

Caracterización y Cuantificación del Gasto Público Ambiental Peruano





Caracterización y Cuantificación del Gasto Público Ambiental Peruano

Ministro del Ambiente,
Manuel Pulgar-Vidal Otálora

Viceministro de Gestión Ambiental,
Mariano Castro Sánchez-Moreno

**Viceministro de Desarrollo Estratégico
de los Recursos Naturales,**
Gabriel Quijandría Acosta

Equipo Técnico

Econ. Araceli Urriola Manrique, Coordinación y Supervisión (DGEVFPN)
Econ. Fiorella León Shedán (DGNIGA)
Econ. Nelson Shack Yalta, Responsable del Estudio

Editado por:
Ministerio del Ambiente - MINAM
Av. Javier Prado Oeste N° 1440, San Isidro
Lima - Perú

Teléfono: (511) 611-6000
Correo Electrónico:
webmaster@minam.gob.pe
Página Web: www.minam.gob.pe

Edición, 2015
Tiraje: 1000 ejemplares

Hecho el depósito legal en
la Biblioteca Nacional
del Perú N° 2014-19609

Fotografías: MINAM
Impreso en Perú
Alicograf SAC
Jr. Las Ortigas N° 243
San Juan de Lurigancho, Lima

ÍNDICE

	PÁG.
PRESENTACIÓN	11
1.- INTRODUCCIÓN	15
2.- ANTECEDENTES	19
Estudios sobre Gasto Público Ambiental realizados en el Perú	25
3.- CONTEXTUALIZACIÓN	29
4.- CARACTERIZACIÓN	35
5.- METODOLOGÍA	43
5.1 Definición del Gasto Público Ambiental	45
5.2 Componente del Gasto Público Ambiental	49
6.- ANÁLISIS A PARTIR DEL CLASIFICADOR PRESUPUESTARIO AMBIENTAL	53
6.1 Gasto Público Ambiental según Genérica	62
6.2 Gasto Público Ambiental según Fuente	67
6.3 Gasto Público Ambiental según Nivel de Gobierno	75
6.4 Gasto Público Ambiental según Ubicación Geográfica	81
7.- CONCLUSIONES	85
8.- REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	89

ÍNDICE DE GRÁFICOS Y CUADROS

	PÁG
Gráfico N° 1 PRODUCTO BRUTO INTERNO Y DEMANDA INTERNA	33
Gráfico N° 2 ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO EJECUTADO DEL SECTOR PÚBLICO 2002-2012	40
Cuadro N° 1 PRESUPUESTO EJECUTADO DEL SECTOR PÚBLICO 2002-2012 SEGÚN GENÉRICAS	41
Cuadro N° 2 PRESUPUESTO EJECUTADO DEL SECTOR PÚBLICO 2002-2012 SEGÚN FUENTES	42
Cuadro N° 3 PERÚ: CLASIFICADOR PRESUPUESTARIO FUNCIONAL EN MATERIA AMBIENTAL	48
Cuadro N° 4 VARIABLES MACRO E INDICADORES PRESUPUESTARIOS 2002-2012	50
Gráfico N° 3 GASTO PÚBLICO AMBIENTAL, GASTO PÚBLICO Y PBI 2002 - 2012	51
Gráfico N° 4 GASTO PÚBLICO AMBIENTAL COMO PORCENTAJE DEL GASTO PÚBLICO Y PBI 2002 - 2012	52
Gráfico N° 5 ESTRUCTURA DEL CLASIFICADOR PRESUPUESTARIO PERUANO	55
Gráfico N° 6 GASTO PÚBLICO AMBIENTAL 2002 - 2012 SEGÚN SUBPROGRAMAS DE FUNCIÓN 17 "AMBIENTE"	57
Gráfico N° 7 GASTO PÚBLICO AMBIENTAL 2002 - 2012 SEGÚN FUNCIÓN 17 "AMBIENTE" PROGRAMA 054	58
Gráfico N° 8 GASTO PÚBLICO AMBIENTAL 2002 - 2012 SEGÚN FUNCIÓN 17 "AMBIENTE" PROGRAMA 054	59
Gráfico N° 9 GASTO PÚBLICO AMBIENTAL 2002 - 2012 SEGÚN FUNCIÓN 17 "AMBIENTE" PROGRAMA 055	60

	PÁG
Gráfico N° 10 GASTO PÚBLICO AMBIENTAL 2002 - 2012 SEGÚN FUNCIÓN 17 "AMBIENTE" PROGRAMA 055	61
Gráfico N° 11 GASTO PÚBLICO AMBIENTAL 2002 - 2012 SEGÚN GENÉRICAS POR NIVEL Y PROMEDIO ANUAL	63
Gráfico N° 12 GASTO PÚBLICO AMBIENTAL 2002 - 2012 SEGÚN GENÉRICAS	65
Gráfico N° 13 GASTO PÚBLICO AMBIENTAL 2002 - 2012 SEGÚN FUENTES DE FINANCIAMIENTO	68
Gráfico N° 14 GASTO PÚBLICO AMBIENTAL 2002 - 2012 SEGÚN FUENTES PROMEDIO ANUAL	69
Gráfico N° 15 GASTO PÚBLICO AMBIENTAL 2002 - 2012 SEGÚN FUNCIÓN 17 "AMBIENTE" Y POR FUENTES DE FINANCIAMIENTO - PROGRAMA 054	72
Gráfico N° 16 GASTO PÚBLICO AMBIENTAL 2002 - 2012 SEGÚN FUNCIÓN 17 "AMBIENTE" Y POR FUENTES DE FINANCIAMIENTO - PROGRAMA 055	73
Gráfico N° 17 GASTO PÚBLICO AMBIENTAL 2002 - 2012 SEGÚN NIVEL DE GOBIERNO	75
Gráfico N° 18 GASTO PÚBLICO AMBIENTAL 2002 - 2012 ESTRUCTURA SEGÚN NIVEL DE GOBIERNO	77
Gráfico N° 19 GASTO PÚBLICO AMBIENTAL 2002 - 2012 POR NIVEL DE GOBIERNO SEGÚN FUNCIÓN 17 "AMBIENTE" - PROGRAMA 054 Y 055	79
Gráfico N° 20 GASTO PÚBLICO AMBIENTAL 2002 - 2012 A NIVEL DE GOBIERNOS LOCALES	80
Gráfico N° 21 GASTO PÚBLICO AMBIENTAL 2002 - 2012 SEGÚN UBICACIÓN GEOGRÁFICA	83

SIGLAS

BCRP:	Banco Central de Reserva del Perú
BM:	Banco Mundial
CAPA:	Clasificación de Actividades de Protección Ambiental
CENU:	Comisión de Estadísticas de las Naciones Unidas
CEA:	Country Environmental Analysis
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGRN:	Clasificación de Actividades de Gestión de Recursos Naturales
CONAM:	Concejo Nacional del Ambiente
DCGP:	Dirección de Calidad del Gasto Público
DGEVFPN:	Dirección General de Evaluación, Valoración y Financiamiento del Patrimonio Natural
DGPNIGA:	Dirección General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental
DGPP:	Dirección General de Presupuesto Público
DS:	Decreto Supremo
FMI:	Fondo Monetario Internacional
GL:	Gobiernos Locales
GN:	Gobierno Nacional
GR:	Gobiernos Regionales
GP:	Gasto Público Total del sector público
GPA:	Gasto Público Ambiental

GPAGL:	Gasto Público Ambiental de los Gobiernos Locales
GPGL:	Gasto Público Total de los Gobiernos Locales
IGP:	Instituto Geofísico del Perú
IIAP:	Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana
ILPES:	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
LRTF:	Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal
MEF:	Ministerio de Economía y Finanzas
SIAF-SP:	Sistema Integrado de Administración Financiera - Sector Público
MINAM:	Ministerio del Ambiente
MMM:	Marco Macroeconómico Multianual
N:	Población
OCDE:	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
OEFA:	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
ONU:	Organización de las Naciones Unidas
PACE:	Pollution Abatement and Control Expenditure*
PBI:	Producto Bruto Interno
POI:	Planes Operativos Institucionales
SCAE:	Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica
SENAMHI:	Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú
SERNANP:	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado

* Gasto en Protección y Control Ambiental



PRESENTACIÓN



PRESENTACIÓN

Una de las maneras más concretas de medir cuánto ha evolucionado la prioridad política en atención de las necesidades ambientales es aquella relacionada con el análisis del gasto fiscal ambiental. ¿Cuánto es lo que el Estado ha invertido para mejorar las capacidades gubernamentales y de la sociedad; y para gestionar los crecientes desafíos ambientales?

Retos como asegurar que los ecosistemas mantengan o incrementen sus servicios para el bienestar de la población; la atención de necesidades, como la prevención y reducción de los costos sociales de degradación ambiental; o las condiciones ambientales para mejorar la competitividad, es por citar algunos ejemplos. Para atender lo priorizado en las políticas ambientales se requiere inversión efectiva.

Por ello, la cantidad y la calidad de la inversión que realiza el Estado y la sociedad son fundamentales para mejorar el desempeño ambiental del Perú, al ser uno de los países con mayor diversidad de ecosistemas del mundo, que se caracteriza por tener variados recursos naturales, diversidad biológica y servicios ecosistémicos. Por ello, el Ministerio del Ambiente ha decidido elaborar el presente documento, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, que pone en evidencia la caracterización y cuantificación del Gasto Público Ambiental.

En el presente estudio, se ha considerado la metodología de Clasificación Presupuestaria Peruana que cuantifica el gasto ambiental a través de la Función 17

“Ambiente”, referida a la agrupación de las acciones realizadas para la consecución de los objetivos del Gobierno vinculados al desarrollo estratégico, conservación y aprovechamiento sostenible del patrimonio natural, así como con la gestión integral de la calidad ambiental. Las acciones que se implementan para el logro de estos objetivos alineados a la Política Nacional del Ambiente, se concretan mediante el Programa 054 y Programa 055 (respectivamente) además de haber considerado otros gastos de apoyo en el análisis.

Durante el periodo de evaluación, que abarcó del 2002 al 2012, el gasto ambiental ejecutado se incrementó alrededor de seis veces pasando de US\$ 5,8 a US\$ 30,3 per cápita. Este aumento se debió a una mayor participación del gasto ejecutado del sector público en materia de protección ambiental y gestión de recursos naturales; y principalmente al efecto del crecimiento económico y per cápita que se registró durante esos años. Además de estos resultados, podrán apreciarse otros aspectos que son evidenciados en el presente documento.

Ministerio del Ambiente



1. INTRODUCCIÓN



1. INTRODUCCIÓN

Se entiende que el presupuesto es la expresión cuantificada, conjunta y sistemática de los gastos programados durante el año fiscal, por cada una de las entidades del sector público, la cual refleja los ingresos que financian dichos gastos. Así, constituye el instrumento de gestión del Estado que permite a las entidades lograr sus objetivos y metas contenidas en sus respectivos Planes Operativos Institucionales (POI).

Para el presente estudio, se ha considerado la metodología de Clasificación Presupuestaria Peruana que cuantifica el gasto ambiental a través de la Función 17 “Ambiente”, que agrupa las acciones realizadas para la consecución de los objetivos del Gobierno relacionados con el desarrollo estratégico, conservación y aprovechamiento sostenible del patrimonio natural. Además, incluye la gestión integral de la calidad ambiental, en el marco de la Política Nacional del Ambiente a través del Programa 054 “Desarrollo estratégico, conservación y aprovechamiento sostenible del patrimonio natural” y el Programa 055 “Gestión integral de la calidad ambiental”.

En tal sentido, resulta necesario, en primer lugar, comprender de manera sucinta los antecedentes de los estudios previos relacionados en materia de gasto público ambiental en el Perú. Además, se plantea un panorama general de la evolución socioeconómica del país durante el periodo de evaluación, que permite contextualizar el escenario en términos económico y fiscal.

En particular, se presenta la caracterización del gasto público peruano en el periodo 2002 -2012; en términos de genérica y fuentes de financiamiento del gasto ejecu-

tado en dicho periodo. En este caso, se desarrolla la metodología de descomposición factorial que analiza los componentes de la dinámica del gasto público ambiental per cápita, monto que, a lo largo de los años, es producto de la prioridad macroeconómica del gasto, de la prioridad fiscal y del nivel de riqueza del país por habitante. Asimismo, se establece la metodología que se aplicará para identificar y clasificar dichos gastos públicos ambientales.

Con esta información, se muestran los resultados de la cuantificación a partir de la información disponible en el Sistema Integrado de Administración Financiera - Sector Público (SIAF-SP), referida a las actividades y proyectos ejecutados en la Función 17 "Ambiente" de las entidades públicas bajo el ámbito del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales. Finalmente, se presentan algunas conclusiones acerca de la estimación cuantitativa del gasto público en protección ambiental y gestión de recursos naturales en el Perú.

An aerial photograph of a river meandering through a dense, lush green tropical forest. The river is a muddy brown color and winds in a series of loops. A prominent white sandbar is visible in the upper left loop of the river. The forest is thick with various types of trees, creating a textured green canopy.

2. ANTECEDENTES

2. ANTECEDENTES

El capital es fundamental en el proceso del decrecimiento económico. Un país que se descapitaliza, colapsa e interrumpe su dinámica social y política. Se reconoce que uno de los capitales fundamentales es el capital natural, definido como el inventario que genera un flujo de bienes y servicios útiles o renta natural a lo largo del tiempo.

De acuerdo al estudio elaborado por Gabriel Quadri de la Torre, (2002) la contabilidad del gasto ambiental es la forma genérica de referirse a los flujos de ingresos o gastos de los agentes económicos involucrados en actividades de prevención, mitigación o restauración, motivadas por impactos al ambiente o por la utilización sostenible de un activo natural. La necesidad de estimar el gasto ambiental ha sido una preocupación desde los años 80, cuando se inició con mayor incidencia en Europa.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) define el Gasto en Protección y Control Ambiental (Pollution Abatement and Control Expenditure - PACE) como el gasto en "aquellas actividades que estuvieran directamente relacionadas a la prevención, reducción y eliminación de la contaminación o a las molestias residuales provocadas por procesos de producción o consumo de bienes y servicios". El PACE clasifica estas actividades de acuerdo al medio que protege (agua, suelo, aire); a la naturaleza del gasto (bienes de capital, bienes de consumo); y a su función (prevención, control, mitigación).

En particular, la estimación de gasto público en materia de protección ambiental parte, necesariamente, de la determinación respecto a qué constituye gasto ambiental, y qué tipo de variables de información (aperturas desagregadas) conforman los componentes (o subconjuntos de gastos) de este gasto público.

En este marco, se han aplicado metodologías y clasificaciones para cuantificar el gasto público ambiental y, en ese sentido, se destaca el empleado en el Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica (SCAE).

El SCAE (2012) define las actividades de protección ambiental como aquellas que tienen como principal objetivo proteger el ambiente natural, así como prevenir o aliviar los efectos adversos de las actividades económicas y sociales, que incluyen la provisión de bienes y servicios.

Asimismo, provee un marco conceptual y metodológico común para el desarrollo y análisis de la información económica y ambiental, constituido en el Manual del Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica, elaborado con el respaldo de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas (CENU). También proporciona el marco contable para registrar la contabilidad de los recursos naturales y las cuentas monetarias ambientales de manera integrada. Es decir, busca describir las relaciones entre la economía y el ambiente a través de indicadores y estadísticas descriptivas.

El Sistema de Contabilidad Económica y Ambiental Integrada define los gastos de protección ambiental sobre la base de la norma sobre Clasificación de Actividades de Protección Ambiental (CAPA), emitida en 1994 por Eurostat y revisada en el 2000, la cual clasifica operaciones y actividades de protección ambiental dirigidas expresamente a la prevención, reducción y eliminación de la contaminación y cualquier otra

degradación del ambiente resultante de los procesos de producción o del consumo de bienes y servicios.

Para ello, se tiene en cuenta la naturaleza de la contaminación o el daño al ambiente y el tipo de actividad realizada, es decir, se distingue y clasifica las actividades y características en función del tipo de contaminación, daño o degradación causada. La estructura de clasificación en la que se basa las Naciones Unidas establece el gasto ambiental en nueve sub clasificaciones de primer nivel relacionadas con:

1. Protección del aire y del clima.
2. Manejo de aguas residuales.
3. Gestión de residuos.
4. Protección de los suelos y las aguas subterráneas.
5. Atenuación del ruido y las vibraciones.
6. Protección de la diversidad biológica y el paisaje.
7. Protección contra la radiación.
8. Actividades de investigación y desarrollo.
9. Otras actividades de protección ambiental.

Por otro lado, la División de Estadística Regional y Ambiental de Nueva Zelanda utiliza la Clasificación de Actividades de Gestión de Recursos Naturales (CGRN), la cual incluye las actividades en donde la finalidad primaria es el uso sostenible de los recursos naturales, por razones sociales y



económicas. Esta clasificación es empleada por las comunidades europeas, por países desarrollados y por países en vías de desarrollo para incluir el manejo y explotación de cuatro recursos naturales: subsuelo, flora y fauna natural, aguas interiores, y forestal. La clasificación registra el gasto ambiental en siete sub clasificaciones de primer nivel:

1. Gestión de recursos minerales y energéticos.
2. Gestión de recursos forestales.
3. Gestión de recursos acuáticos.
4. Gestión de otros recursos biológicos (excepto recursos forestales y acuáticos).
5. Gestión de recursos de agua.
6. Actividades de investigación y desarrollo para la gestión de recursos.
7. Otras actividades de gestión de recursos.



ESTUDIOS SOBRE GASTO PÚBLICO AMBIENTAL REALIZADOS EN EL PERÚ

En el Perú, se han desarrollado algunos estudios relacionados a cuantificar el gasto ambiental realizado, entre los cuales destacan:

- **“El Gasto Medio Ambiental en Perú: Exploración Inicial”** a cargo de Abugattás, Javier (2005)¹, el cual estimó el gasto público a nivel nacional, regional y local en US\$ 143,4 millones, sobre la base de la cuantificación de los programas presupuestarios contenidos en la Ley de Presupuesto para el año fiscal 2002, utilizando como referencia el gasto ejecutado devengado y la clasificación CAPA, 2000.
- **“Avanzando hacia la cuantificación del Gasto Público Medioambiental en las Entidades del Gobierno Nacional”** elaborado por Shack, Nelson (2006)², el cual cuantifica el gasto ambiental en base del gasto ejecutado devengado, respecto de metas presupuestarias a nivel nacional en un horizonte plurianual 1999-2005 y tomando como referencia 16 categorías. Dicho documento estima el gasto público de las entidades del gobierno nacional en US\$ 74,7 millones para el año fiscal 2005.
- **“Cambio Climático y el Presupuesto Público en el Perú”** a cargo de Baca, Epifanio y H. Mansilla, C. Caro (2009), el cual cuantificó el gasto público ambiental a nivel nacional y regional en US\$ 399,5 y US\$ 609,8 millones, respectivamente, sobre la base del análisis de los sub programas presupuestarios contenidos en el Presupuesto Institucional Modificado 2008 y el Presupuesto Institucional de Apertura 2009 (toma como referencia el gasto presupuestado y no el ejecutado), estructurados en seis (6) ejes de vigilancia a la adaptación del cambio climático.

¹. Presentado en el III Taller Regional de Política Fiscal y Medio Ambiente de la CEPAL.

². Realizado para el CEA: Environmental Sustainability: A key to Poverty Reduction in Perú.

- **“Cuantificación del Gasto Público en materia de patrimonio natural y ambiente para el Gobierno Nacional y Regional”** elaborado por el Ministerio del Ambiente (2009)³, donde se estimó el gasto ambiental en base a la clasificación de la Política Nacional del Ambiente, aprobada mediante Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM, en la cual se establecen cuatro Ejes de Políticas y 22 componentes. Con ello se analizó el gasto ejecutado devengado de las entidades del Gobierno Nacional y Regional para el año 2008 y el presupuesto institucional de apertura para el 2009, a nivel de metas presupuestarias. Se concluyó que el gasto público en patrimonio natural y ambiente ascendió a US\$ 99,4 y 226,6 millones, respectivamente.



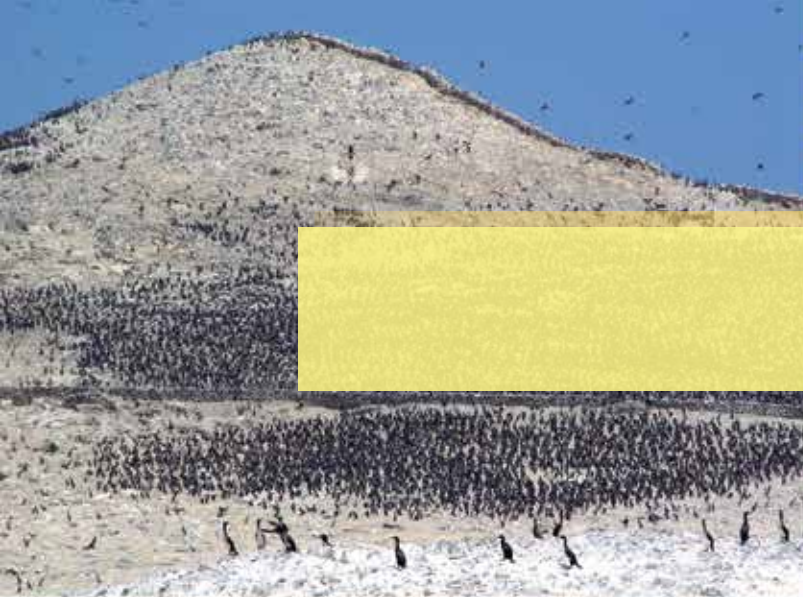
³ A través de la Dirección General de Evaluación, Valoración y Financiamiento del Patrimonio Natural (DGEVFPN).

- **“Propuesta Técnico-Legal para lograr la modificación del Clasificador Funcional en Temática Ambiental”** elaborado por el Ministerio del Ambiente (2010)⁴ y presentado al Ministerio de Economía y Finanzas, el cual estimó el gasto ambiental en base al clasificador funcional de gasto público, con lo que se analizó el gasto aprobado de las entidades del Gobierno Nacional y Regional para el año 2010, a nivel de metas presupuestarias. Se concluyó que el gasto público ambiental del Gobierno Nacional y Regional ascendió a US\$ 259,7 millones.
- **Análisis del Gasto Fiscal Ambiental**, elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo en coordinación con el Ministerio del Ambiente. Este forma parte de un estudio regional para el análisis del gasto público ambiental.



⁴ A través de la DGEVFPN en coordinación con las demás direcciones generales y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto del MINAM, y sus organismos adscritos: OEFA, IGP, SERNANP, SENAMHI, IIAP; así como, el Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Agricultura (hoy Ministerio de Agricultura y Riego), el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, el Ministerio de Energía y Minas, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (hoy Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables), el Ministerio de la Producción, el Ministerio de Transporte y Comunicaciones, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Salud – Dirección General de Salud Ambiental y el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.





3. CONTEXTUALIZACIÓN



3.

CONTEXTUALIZACIÓN

Durante el año 2002, la economía peruana registró un crecimiento de 5,4%, impulsado por la evolución favorable de los sectores primarios, que crecieron 6,4%; y de los sectores no primarios, que aumentaron 4,8%. La demanda interna creció por el mayor gasto de consumo privado, de inversión y por las exportaciones.

Ese año se evidenció que, luego de cuatro años de tasas negativas de crecimiento, la inversión privada se recuperó como consecuencia de la mayor actividad de construcción, mejora de las ganancias empresariales y de las expectativas sobre la evolución futura de la economía. Asimismo, la tasa de inflación anual acumulada fue de 1,5%, ubicándose cerca al límite inferior al rango meta anunciado por la política monetaria.

Adicionalmente, el sector público no financiero mostró una posición moderadamente expansiva durante el año, con el fin de brindar un impulso a la actividad y superar la situación de estancamiento económico. En ese contexto, el déficit del sector público no financiero ascendió a 2,3% del PBI. En general, el 2002 se caracterizó por el fin de la recesión prevaleciente en los cuatro años previos y por una evolución positiva de los principales indicadores económicos y de vulnerabilidad externa, mientras que la inflación se situó en el rango meta anunciado.

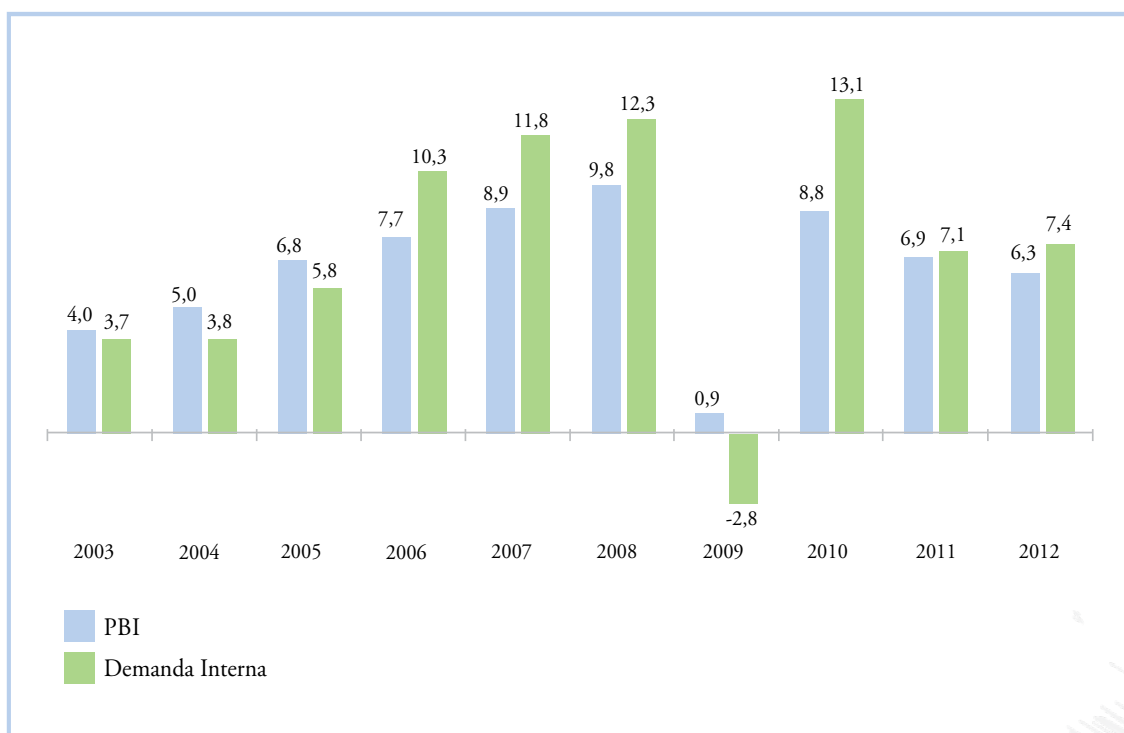
Durante la mayor parte del año 2012, la economía mundial fue afectada por la incertidumbre en torno a la Eurozona y a las expectativas de un menor dinamismo de las economías emergentes. Adicionalmente, los problemas asociados con la situación fiscal en Estados Unidos incrementaron la aversión al riesgo y afectaron la confianza de consumidores e inversionistas en las economías avanzadas.

Sin embargo, las condiciones financieras internacionales empezaron a mostrar mejoras debido a una serie de medidas adoptadas en la Eurozona, Estados Unidos y Japón, así como a indicadores que reflejaban cierto grado de estabilización del ritmo de crecimiento, principalmente en China.

En este marco, la economía peruana creció 6,3%. Este dinamismo se determinó, principalmente, por el comportamiento de la demanda interna, que creció 7,4%, lo cual fue parcialmente compensado por menores exportaciones netas, en un entorno de menor dinamismo de la economía mundial. La tasa de inflación anual mostró a lo largo del año una tendencia decreciente, llegando a 2,6% a finales del año.

Asimismo, el sector público no financiero mostró una posición anticíclica y registró un resultado económico superavitario de 2,2% del Producto Bruto Interno (PBI), mayor al 2,0% del año 2011.

Gráfico N° 1
PRODUCTO BRUTO INTERNO Y DEMANDA INTERNA
(Variaciones % reales)



Fuente: BCRP



4. CARACTERIZACIÓN



4. CARACTERIZACIÓN

El presupuesto como instrumento de gestión del Estado permite a las entidades lograr sus objetivos y metas programadas en sus respectivos POI. El presupuesto, expresa tanto los gastos que realizarán las entidades del sector público como los ingresos que financian dichos gastos.

En el Perú, el Sistema Nacional de Presupuesto Público es el conjunto de órganos, normas y procedimientos que conducen el proceso presupuestario de las entidades del sector público en sus fases de programación, formulación, aprobación, ejecución y evaluación. Se rige por los principios de equilibrio, universalidad, unidad, especificidad, exclusividad y anualidad. El marco normativo general para el sistema nacional de presupuesto está a cargo del Ministerio de Economía y Finanzas, a través de la Ley Marco de la Administración Financiera del Sector Público, Ley General del Sistema Nacional de Presupuesto, Ley Anual del Presupuesto del Sector Público, entre otros⁵.

En particular, el Presupuesto de la República expresa entre otros el compromiso del Gobierno con el cumplimiento de la Ley de Responsabilidad y Transparencia Fiscal (LRTF), es decir, la sostenibilidad de las finanzas públicas en el mediano plazo. En este contexto, y de acuerdo al Marco Macroeconómico Multianual (MMM), los grandes objetivos del Presupuesto del Sector Público se presentan a continuación.

⁵ Las entidades comprendidas en el sistema nacional de presupuesto son: las entidades del Gobierno Nacional, Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales, organismos públicos descentralizados, empresas públicas, entre otros.

- Política Fiscal año 2002: Buscar el equilibrio fiscal, sin obstaculizar el crecimiento económico, con el fin de no restarle recursos al sector privado y no ejercer presión sobre el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos. Ello no solo permitió ampliar el campo de acción del sector privado en sus decisiones de inversión y ahorro, aliviando la carga fiscal de las generaciones futuras, sino que también contribuyó a fortalecer la confianza de los inversionistas nacionales y extranjeros en la economía peruana para el 2002.
- Política Fiscal año 2012: Alcanzar un equilibrio fiscal en las cuentas estructurales, recomponer el espacio fiscal, mantener una posición fiscal contra cíclica y asegurar una tendencia decreciente del ratio de deuda pública como porcentaje del PBI.

En particular, en relación con esta meta, bajo los supuestos del MMM se tuvo previsto alcanzar en el 2012 un superávit fiscal de 1,0% del PBI, que se elevará paulatinamente, consistente con la meta de equilibrio en las cuentas fiscales estructurales.

Para el 2012, el presupuesto ejecutado ascendió a US \$39 160,7 millones, que representa el 19,6% del PBI, es decir, 13,0% más que el año anterior. Asimismo, si se compara respecto al presupuesto ejecutado en el 2002, éste aumentó anualmente alrededor del 28,4% durante dicho periodo.

La evolución del presupuesto ejecutado del sector público durante el periodo 2002 y 2012 muestra una tendencia creciente. Para el 2002, la distribución del presupuesto ejecutado fue realizado principalmente por el Gobierno Nacional, con más de US\$ 10 837,4 millones (76,5%); mientras que los gobiernos subnacionales ejecutaron US\$ 3 329,2 millones (23,5%).

Dentro de la distribución del presupuesto del sector público del 2012, la mayor participación corresponde a las instituciones del Gobierno Nacional, con un monto de US\$ 22 798,5 millones (58,2%); seguido de un aumento en las transferencias del Gobierno Nacional a los gobiernos subnacionales: Gobiernos Locales US\$ 8 485,8 millones (21,7%) y Gobiernos Regionales US\$ 7 876,4 millones (20,1%).

Como es conocido, el presupuesto tiene dos grandes componentes diferenciados por su naturaleza (Shack 2006):

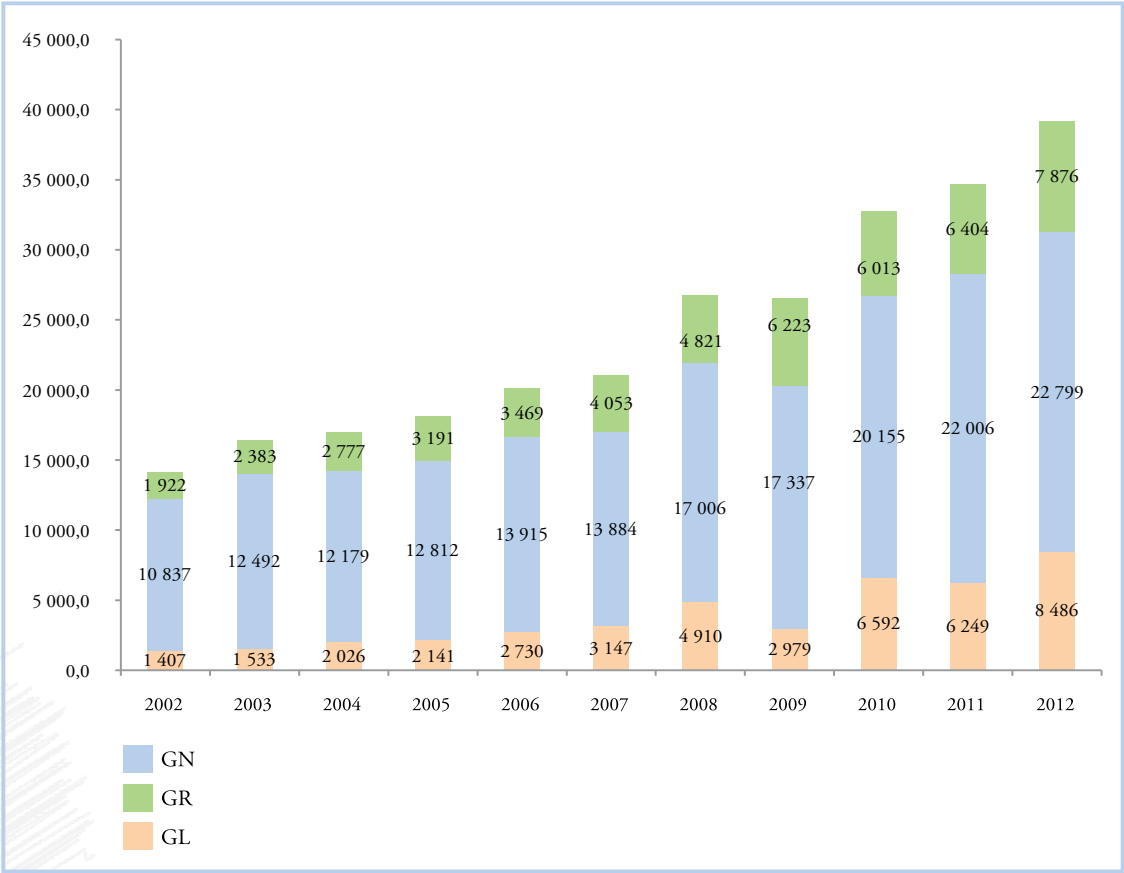
- Un componente de funcionamiento, a partir de los cuales efectivamente el Estado provee bienes y servicios, mientras trata de cumplir con sus funciones esenciales en la economía. Es decir, agrupa el gasto no financiero ni previsional, a través de Gastos Corrientes⁶ y Gastos de Capital⁷. A su vez, éstos se desagregan en grupos de Genéricos de Gasto y Elementos (Específicos) del Gasto.
- Un componente estructural, orientado a las erogaciones para la atención del servicio de la deuda pública y las obligaciones previsionales. En otras pala-

⁶Se clasifican en esta categoría todos los gastos destinados al mantenimiento y operación de los servicios que prestan estas instituciones del Estado.

⁷Se clasifican en esta categoría los gastos destinados al aumento de la producción o al incremento inmediato o futuro del patrimonio del Estado.

bras, dicho componente agrupa el gasto financiero y gasto provisional, que comprende las amortizaciones e intereses de la deuda así como las obligaciones previsionales.

Gráfico N° 2
ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO EJECUTADO DEL SECTOR PÚBLICO 2002-2012
(Millones de US\$ 2012)



Fuente: Base de Datos MEF
Elaboración Propia

Cuadro N° 1

PRESUPUESTO EJECUTADO DEL SECTOR PÚBLICO 2002-2012 SEGÚN GENÉRICAS
(Millones de US\$ 2012)

GENÉRICAS	2002	2004	2006	2008	2010	2012
Gasto No Financiero Ni Previsional						
PERSONAL Y OBLIG. SOCIALES	3 807,3	4 347,6	5 051,9	6 380,6	7 635,4	9 365,9
BIENES Y SERVICIOS	2 460,1	2 631,4	3 128,6	4 412,4	6 026,9	8 225,2
DONACIONES, TRANSF. Y OTROS	870,3	1 645,3	2 456,4	3 950,9	2 712,4	2 952,0
ADQUISICION DE ACT. NO FINAN.	1 774,8	1 979,9	2 917,5	5 004,9	9 116,6	10 844,6
Subtotal	8 912,4	10 604,2	13 554,4	19 748,8	25 491,3	31 387,7
Gasto Financiero y Previsional						
PENSIONES Y OTRAS PREST. SOC.	2 450,7	2 548,7	2 797,3	2 984,9	3 978,4	4 289,6
SERVICIO DE LA DEUDA	2 803,5	3 828,5	3 762,9	4 004,0	3 290,2	3 483,5
Subtotal	5 254,2	6 377,2	6 560,2	6 988,9	7 268,6	7 773,1
Total General	14 166,6	16 981,4	20 114,6	26 737,7	32 759,9	39 160,8

Fuente: Base de Datos MEF
Elaboración Propia

Según el cuadro anterior, el componente de funcionamiento (gasto no financiero ni previsional) representa alrededor del 70% del gasto ejecutado acumulado y el 30% restante corresponde al gasto de pensiones y deuda. Así, el rubro de Personal y Obligaciones Sociales representa el mayor monto acumulado (más de US\$ 66 087,4 millones), seguido de la compra de Bienes y Servicios, y del Pago de Servicio de la Deuda como los tres principales durante el periodo de evaluación.

Asimismo, las Fuentes de Financiamiento son una modalidad de clasificación presupuestaria de los ingresos del Estado y, de acuerdo al origen de los recursos que comprende cada una de ellas, se identificaron cinco fuentes.

Cuadro N° 2

PRESUPUESTO EJECUTADO DEL SECTOR PÚBLICO 2002-2012 SEGÚN FUENTES
(Millones de US\$ 2012)

FUENTES	2002	2004	2006	2008	2010	2012
DONACIONES Y TRANSFERENCIAS	66,5	554,5	353,0	925,9	1 044,6	1 199,5
RECURSOS DETERMINADOS	1 948,4	2 637,7	3 539,1	4 823,4	6 972,2	8 608,3
RECURSOS DIRECTAMENTE RECAUDADOS	936,3	1 063,3	1 092,0	2 324,1	2 984,7	3 494,7
RECURSOS ORDINARIOS	9 429,5	9 735,1	13 563,7	16 972,0	18 625,9	23 759,7
RECURSOS POR OPERACIONES OFICIALES DE CREDITO	1 785,9	2 990,9	1 566,8	1 692,3	3 132,5	2 098,4
Total General	14 166,6	16 981,5	20 114,6	26 737,7	32 759,9	39 160,6

Fuente: Base de Datos MEF
Elaboración Propia

Para el periodo de evaluación se determinó que los recursos provenientes de Recursos Ordinarios fueron la principal fuente de financiamiento comprendiendo el 62,4% del monto acumulado. Como demás fuentes se consideran a los Recursos Determinados, que comprenden los ingresos por canon, sobrecanon, regalías, otros (18,2%); los Ingresos Directamente Recaudados, el Crédito Externo, así como aquellos provenientes de Donaciones y Transferencias.

5. METODOLOGÍA



5. METODOLOGÍA

5.1 DEFINICIÓN DEL GASTO PÚBLICO AMBIENTAL

De acuerdo a lo que señala el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), el clasificador presupuestario del gasto público contiene instrumentos normativos que permiten la agrupación o estructuración del gasto de acuerdo a ciertos criterios. Con ello se presentan todos los aspectos posibles de las transacciones gubernamentales, generando información que se ajusta a las necesidades del análisis económico y los requerimientos de los funcionarios de gobierno, los organismos internacionales y el público en general.

- **Clasificador Económico:** Considera como ingresos presupuestarios toda transacción gubernamental que implica la utilización de un medio de financiamiento. Los gastos presupuestarios son un tipo de medio financiero que implica una aplicación financiera o un uso de fondos. Cada tipo de transacción está dividida en tres niveles: Genérica, Subgenérica y Específica.
- **Clasificador de Fuentes de Financiamiento:** Agrupa los fondos públicos de acuerdo al origen de los recursos que lo conforman. Las Fuentes de Financiamiento se establecen en la Ley de Equilibrio del Presupuesto del Sector Público de cada año fiscal.
- **Clasificador Funcional Programático:** Tiene como propósito la homogeniza-

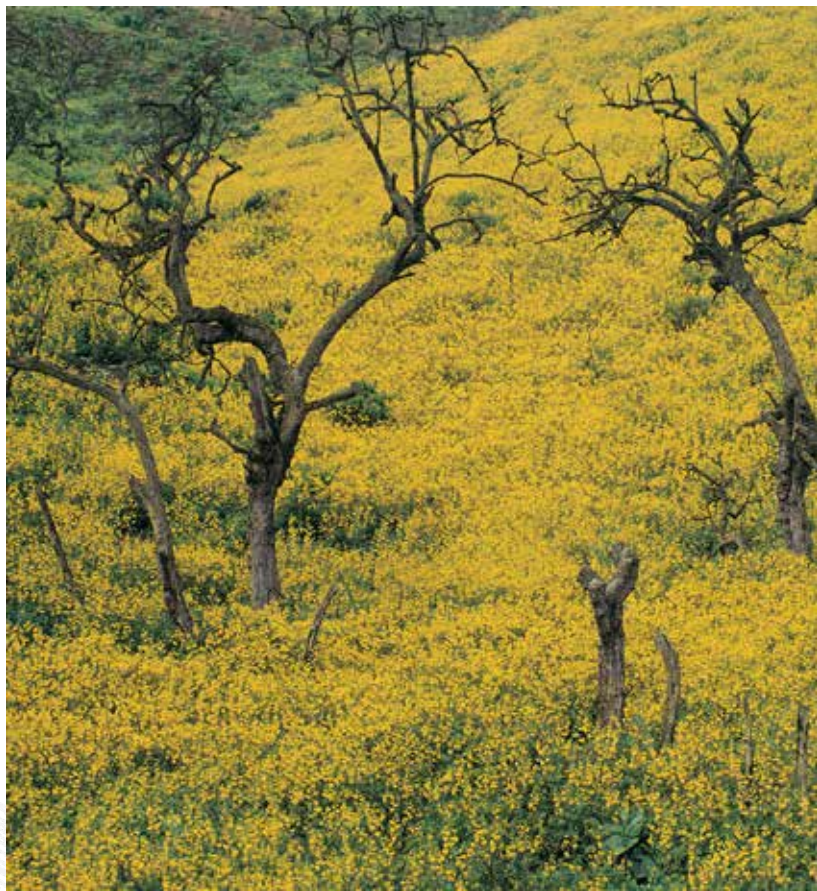
ción y sistematización de la información con fines estadísticos; así como, el estudio y análisis de la materia fiscal, donde se distingue el “Clasificador Funcional”, que facilita el análisis de las tendencias del gasto público respecto a las principales funciones del Estado. Posee un carácter fijo y propósitos comparativos a nivel internacional. Por otra parte, el “Clasificador Programático” permite el seguimiento y evaluación de las políticas y estrategias que define el Gobierno para la consecución de los objetivos y metas de los presupuestos anuales del sector público.

- **Clasificador Institucional:** Organiza las entidades del sector público no financiero. La clasificación institucional permite conocer los diferentes niveles institucionales a cargo de la toma de decisiones, en lo referente a la obtención de ingresos y a la realización de los gastos.
- **Clasificador Geográfico:** Ordena, agrupa y presenta las transacciones económico-financieras que realizan las instituciones del sector público, en las distintas regiones del territorio nacional, tomando como unidad básica la división político-administrativa del territorio.

Cabe mencionar que, en el Perú, el perfeccionamiento de los clasificadores presupuestarios y su homologación frente a estándares internacionales, tanto en materia económica como programática, conlleva a un proceso largo y complejo que empezó en el 2008 con el establecimiento de nuevos clasificadores económicos. El Manual de Estadísticas de las Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional (FMI) está disponible desde el 2001, por lo que el proceso peruano de homologación se inició con un significativo retraso.

En este marco, el Programa 054 agrega las acciones realizadas para el desarrollo estratégico, conservación y aprovechamiento sostenible del patrimonio natural, comprendiendo la conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica y de los recursos naturales, la gestión integrada y sostenible de los ecosistemas, la gestión del cambio climático, la gestión integrada de los recursos hídricos y la gestión del territorio.

Por su parte, el Programa 055 comprende las acciones desarrolladas para la gestión integral de la calidad ambiental, que incluye la gestión de residuos sólidos, conservación y ampliación de las áreas verdes y ornato público, vigilancia y control integral de la contaminación y remediación ambiental, así como el control integral de sustancias químicas y materiales peligrosos.



Cuadro N° 3
PERÚ: CLASIFICADOR PRESUPUESTARIO FUNCIONAL EN MATERIA AMBIENTAL

FUNCIÓN	PROGRAMA	N°	SUBPROGRAMA
N° 17: Ambiente	N° 054: Desarrollo estratégico, conservación y aprovechamiento sostenible del patrimonio natural	0119	Conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica y de los recursos naturales
		0120	Gestión integrada y sostenible de los ecosistemas
		0121	Gestión del cambio climático
		0122	Gestión integrada de los recursos hídricos
		0123	Gestión del territorio
	N° 055: Gestión integral de la calidad ambiental	0124	Gestión de residuos sólidos
		0125	Conservación y ampliación de las áreas verdes y ornato público.
		0126	Control integral de la contaminación y remediación ambiental.
		0127	Control integral de sustancias químicas y materiales peligrosos.

Fuente: Base de Datos MEF
Elaboración Propia

En este contexto, el gasto público ambiental se entiende como el gasto de las instituciones públicas para actividades significativas destinadas directamente a la prevención, reducción y eliminación de la contaminación o cualquier otra degradación del ambiente que resulte de la actividad humana. Incluye actividades de gestión de recursos naturales, diversidad biológica y servicios ecosistémicos no destinados a la explotación de recursos ni a la producción.

5.2 COMPONENTE DEL GASTO PÚBLICO AMBIENTAL

Para el análisis de los componentes de la dinámica del gasto público ambiental per cápita, se utiliza la metodología de descomposición factorial sugerida por Shack (2006, 2009, 2010)⁸ en la cual el gasto público ambiental per cápita (a lo largo de los años) es producto de la prioridad macroeconómica del gasto, de la prioridad fiscal y del nivel de riqueza del país por habitante.

$$\left(\frac{GPA}{N} \right) = \left(\frac{GPA}{GP} \right) \times \left(\frac{GT}{PBI} \right) \times \left(\frac{PBI}{N} \right)$$

Donde:

GPA	=	Gasto Público Ambiental ejecutado
GP	=	Gasto del Sector Público (Gobierno General) ejecutado
PBI	=	Producto Bruto Interno
N	=	Población

Con información macroeconómica y presupuestal, así como con los resultados obtenidos del periodo 2002-2012, se estimaron algunos indicadores que se presentan en el cuadro a continuación.

⁸Shack, Nelson (2006). Presupuestar en Perú. Serie Gestión Pública N° 58. Chile. Para una aplicación reciente al caso judicial, véase Shack (2010). A propósito de la discusión presupuestaria: intentando caracterizar cuantitativamente los presupuestos judiciales en la Región. En el Libro: VII Seminario Internacional de Gestión Judicial: Inversiones y Justicia. Centro de Estudios de Justicia de las Américas – CEJA. Santiago, Chile y para un análisis más regional, véase Shack (2009). Analizando los Presupuestos Judiciales de la Región Andina. Iniciativa conjunta Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido. Lima, Perú.

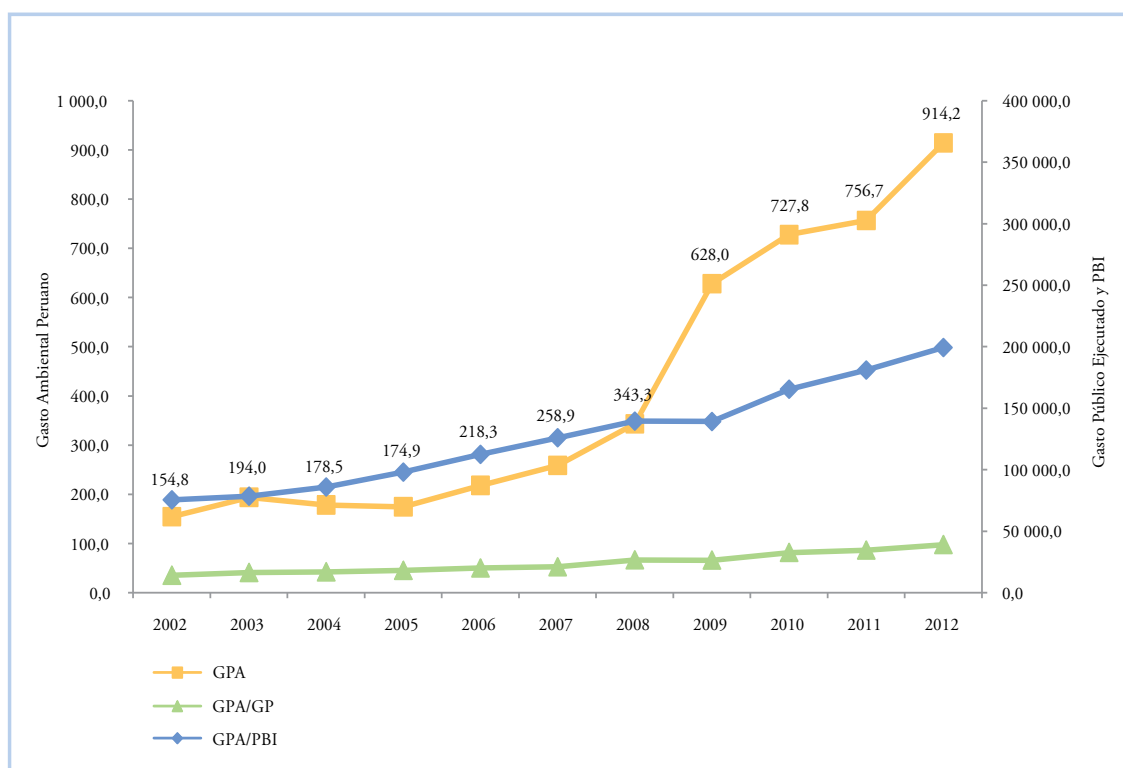
Cuadro N° 4
VARIABLES MACRO E INDICADORES PRESUPUESTARIOS 2002-2012
(US\$ 2012)

VARIABLES MACRO Y AMBIENTALES	2002	2004	2006	2008	2010	2012
Gasto Ambiental (en millones)	154,8	178,5	218,3	343,3	727,8	914,2
Presupuesto Ejecutado del Sector Público (en millones)	14 166,6	16 981,5	20 114,6	26 737,7	32 759,9	39 160,7
PBI (en miles de millones)	75,5	85,9	112,5	139,5	165,5	199,4
Población (en miles)	26 739,4	27 460,1	28 151,4	28 807,0	29 461,9	30 135,9
Gasto Ambiental per cápita	5,8	6,5	7,8	11,9	24,7	30,3
Participación Gasto Ambiental en Gasto Sector Público Ejecutado	1,1%	1,1%	1,1%	1,3%	2,2%	2,3%
Participación Gasto Sector Público Ejecutado en PBI	18,8%	19,8%	17,9%	19,2%	19,8%	19,6%
PBI Per Cápita	2 822,7	3 128,8	3 995,3	4 842,9	5 617,7	6 617,5

Fuente: Base de Datos MEF
Elaboración Propia

Para el periodo de evaluación, el gasto público ambiental ejecutado aumentó alrededor de seis (6) veces, pasando de US\$ 5,8 a US\$ 30,3 per cápita. Este incremento se debe a una mayor participación del gasto ejecutado en materia de protección ambiental y gestión de recursos naturales en el gasto ejecutado del sector público. Pero, principalmente, al efecto del crecimiento económico y per cápita que se tuvo durante esos años.

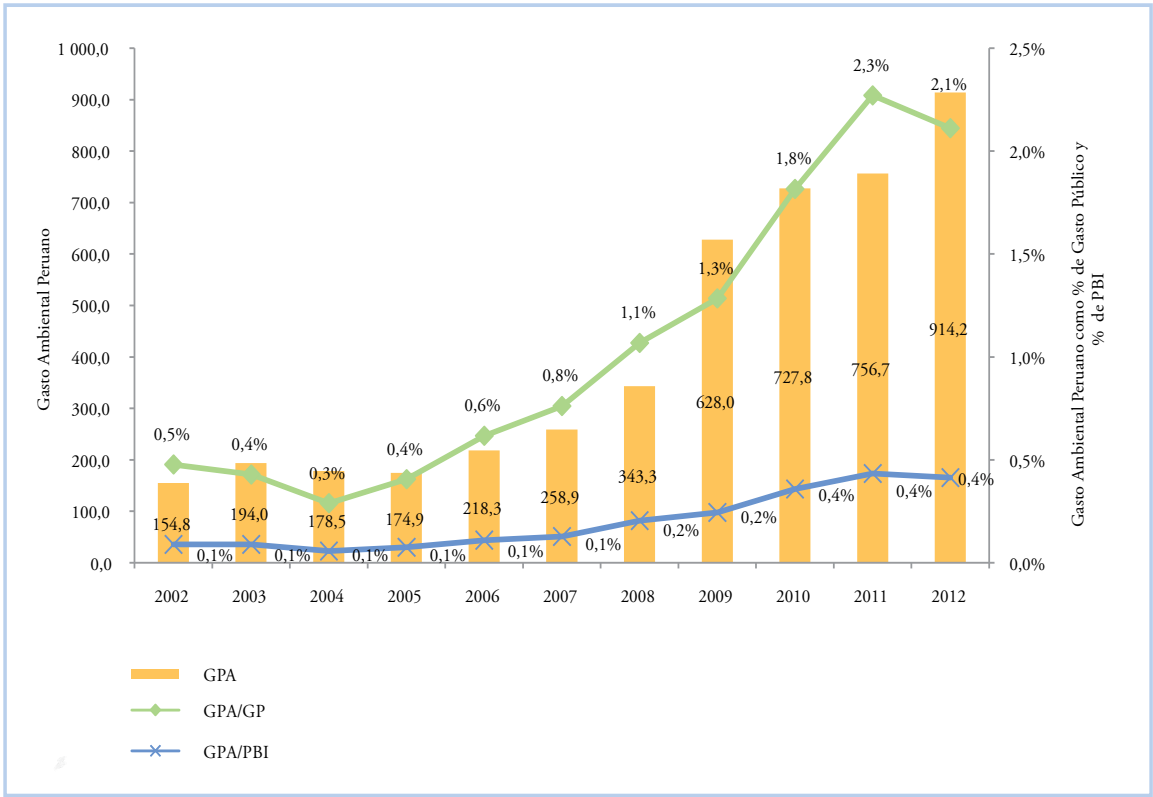
Gráfico N° 3
GASTO PÚBLICO AMBIENTAL, GASTO PÚBLICO Y PBI 2002 - 2012
(Millones de US\$ 2012)



Fuente: Base de Datos MEF, INEI
Elaboración Propia

Si descomponemos el aumento de dicho gasto obtenemos que, durante el periodo de evaluación, la prioridad fiscal del gasto público ambiental aumentó de 1,1% a 2,3%, mientras que la prioridad macroeconómica del gasto del sector público se mantuvo alrededor del 19%. A ello se suma que el Producto Bruto Interno aumentó en más del doble, pasando de US\$ 2 822,7 a US\$ 6 617,5 per cápita, lo que explica principalmente las variaciones en el gasto público ambiental per cápita durante dichos años.

Gráfico N° 4
GASTO PÚBLICO AMBIENTAL COMO PORCENTAJE DEL GASTO PÚBLICO
Y PBI 2002 - 2012
(Porcentajes)



Fuente: Base de Datos MEF
Elaboración Propia

6. ANÁLISIS A PARTIR DEL CLASIFICADOR PRESUPUESTARIO AMBIENTAL



6.

ANÁLISIS A PARTIR DEL CLASIFICADOR PRESUPUESTARIO AMBIENTAL

Para efectos del análisis de gasto público ambiental peruano se considera información del SIAF-SP 2002 - 2012, el cual combina las bases de datos de la Dirección General de Presupuesto Público (DGPP) y de la Dirección de Calidad del Gasto Público (DCGP), de acuerdo a los siguientes rubros de estimación de la Función 17 “Ambiente” del Clasificador Presupuestario Peruano⁹.

Gráfico N° 5
ESTRUCTURA DEL CLASIFICADOR PRESUPUESTARIO PERUANO



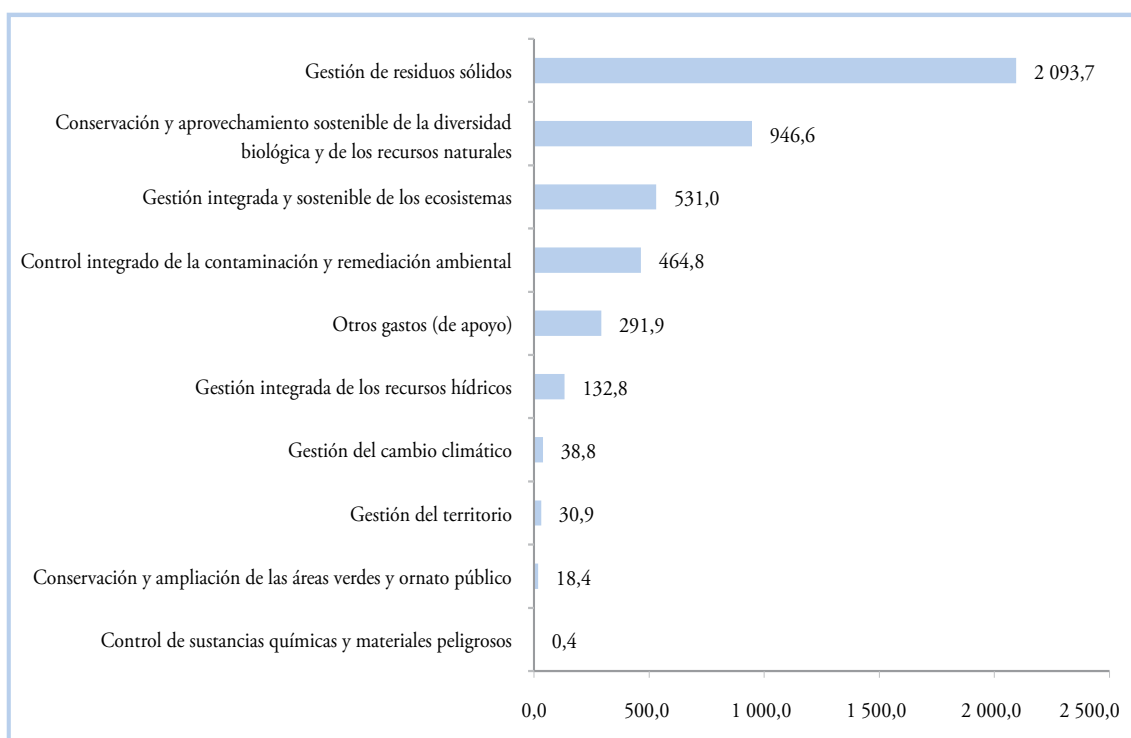
Fuente: MEF
Elaboración Propia

⁹Para efectos del presente documento, se presenta la estructura del Clasificador Presupuestario Peruano Vigente, el cual ha tenido algunas modificaciones en la nomenclatura de las genéricas del gasto y fuentes de financiamiento durante el periodo de evaluación.

Teniendo en cuenta los dos Programas y nueve (9) Subprogramas de la Función 17 “Ambiente” del Clasificador Presupuestario Ambiental, entre el 2002 y 2012, se identificó el gasto público ambiental acumulado de US\$ 4 549,3 millones, de los cuales:

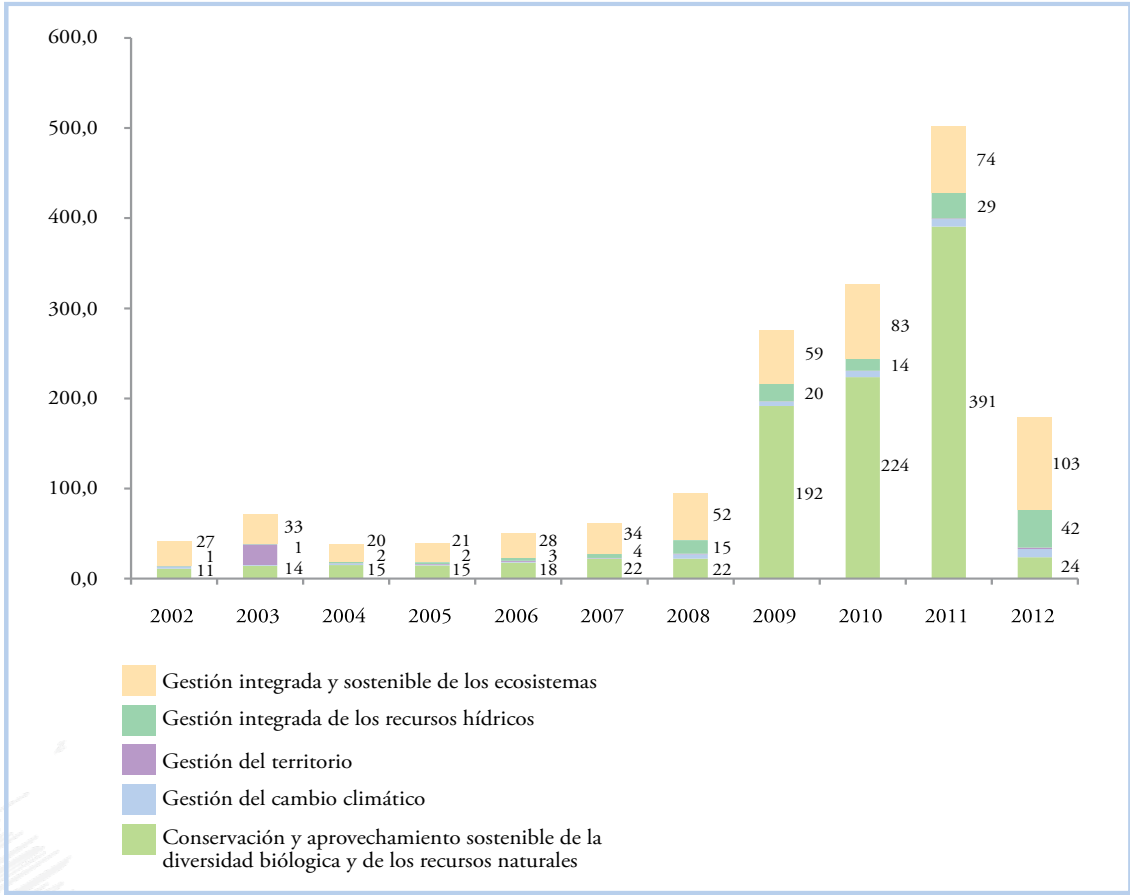
- Tres aperturas ambientales representaron alrededor del 78,5%
 1. “Gestión de residuos sólidos” con US\$ 2 093,7 millones
 2. “Conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica y de los recursos naturales” con US\$ 946,6 millones
 3. “Gestión integrada y sostenible de ecosistemas” con US\$ 531,0 millones
- Tres aperturas ambientales representaron apenas el 1,1% del gasto público ambiental ejecutado
 1. “Control de sustancias químicas y materiales peligrosos” con US\$ 0,4 mil
 2. “Conservación y ampliación de las áreas verdes y ornato público” con US\$ 18,4 millones
 3. “Gestión del territorio” con US\$ 30,9 millones

Gráfico N° 6
GASTO PÚBLICO AMBIENTAL 2002 - 2012 SEGÚN SUBPROGRAMAS
DE FUNCIÓN 17 "AMBIENTE"
(Millones de US\$ 2012)



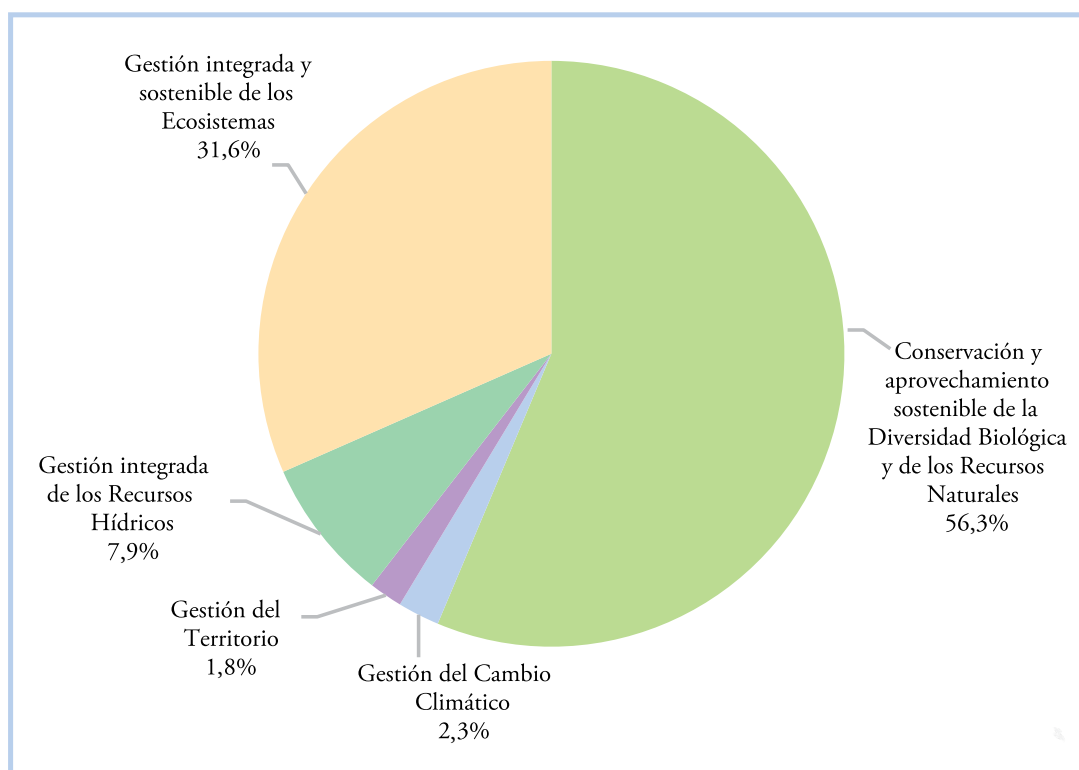
Fuente: Base de Datos MEF
Elaboración Propia

Gráfico N° 7
GASTO PÚBLICO AMBIENTAL 2002 - 2012 SEGÚN FUNCIÓN 17 "AMBIENTE"
PROGRAMA 054
(Millones de US\$ 2012)



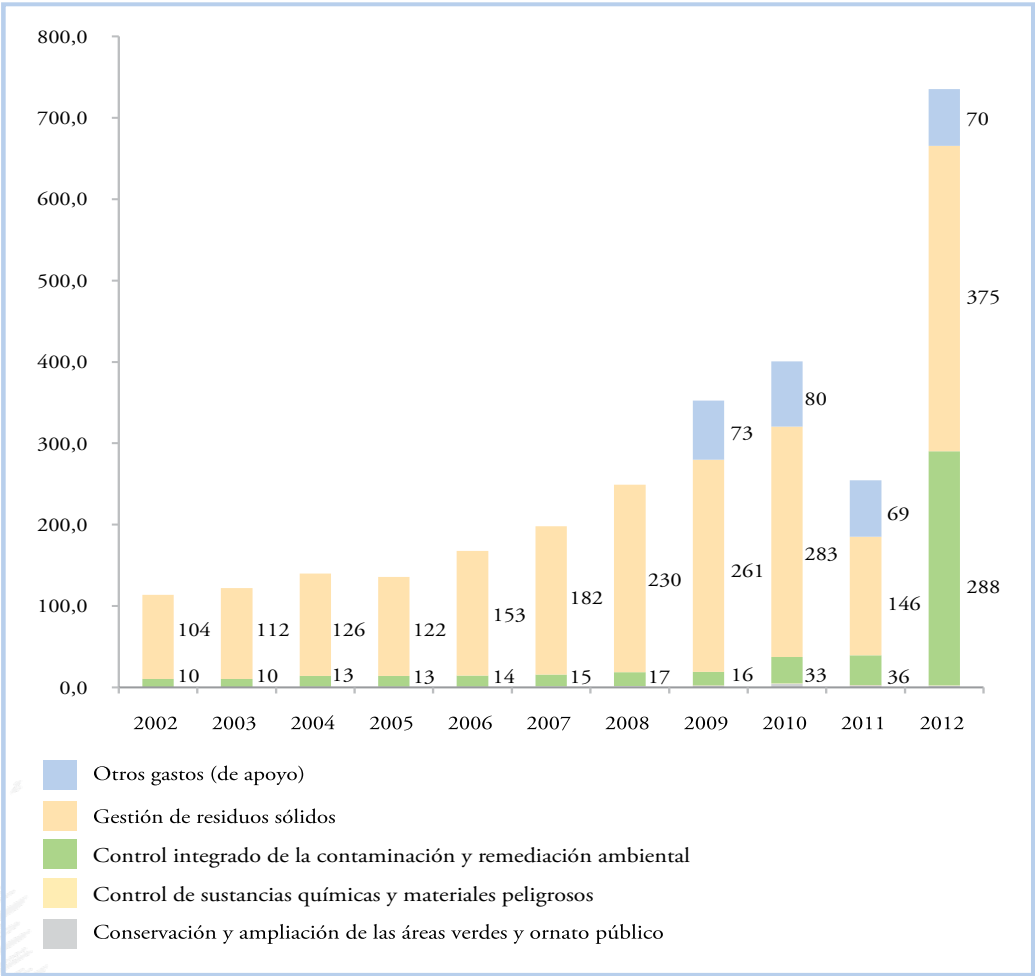
Fuente: Base de Datos MEF
Elaboración Propia

Gráfico N° 8
GASTO PÚBLICO AMBIENTAL 2002 - 2012 SEGÚN FUNCIÓN 17 "AMBIENTE"
PROGRAMA 054 PROMEDIO ANUAL
(Porcentaje)



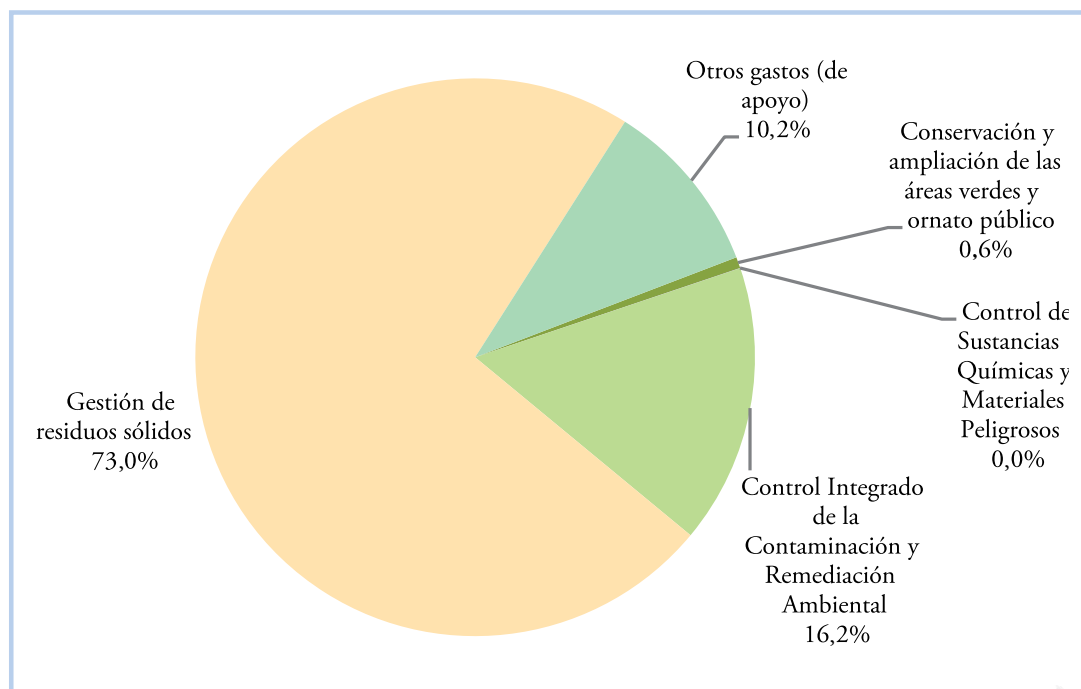
Fuente: Base de Datos MEF
Elaboración Propia

Gráfico N° 9
GASTO PÚBLICO AMBIENTAL 2002 - 2012 SEGÚN FUNCIÓN 17 "AMBIENTE"
PROGRAMA 055
(Millones de US\$ 2012)



Fuente: Base de Datos MEF
Elaboración Propia

Gráfico N° 10
GASTO PÚBLICO AMBIENTAL 2002 - 2012 SEGÚN FUNCIÓN 17 "AMBIENTE"
PROGRAMA 055 PROMEDIO ANUAL
(Porcentaje)



Fuente: Base de Datos MEF
Elaboración Propia

6.1 GASTO PÚBLICO AMBIENTAL SEGÚN GENÉRICA

El gasto público ambiental se puede descomponer según la categoría del gasto, es decir, Gasto Corriente, Gasto de Capital y Servicio de Deuda. A su vez, éstos se desagregan en grupo de Genérica de Gastos.

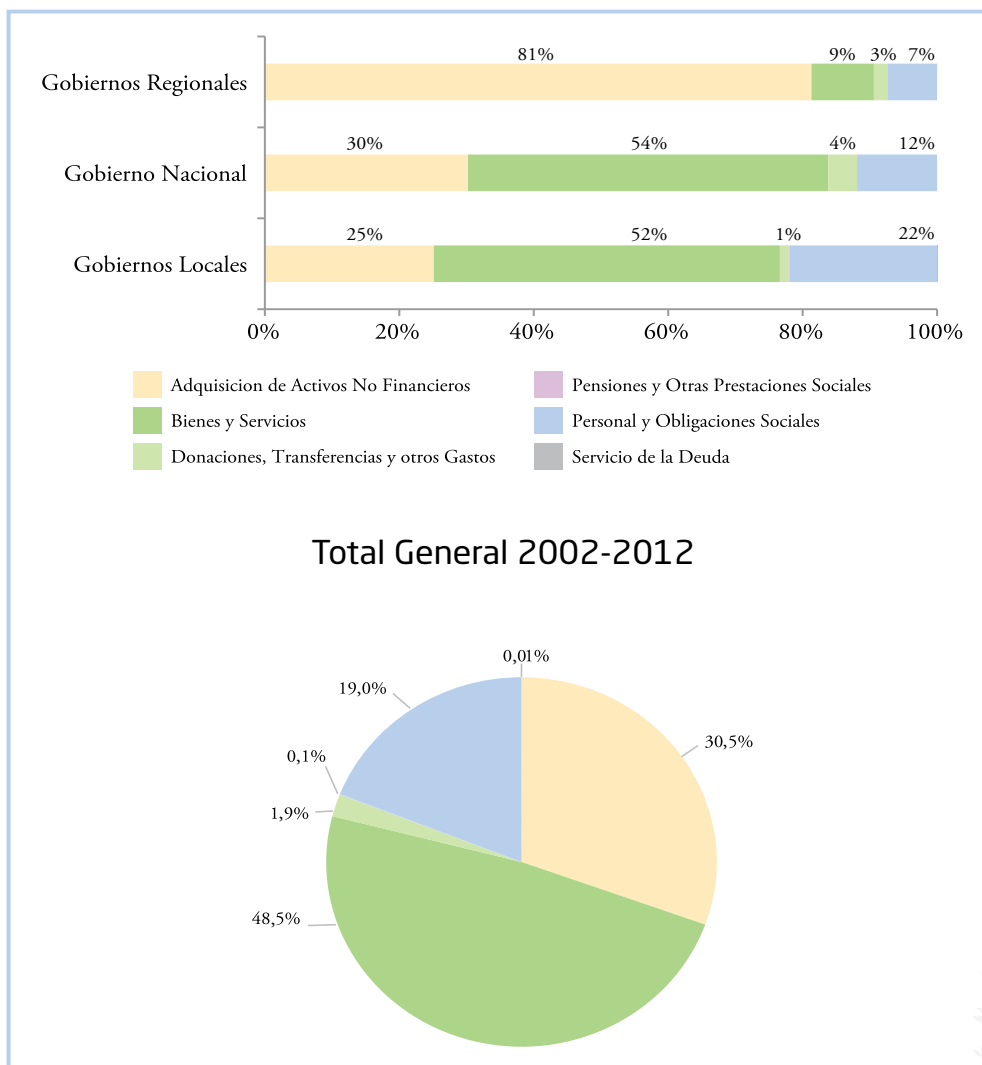
En este marco, para el periodo 2002 - 2012 se identificó que más del 48,5% del gasto público ambiental se ha destinado a la compra de bienes y servicios; seguido de la adquisición de activos no financieros con 30,5%; el pago de personal y obligaciones sociales con el 19,0%; donaciones, transferencias y otros gastos corrientes con el 1,9%; y el resto entre pagos de pensiones y servicio de la deuda pública.

Asimismo, si se considera la tasa de crecimiento promedio anual de las Genéricas del Gasto real ejecutado, se obtiene como principales gastos a la adquisición de activos financieros (23,9%), bienes y servicios (19,6%), además de pensiones y otras prestaciones sociales (16,4%).

Durante dicho periodo se mantuvo la estructura del gasto ejecutado por genérica. Para el 2002, el mayor gasto en protección ambiental y gestión de recursos naturales se realizó a través del gasto en compra de bienes y servicios con más del 48,0% del gasto ejecutado, seguido principalmente de la adquisición de activos no financieros con 24,5%.

De forma similar, para el 2012 se mantuvo la participación del gasto en compras de bienes y servicios llegando al 48,5% del gasto ejecutado, seguido de adquisición de activos no financieros, con 35,4%, principalmente.

Gráfico N° 11
GASTO PÚBLICO AMBIENTAL 2002 - 2012
SEGÚN GENÉRICAS POR NIVEL Y PROMEDIO ANUAL
(Porcentaje)

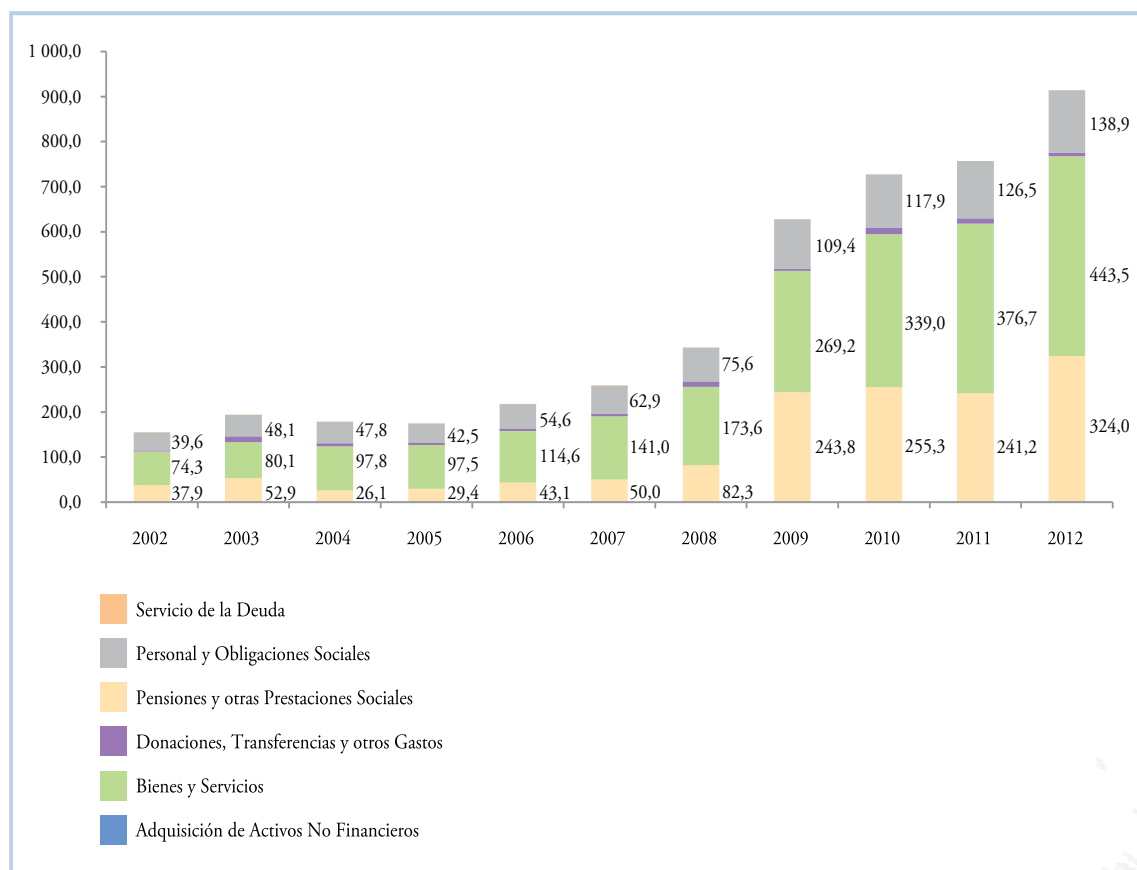


Fuente: Base de Datos MEF
Elaboración Propia

Adicionalmente, se identificó que el gasto ejecutado acumulado es de US\$ 3 380,6 millones por los Gobiernos Locales; mientras que se orientó en más de US\$ 1 740,3 millones para la compra de bienes y servicios, seguido de la adquisición de activos no financieros con US\$ 849,2 millones, principalmente.



Gráfico N° 12
GASTO PÚBLICO AMBIENTAL 2002 - 2012 SEGÚN GENÉRICAS
(Millones de US\$ 2012)



Fuente: Base de Datos MEF
Elaboración Propia

En el caso de los Gobiernos Regionales, el gasto ejecutado se destinó a la adquisición de activos no financieros con US\$ 292,3 millones; compra de bienes y servicios, con US\$ 33,2 millones; seguido del pago de salarios y obligaciones del personal asignado a funciones en materia de protección ambiental, con más de US\$ 26,3 millones, principalmente.

Por el lado de las entidades del Gobierno Nacional, las acciones orientadas a la compra de bienes y servicios tuvieron un monto ejecutado de US\$ 433,8 millones, seguido de la adquisición de activos no financieros con más de US\$ 244,5 millones, pago de personal y obligaciones sociales relacionados a protección ambiental y gestión de recursos naturales con US\$ 96,2 millones, principalmente.



6.2 GASTO PÚBLICO AMBIENTAL SEGÚN FUENTE

En el caso de las fuentes de financiamiento de las entidades públicas que ejecutaron algún tipo de gasto en protección ambiental y gestión de recursos naturales, se identificaron cinco fuentes de financiamiento para el 2002 - 2012.

- Recursos Directamente Recaudados fue la principal fuente, con US\$ 1 628,6 millones, equivalente a 35,8% del financiamiento.
- Recursos Determinados (Canon, Recursos de Aduanas, entre otros) fue la segunda fuente de financiamiento con un monto ejecutado de US\$ 1 456,4 millones, que representó el 32,0%.
- Recursos provenientes de Recursos Ordinarios, con un monto de US\$ 1 238,0 millones con el 27,2% del total.
- Donaciones y Transferencias con US\$ 140,4 millones, que representó el 3,1%.
- Operaciones Oficiales de Crédito Externo con US\$ 85,8 millones, que significó el 1,9% de las fuentes de financiamiento.

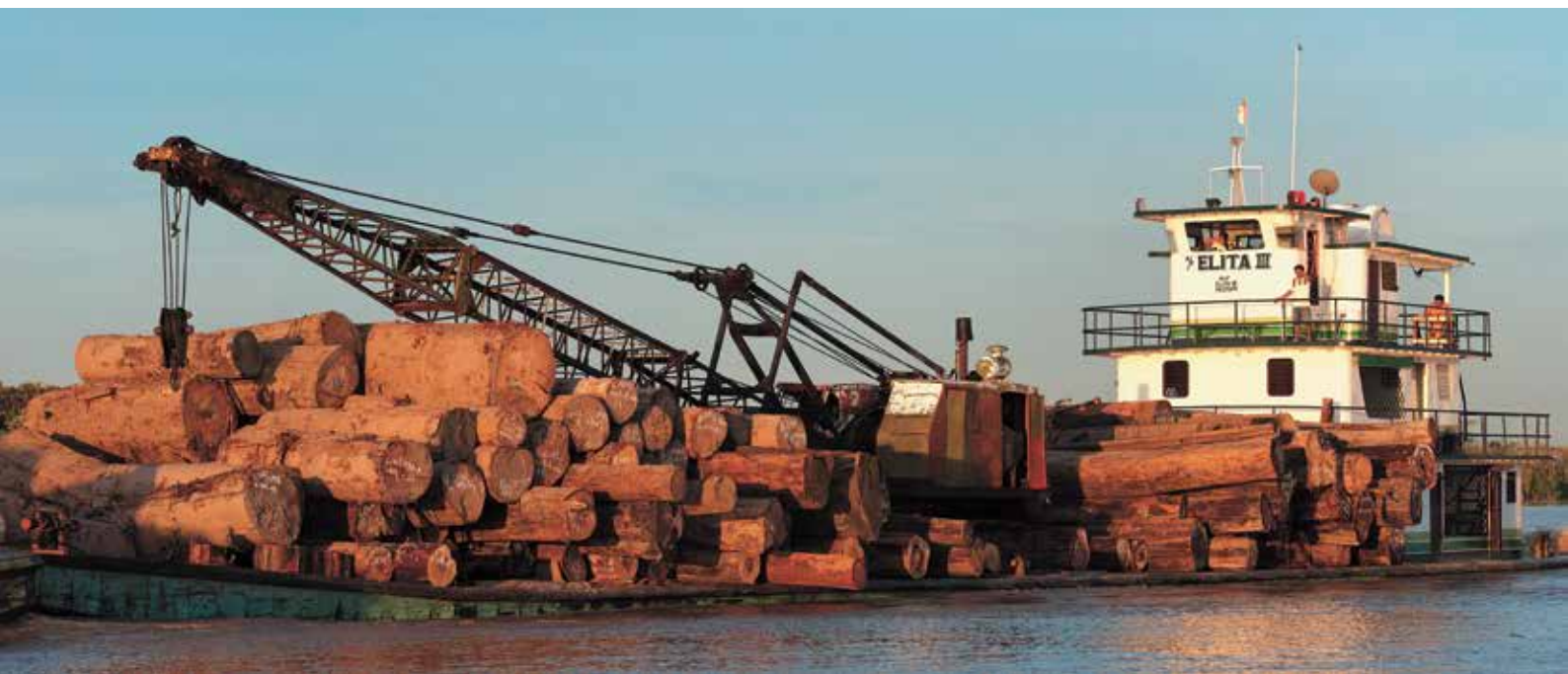
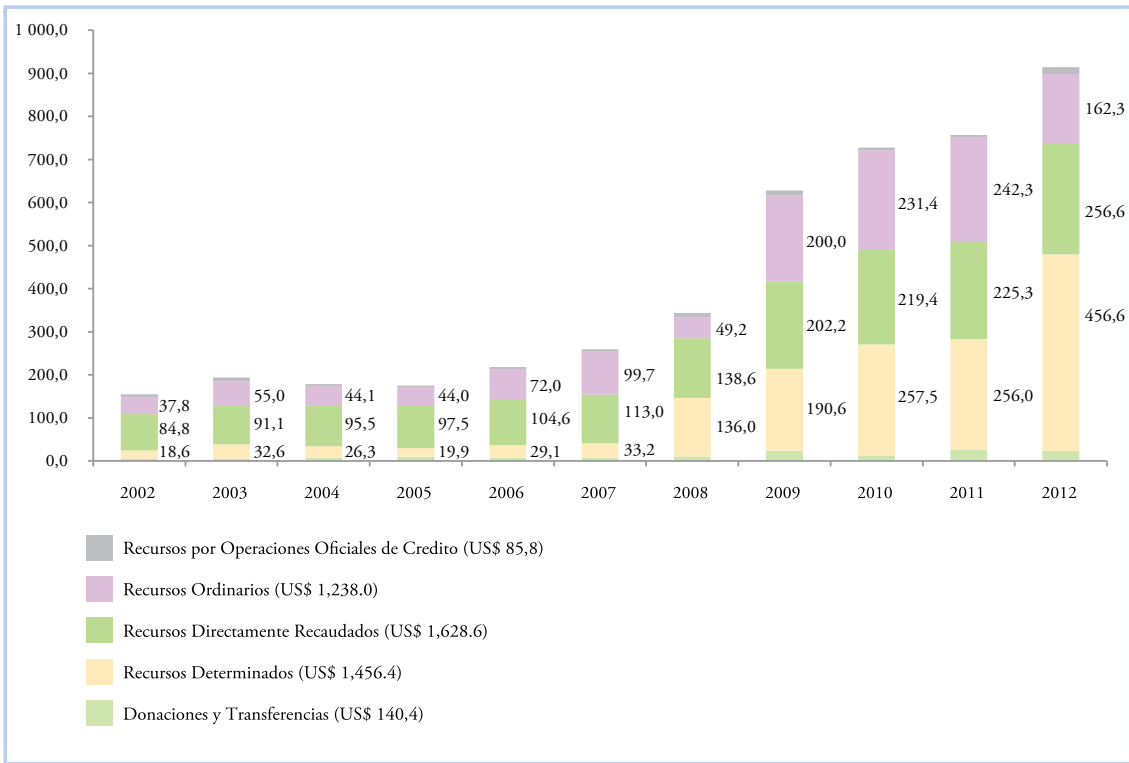


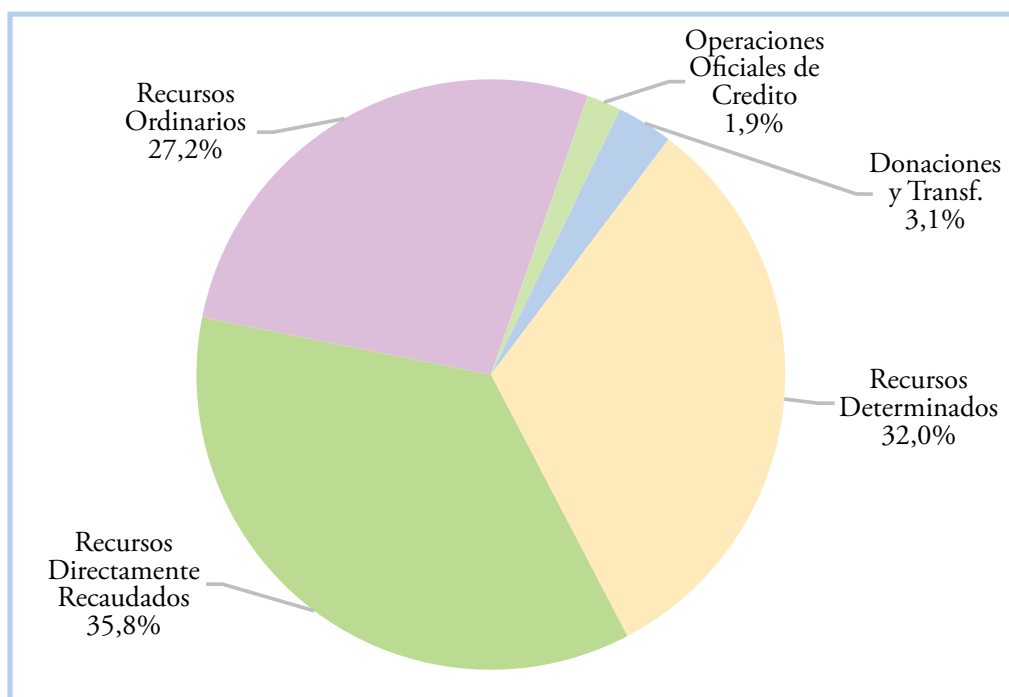
Gráfico N° 13
GASTO PÚBLICO AMBIENTAL 2002 - 2012 SEGÚN FUENTES DE FINANCIAMIENTO
(Millones de US\$ 2012)



Fuente: Base de Datos MEF
Elaboración Propia

Asimismo, si se considera la tasa de crecimiento promedio anual del gasto real ejecutado por fuentes, se tiene como mayor crecimiento el gasto ejecutado por Recursos Determinados, con más de 37,7%; seguido de los Recursos Ordinarios, con 15,7%; los ingresos provenientes de Donaciones y Transferencias, con 15,5%; Recursos Directamente Recaudados, con 11,7%; y Recursos de Crédito Externo, con 6,8%.

Gráfico N° 14
GASTO PÚBLICO AMBIENTAL 2002 - 2012 SEGÚN FUENTES - PROMEDIO ANUAL
(Porcentaje)



Fuente: Base de Datos MEF
Elaboración Propia

Por el lado de la estructura del gasto ejecutado de las fuentes de financiamiento de cada año, en los primeros años, la mayor proporción se registró para los Recursos Directamente Recaudados, que estuvo por encima de la mitad del gasto ejecutado. Por ejemplo, en el 2002 las actividades y proyectos en materia ambiental se financiaron en más del 54,8% con Ingresos Propios.

De forma contraria, para los últimos años, la mayor proporción de ingresos ejecutados se realizó a través de Recursos Determinados e Ingresos Recaudados. Por ejemplo, para el 2012, más del 78,0% de los gastos en protección ambiental y gestión de recursos naturales se ejecutaron con ingresos provenientes de Recursos Determinados y Recursos Recaudados con 49,9% y 28,1%, respectivamente.

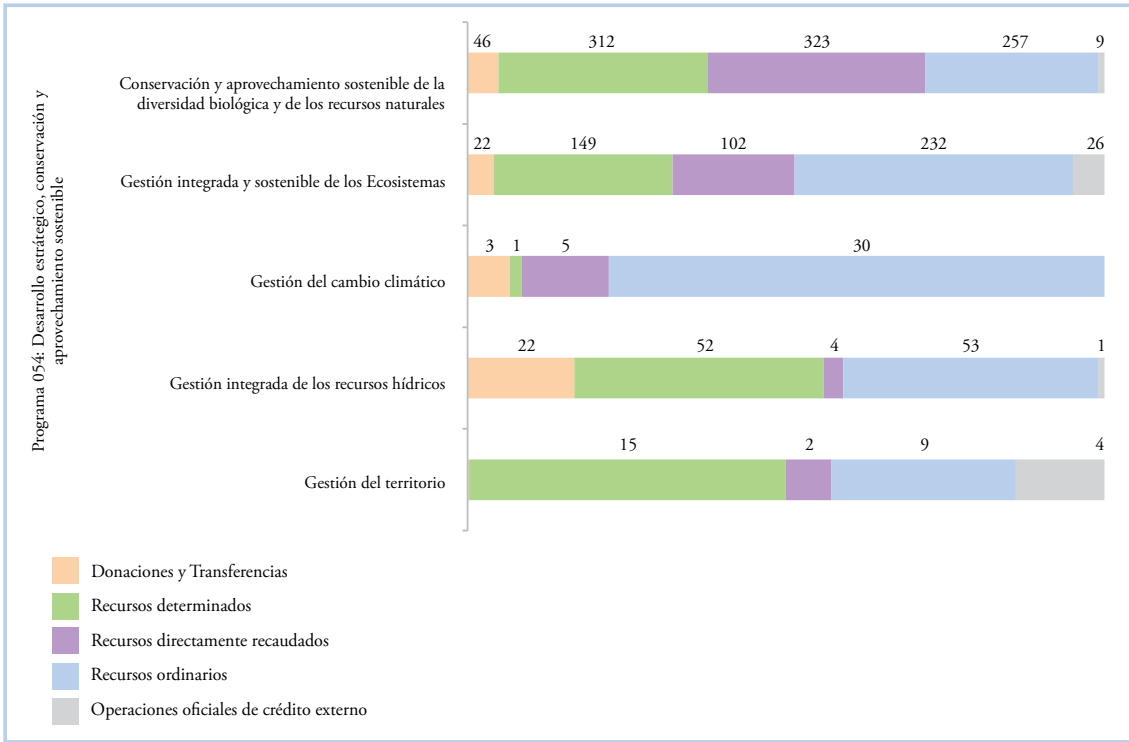
Adicionalmente, se identificó que el gasto ejecutado de US\$ 3 380,8 millones por los Gobiernos Locales tuvo como fuente principal de financiamiento los Recursos Directamente Recaudados, con más de US\$ 1 416,3 millones; seguido de los ingresos por el Fondo de Compensación Municipal, Impuestos Municipales, Canon, Sobrecanon, Regalías y Rentas de Aduanas, con más de US\$ 1 290,1 millones; seguido de las transferencias por Recursos Ordinarios con US\$ 586,6 millones, principalmente.

Por el lado de los Gobiernos Regionales, el gasto ejecutado estuvo financiado por los Recursos Ordinarios, con US\$ 181,8 millones; los ingresos del Canon, Sobrecanon, Regalías y Rentas de Aduanas con más de US\$ 137,1 millones; mientras que los recursos por Donaciones y Transferencias no reembolsables sumaron US\$ 29,1 millones, principalmente.

En el caso del Gobierno Nacional, el gasto ejecutado por las entidades tuvo como fuente principal los Recursos Ordinarios, con US\$ 469,6 millones; seguido de la Recaudación de Ingresos Propios, con US\$ 200,8 millones; además de los recursos provenientes de Donaciones y Transferencias no reembolsables, con más de US\$ 55,5 millones.



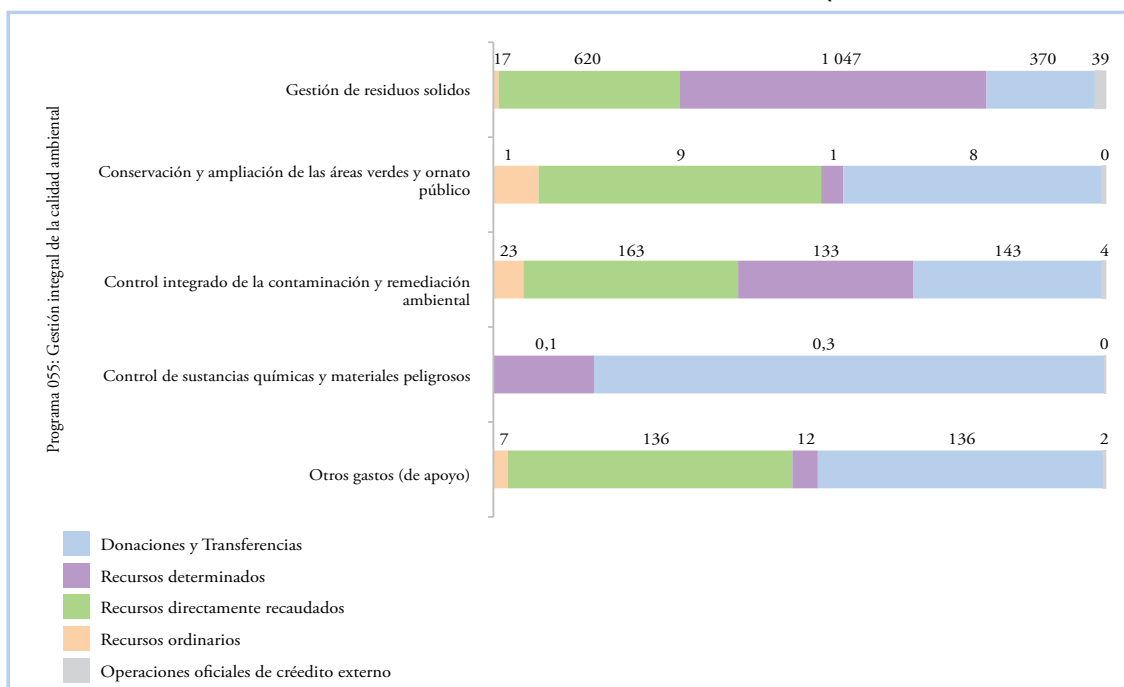
Gráfico N° 15
GASTO PÚBLICO AMBIENTAL 2002 - 2012 SEGÚN FUNCIÓN 17 "AMBIENTE" Y
POR FUENTES DE FINANCIAMIENTO - PROGRAMA 054
(Millones de US\$ 2012)



Fuente: Base de Datos MEF
Elaboración Propia

En relación al Subprograma "Conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica y de los recursos naturales"; las principales fuentes de financiamiento fueron los ingresos provenientes de Recursos Recaudados en 34,1%, Recursos Determinados en 32,9%, Recursos Ordinarios con 27,1%, Donaciones y Transferencias en 4,8%, y recursos provenientes de operaciones de crédito externo en 1,0%.

Gráfico N° 16
GASTO PÚBLICO AMBIENTAL 2002 - 2012 SEGÚN FUNCIÓN 17 "AMBIENTE" Y
POR FUENTES DE FINANCIAMIENTO - PROGRAMA 055
(Millones de US\$ 2012)



Fuente: Base de Datos MEF
Elaboración Propia

Por el lado del gasto ejecutado acumulado en el Subprograma "Gestión integrada y sostenible de los ecosistemas", el 43,7% se financió con Recursos Ordinarios, 28,1% con Recursos Determinados, 19,1% con Recursos Propios, 4,9% con operaciones de crédito externo y el restante 4,1% con Donaciones y Transferencias. Asimismo, el gasto ejecutado para el Subprograma "Gestión integrada de los recursos hídricos" tuvo como principales fuentes a los Recursos Ordinarios con 40,0%, Recursos Determinados con 39,2%, Donaciones y Transferencias con 16,8%, Recursos Directamente Recaudados con 3,0% y el restante 1,0% con ingresos por crédito externo.

Respecto a los Subprogramas del Programa 055 "Gestión integral de la calidad ambiental", el mayor gasto ejecutado acumulado en "Gestión de residuos sólidos" se financió en más del 50% con ingresos provenientes de Recursos Recaudados, el 29,6% con Recursos Determinados, el 17,7% con transferencias de Recursos Ordinarios, mientras que el restante 2,7% con crédito externo, Donaciones y Transferencias.

Asimismo, el gasto en el Subprograma "Control integrado de la contaminación y remediación ambiental" tuvo como principal fuente a los Recursos Determinados con el 35,0%, seguido de los Recursos Ordinarios con 30,7%, los Recursos Propios de las entidades con 28,6%, las Donaciones y Transferencias con 4,9% y el restante por crédito externo con el 0,8%.

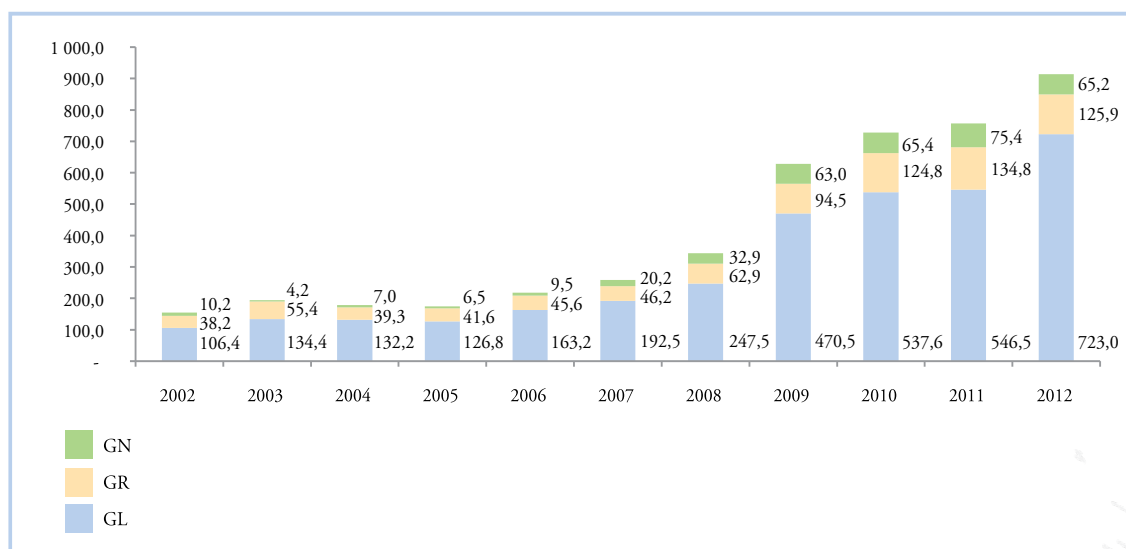
Finalmente, el gasto relacionado a las acciones para "Otras Acciones de Apoyo" estuvo financiado por los Recursos Ordinarios con más del 46,5% de dicho gasto, seguido de los Recursos Determinados con el 46,4% y los ingresos recaudados con 4,1%, principalmente.



6.3 GASTO PUBLICO AMBIENTAL SEGÚN NIVEL DE GOBIERNO

Para el 2002 - 2012, el gasto público ambiental se puede clasificar según nivel de Gobierno: Nacional, Regional y Local, cuyo mayor gasto fue ejecutado por los Gobiernos Locales con US\$ 3 380,6 millones, equivalente a 74,3%; seguido de las entidades del Gobierno Nacional, con US\$ 809,2 millones, es decir, el 17,8%; y el restante US\$ 359,5 millones por los Gobiernos Regionales.

Gráfico N° 17
GASTO PÚBLICO AMBIENTAL 2002 - 2012 SEGÚN NIVEL DE GOBIERNO
(Millones de US\$ 2012)



Fuente: Base de Datos MEF
Elaboración Propia

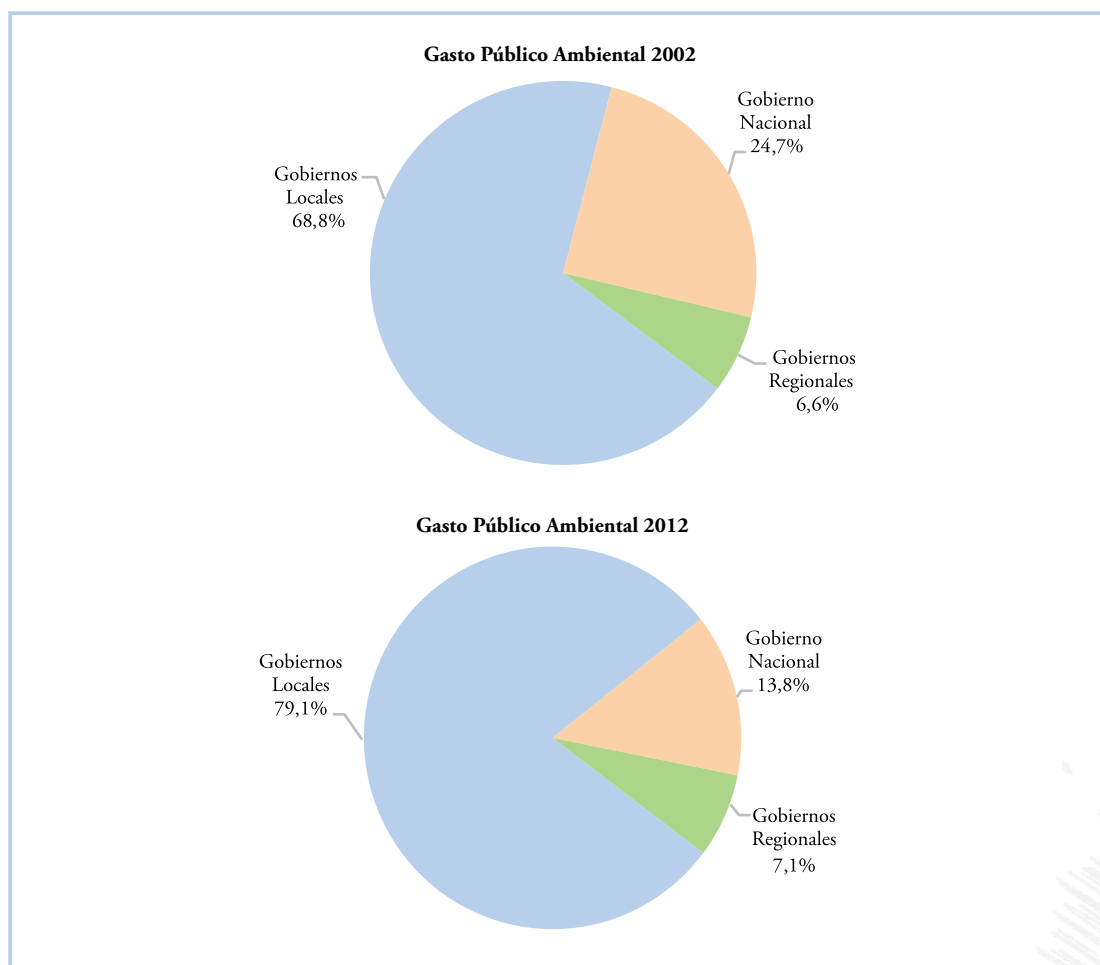
Asimismo, si se considera la tasa de crecimiento promedio anual del gasto real ejecutado, se tiene como mayor crecimiento el gasto ejecutado por los Gobiernos Locales con 21,1% y el gasto de los Gobiernos Regionales con 20,4%, principalmente.

De igual modo, se mantuvo la estructura del gasto ejecutado por nivel de Gobierno. Para el 2002, el mayor gasto en protección ambiental y gestión de recursos naturales fue realizado por los Gobiernos Locales, con más del 68,8% del gasto ejecutado en ese año; seguido por las entidades del Gobierno Nacional, con 24,7% y el resto por los Gobiernos Regionales. Asimismo, para el 2012 el mayor gasto ejecutado fue a través de las actividades y proyectos a cargo de los Gobiernos Locales con más de 79,1%, seguido del gasto de Gobierno Nacional con el 13,8% y el resto por los Gobiernos Regionales.

El Subprograma “Conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica y de los recursos naturales” tuvo el mayor monto ejecutado acumulado en los Gobiernos Locales con US\$ 711,0 millones, que representó el 75,1%, el Gobierno Nacional con US\$ 162,0 millones y los Gobiernos Regionales con US\$ 73,7 millones, que significó el 17,1% y 7,8%, respectivamente. En cuanto al gasto ejecutado acumulado en el Subprograma “Gestión integrada y sostenible de los ecosistemas”, se priorizó a nivel de Gobierno Nacional con US\$ 305,3 millones, que representó el 57,5% de ese gasto, los Gobiernos Regionales con US\$ 121,2 millones, que significó el 22,8%, y los Gobiernos Locales con el restante US\$ 104,5 millones.

Por su parte, durante el periodo 2002 - 2012 el gasto ejecutado en el Subprograma “Gestión integrada de los recursos hídricos” de US\$ 132,8 millones se distribuyó en 50,6%, 40,3% y 9,1% para los Gobiernos Regionales, Gobiernos Locales y Gobierno Nacional, respectivamente.

Gráfico N° 18
GASTO PÚBLICO AMBIENTAL 2002 - 2012 - ESTRUCTURA SEGÚN NIVEL DE GOBIERNO
(Porcentaje)

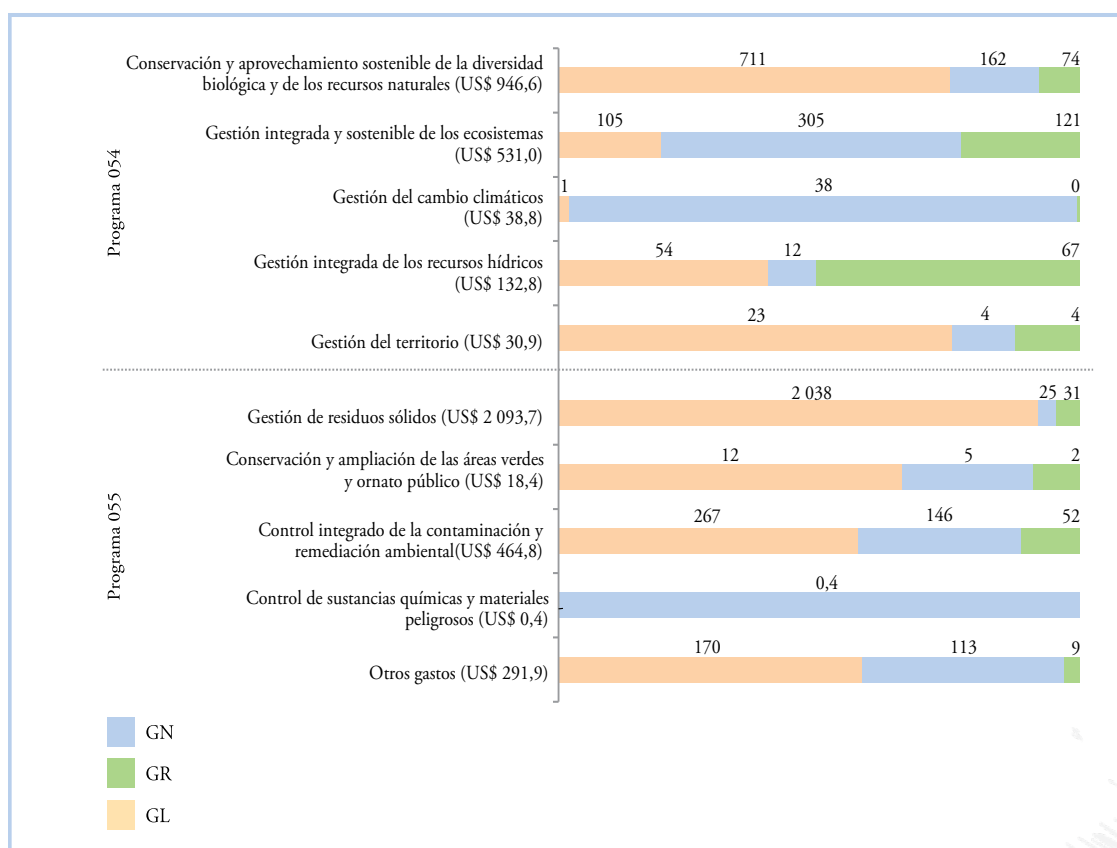


Fuente: Base de Datos MEF
Elaboración Propia

Finalmente, los montos ejecutados en el Subprograma “Gestión del cambio climático” se realizaron a través de las entidades del Gobierno Nacional con el 97,5%, mientras que el restante por los Gobiernos Regionales y Locales. Asimismo, el gasto ejecutado de US\$ 30,9 millones en el Subprograma “Gestión del territorio” se realizó por los Gobiernos Locales con US\$ 23,4 millones, así como por los Gobiernos Regionales y por el Gobierno Nacional, con US\$ 3,8 millones y US\$ 3,7 millones, respectivamente.

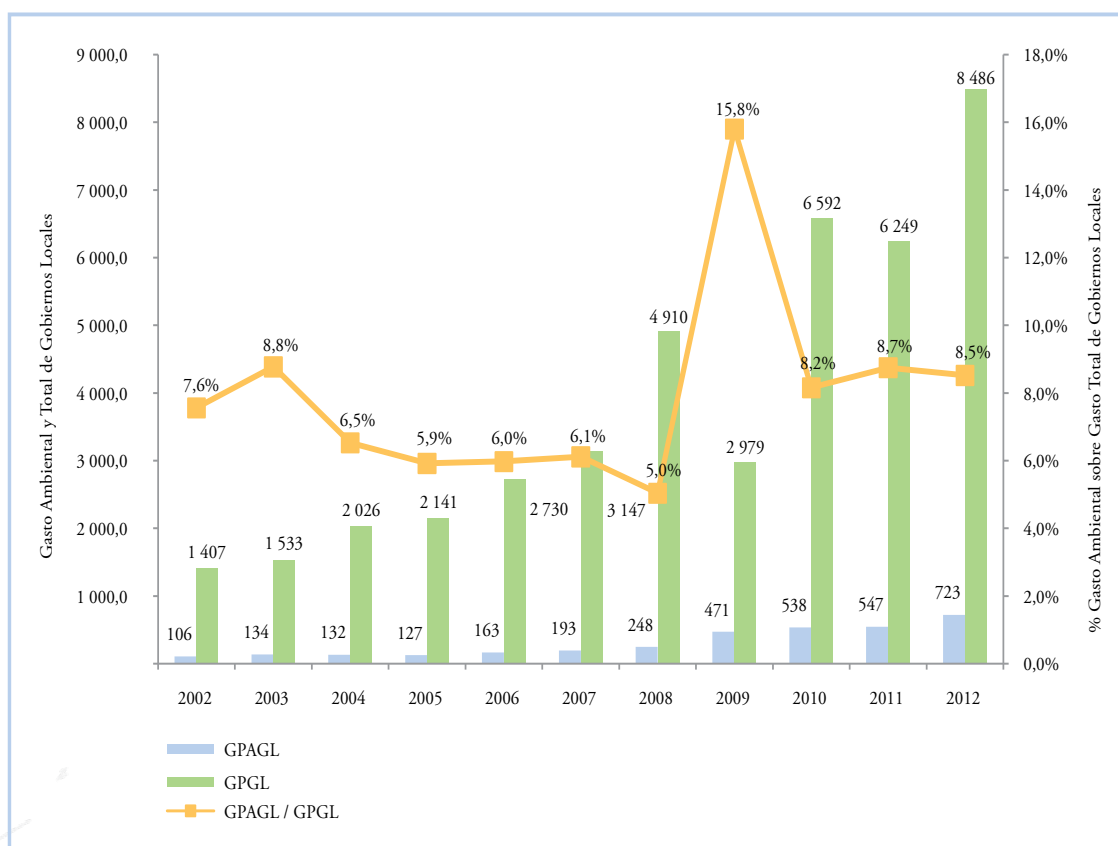


Gráfico N°19
GASTO PÚBLICO AMBIENTAL 2002 - 2012 POR NIVEL DE GOBIERNO
SEGÚN FUNCIÓN 17 "AMBIENTE" - PROGRAMA 054 Y 055
(Millones de US\$ 2012)



Fuente: Base de Datos MEF
Elaboración Propia

Gráfico N° 20
GASTO PÚBLICO AMBIENTAL 2002 - 2012 A NIVEL DE GOBIERNOS LOCALES
(Millones de US\$ 2012)



Fuente: Base de Datos MEF
Elaboración Propia

6.4 GASTO PÚBLICO AMBIENTAL SEGÚN UBICACIÓN GEOGRÁFICA

A fin de visualizar el gasto público ambiental dentro del proceso de descentralización, se desagregó el gasto por ubicación geográfica. En este caso, se hizo por departamentos del Perú, encontrándose que Lima, Callao (Provincia Constitucional), Cusco, Piura y Arequipa concentran aproximadamente S/. 2 884,5 millones, es decir, el 63,4% del gasto ejecutado acumulado en el periodo de evaluación.

Asimismo, si se considera la tasa de crecimiento promedio anual del gasto real ejecutado, se tiene que el mayor crecimiento de gasto en las actividades y proyectos desarrollados ocurrió en el Cusco, con 32,9%; seguido de intervenciones en el departamento de Pasco, con 31,0%; y el gasto en Arequipa, con 29,6%; principalmente.

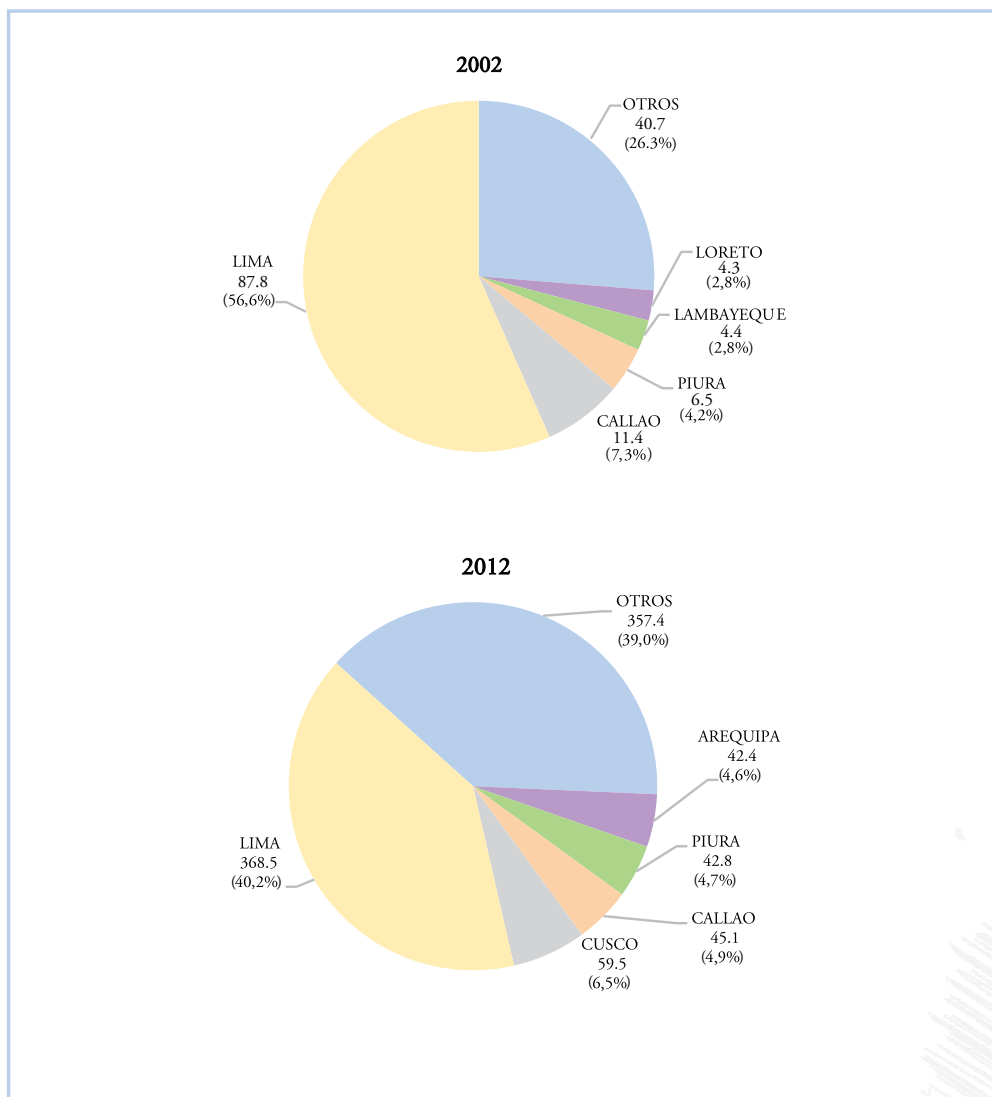


Para el 2002, el mayor gasto público en protección ambiental y gestión de recursos naturales se realizó en Lima, con más del 56,6% del gasto ejecutado; seguido por las entidades ubicadas en el Callao, con 7,3%, principalmente.

Asimismo, para el 2012 el mayor gasto ejecutado ocurrió a través de las actividades y proyectos a cargo de las entidades ubicadas en Lima, con más de 40,2%; seguido del gasto en Cusco, con el 6,5%; y las actividades realizadas en el Callao, con 4,9%.



Gráfico N° 21
GASTO PÚBLICO AMBIENTAL 2002 - 2012 SEGÚN UBICACIÓN GEOGRÁFICA
(Porcentaje)



Fuente: Base de Datos MEF
Elaboración Propia



7. CONCLUSIONES



7. CONCLUSIONES

En general, a partir de los resultados obtenidos para la estimación del gasto público ambiental utilizando las partidas del Clasificador Presupuestario Ambiental (Función 17), se puede concluir lo siguiente:

- Durante el 2012, el gasto público ambiental ejecutado en el Perú apenas representó aproximadamente el 2,3% del gasto público total.
- Durante el periodo de evaluación, la prioridad fiscal del gasto público ambiental aumentó de 1,1% a 2,3%. Además, la prioridad macroeconómica del gasto del sector público se mantuvo alrededor del 19,0%, mientras que el Producto Bruto Interno aumentó en más del doble, pasando de US\$ 2 822,7 a US\$ 6 617,5 per cápita. Hecho que explica principalmente las variaciones en el gasto público ambiental per cápita durante dichos años.
- De acuerdo al Clasificador Peruano (Función 17), el mayor gasto se registró en el Subprograma “Gestión de residuos sólidos” con el 46,0%, seguido del Subprograma “Conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica y de los recursos naturales” con el 20,8%, y en tercer lugar la “Gestión integrada y sostenible de los ecosistemas” con el 11,7%.
- De los Subprogramas ambientales existentes, se destinó menos recursos a los correspondientes a “Control de sustancias químicas y materiales peligrosos”,

“Gestión del cambio climático” y “Conservación y ampliación de las áreas verdes y ornato público”, representando en total el 0,4% del gasto ejecutado en el periodo de evaluación.

- El principal rubro del gasto estuvo dirigido a la compra de bienes y servicios, con el 48,5%; seguido del gasto para la adquisición de activos no financieros, con el 30,5%; y el pago del personal y obligaciones sociales con el 19%; necesarios para la operatividad de los servicios, fundamentalmente.
- Las principales fuentes de financiamiento destinadas al Gasto Público Ambiental provinieron de los Recursos Directamente Recaudados con el 35,8%, seguido de los ingresos provenientes de los Recursos Determinados (ingresos por canon, regalías, aduanas, otros) con 32,0% y los Recursos Ordinarios con el 27,2%.
- Mediante el análisis del Clasificador Peruano se pudo reportar que los mayores montos del gasto ejecutado estuvieron a cargo de los Gobiernos Locales (74,3%), seguido del Gobierno Nacional (17,8%) y Gobiernos Regionales (7,9%). En particular, el mayor gasto de los Gobiernos Locales se orientó a los Subprogramas “Gestión de residuos sólidos”, “Conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica y de los recursos naturales” y “Control integrado de la contaminación y remediación ambiental”.
- Existen cinco departamentos donde se priorizó el 63,4% del gasto público ambiental acumulado: Lima, Callao, Cusco, Piura y Arequipa. Mientras que los menores recursos se ejecutaron en actividades y proyectos ambientales ubicados en Apurímac, Tumbes y Amazonas, principalmente.

An aerial photograph showing a river meandering through a verdant landscape. The river flows from the top left towards the bottom right, curving around a large, irregularly shaped green area that appears to be a mix of forest and cleared land. In the background, there are more green fields and some small structures. The overall scene is a lush, green environment.

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

8. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abugattás, Javier (2005). El Gasto Medio Ambiental en Perú: Exploración Inicial. Exposición en III Taller Regional de Política Fiscal y Medio Ambiente. Documento de Trabajo de la Serie Medio Ambiente y Desarrollo. CEPAL. Santiago, Chile.
- Baca, Epifanio y H. Mansilla, C. Caro (2009). Cambio Climático y el Presupuesto Público en el Perú. Estudio de Línea de Base sobre Políticas Públicas y Asignación Presupuestal en Adaptación al Cambio Climático. Grupo Propuesta Ciudadana y Oxfam GB. Lima, Perú.
- BCRP (2013). Memoria 2012. Lima, Perú.
- BCRP (2003). Memoria 2002. Lima, Perú.
- Gómez José (2005). Gastos Inversiones Ambientales: Resultado de Nueve Estudios Nacionales. Exposición en III Taller Regional de Política Fiscal y Medio Ambiente. Documento de Trabajo de la Serie Medio Ambiente y Desarrollo. CEPAL. Santiago, Chile.
- MEF (2013). Directivas, Instructivos de Clasificadores Presupuestarios. Lima, Perú.
- MEF (2001). Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Anual de Presupuesto Público del Sector Público para el año fiscal 2002. Lima, Perú.
- MEF (2011). Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Anual de Presupuesto

- Público del Sector Público para el año fiscal 2012. Lima, Perú.
- MINAM - DGEVFPN (2009). Cuantificación del Gasto Público en materia de Patrimonio Natural y Ambiente a nivel Nacional y Regional. Lima, Perú.
 - MINAM - DGEVFPN (2010). Propuesta Técnica - Legal para lograr la Modificación del Clasificador Funcional en Temática Ambiental. Lima, Perú.
 - Murcia Diego (2004). El Sistema de Cuentas Económico Ambientales Integradas - La Medición de la sostenibilidad ambiental del Desarrollo. DANE. Colombia.
 - OCDE (2013). Evaluaciones de la OCDE sobre el Desempeño Ambiental. México.
 - ONU (1987). "Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future".
 - Quadri de la Torre, Gabriel (2002). Metodologías de Estimación del Gasto Ambiental. Instituto Nacional de Ecología. México.
 - Shack, Nelson (2006a). Avanzando hacia la cuantificación del Gasto Público Medioambiental en las Entidades del Gobierno Nacional. Documento de Trabajo para el CEA: Environmental Sustainability: A key to Poverty Reduction in Peru. Informe de Consultoría. CONAM - BM. Lima, Perú.
 - Shack, Nelson (2006b). Presupuestar en Perú. Serie Gestión Pública N° 58. CEPAL / ILPES. Santiago, Chile.