre la adaptación y mitigación del cambio climático y promoverá programas de educación sobre cambio climático.

Existe una responsabilidad ambiental que implica adoptar medidas para restaurar, reparar, rehabilitar o compensar los daños generados al ambiente. Queremos que esta responsabilidad sea clara y se constituya como un principio precautorio de parte del Estado frente a las inversiones presentes y futuras, anticipando el impacto del cambio climático y enfrentando el riesgo de este fenómeno con normas inmediatas y eficaces.

Por ello, la Comisión de Investigaciones Científicas en Cambio Climático se constituirá en la Comisión de Ciencia, Tecnología e Investigación en Cambio Climático conformada por 26 entidades relacionadas al tema, la que tendrá como objetivo elaborar y emitir informes científicos sobre cambio climático, brindar asesoramiento y apoyo técnico-científico a la Comisión Nacional de Cambio Climático y a las entidades públicas para diseñar políticas públicas con evidencia científica.

Para ello necesitaremos los siguientes **instrumentos**:

- “Política Nacional de Cambio Climático” orientará la acción estatal para incorporar la condición del cambio climático en los procesos de planificación del desarrollo. Esta política comparte instrumentos, mecanismos y procesos con otras políticas transversales del Estado.
- La “Estrategia nacional ante el cambio climático” será el instrumento de orientación que contendrá los elementos sustanciales de gestión de las políticas públicas para enfrentar los efectos del cambio climático por parte del Estado.
- El “Mapa de Vulnerabilidades del Perú” es un instrumento de naturaleza preventiva que busca gestionar los riesgos asociados con el cambio climático, así como planificar y

ejecutar las medidas de adaptación para atenuar la vulnerabilidad, por lo que contribuirá a la planificación nacional, regional y local. El mapa considera a las regiones más vulnerables, zonas de pobreza, los centros de origen de los recursos genéticos, zonas de recurrencia de heladas, inundaciones, sequías y otros eventos climáticos extremos, así como las zonas de alta diversidad biológica.

- Planes de acción sectoriales y territoriales, con el fin de priorizar la atención de las zonas con mayor índice de vulnerabilidad identificadas en el mapa de vulnerabilidades.
- Inventario nacional de gases de efecto invernadero, en cumplimiento de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.
- Informe de la Política Nacional de cambio climático por parte del presidente del Consejo de Ministros y el ministro del Ambiente en el mes de junio de cada año.

El **Estado** deberá tomar las siguientes medidas:

- Reducir la vulnerabilidad de la sociedad y de los ecosistemas frente al cambio climático.
- Fortalecer la resiliencia de los sistemas sociales y ecológicos.
- Minimizar los riesgos y daos, considerando escenarios actuales y futuros del CC.
- Identificar la vulnerabilidad y capacidad de adaptación y transformación de los sistemas ecológicos y físicos para aprovechar oportunidades por nuevas condiciones climáticas.
- Garantizar la seguridad y soberanía alimentaria.
- Aumentar de manera sostenible la productividad agrícola diversificada, ganadera, pesquera, acuícola, la preservación de los ecosistemas, de la biodiversidad y de los recursos naturales.
- Fortalecer la planificación y gestión del territorio para responder de manera más adecuada a la problemática del CC.

La ley marco proyecta implementar medidas de adaptación, reducción de la vulnerabilidad y disponibilidad y calidad de los recursos hídricos, agropecuarios, forestales, áreas naturales protegidas, y vinculadas con la salud; establece el rol de los gobiernos regionales y municipales; identifica los escenarios de cambio climático; establece medidas de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero frente al CC; establece el desarrollo de líneas de investigación científica y líneas de trabajo para la investigación en CC; incorpora la educación ambiental y el cambio climático, tarea a cargo del Ministerio de Educación, que implica su incorporación en los instrumentos de gestión de las instituciones educativas, reforma y actualización de todo el

material educativo que se emplea y distribuye en estas instituciones, la formación y actualización del personal docente, y se desarrollan estrategias de información y comunicación para reforzar y actualizar los conocimientos sobre gestión de riesgos, CC y sus consecuencias en toda la comunidad educativa y social. Asimismo, el Ministerio de Cultura, en coordinación con los sectores competentes y los gobiernos regionales, proponen y ejecutan las medidas para el rescate de las tecnologías tradicionales, la difusión y la aplicación de las prácticas que permiten la reducción de la vulnerabilidad de los sistemas productivos y otras medidas de adaptación y reducción que se originen en los conocimientos tradicionales, así como la distribución equitativa de los beneficios que se deriven de su aprovechamiento.