



**FINANCIANDO EL CAMBIO
sin cambiar el clima**

FORESTAL



El financiamiento para enfrentar el cambio climático desde el sector forestal en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2014

Paloma Neumann (paloma.neumann@greenpeace.org)¹

Paulina Deschamps (pdeschamps@ccmss.org.mx)²

Iván Zuñiga (izuniga@ccmss.org.mx)

A partir de 2013 el Gobierno Federal presenta parte del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en un anexo transversal con las previsiones de gasto en materia de cambio climático,³ el Anexo 15. Dicho anexo contiene las partidas presupuestarias del sector forestal para adaptar y mitigar los efectos del cambio climático. El PEF 2014 y el Anexo 15 representan la oportunidad para transparentar la asignación, destino, uso e impacto de los recursos asignados a la Comisión Nacional Forestal (Conafor) y, en específico, a la adaptación y mitigación del cambio climático en el sector forestal.

Análisis del presupuesto de la Comisión Nacional Forestal y la información forestal del Anexo 15

En la pasada administración, a partir del año 2011, la presentación del presupuesto asignado a los diferentes programas ejecutados por la Conafor se opacó al integrarlos en tres rubros que corresponden a la forma en que estos se erogan: subsidios asignados por reglas de operación -clave

presupuestaria S-, subsidios asignados por lineamientos -clave presupuestaria U-, y por gasto operativo -clave presupuestaria E-. En consecuencia, los rubros presupuestarios de la Conafor incluidos en el Anexo 15 no están en realidad asociados a alguna lógica estratégica o temática en términos de combate al cambio climático, y además el título con el cual se denominan puede enviar un mensaje equívoco: "Pago por servicios ambientales" en realidad comprende a los programas que se operan por reglas de operación, "Desarrollo forestal" corresponde a los programas que se ejecutan por lineamientos, y "Protección forestal" incluye todos los gastos operativos de combate a incendios y otras actividades de operación de la Conafor. Este modo de agrupar y presentar la información presupuestaria impide transparentar la asignación de los recursos y el potencial impacto de cada programa incluido en los rubros presupuestarios de la Conafor. Esto dificulta la evaluación y seguimiento presupuestario, lo que abre la posibilidad a un manejo discrecional de los recursos.

En cuanto a la información contenida en el Anexo 15, las prácticas poco claras de presentación del financiamiento destinado a enfrentar el cambio climático y del presupuesto del sector forestal también pueden apreciarse en el PEF 2013⁴ y en el Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014 (PPEF 2014).⁵ Al analizar el Anexo 15 para 2013 y 2014 se encuentran importantes errores de información:

1 Greenpeace México – www.greenpeace.org/mexico/es

2 Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible (CCMSS) –www.ccmss.org.mx

3 Cabe señalar que el cambio de uso de suelo y la pérdida de ecosistemas forestales son la cuarta fuente de Gases de Efecto Invernadero en México y representan el 6.3% de las emisiones anuales del país. Véase "Uso de suelo, cambio de uso de suelo y silvicultura" en Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, México. Quinta Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, México, D.F., Semana – Instituto Nacional de Ecología y cambio Climático, 2012, p.30-32.

4 Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2012). Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2013. Análisis Funcional Programático Económico. Disponible en: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2013/temas/tomos/16/r16_afpe.pdf

5 Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2013). Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014. Disponible en: http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2014/ingresos/O2_proyecto_decreto_pef2014.pdf



FINANCIANDO EL CAMBIO sin cambiar el clima

FORESTAL

- a) No todos los componentes o programas dentro de los tres grandes rubros de la Conafor contribuyen de manera efectiva y directa al combate del cambio climático.
- b) En 2013 se incluyó en el Anexo el presupuesto destinado a gastos de operación de Conafor en lugar de incluir el presupuesto destinado a subsidios para actividades de reforestación, conservación y desarrollo forestal.
- c) Para 2014 sí se incluyen los dos rubros presupuestarios que otorgan subsidios para acciones forestales, pero de forma errónea vuelve a incluirse el gasto de operación de la Conafor conduciendo a la falsa lectura de que en 2014 se incrementará en un 33% la inversión federal en el sector para hacer frente a esta urgente problemática.



Esta manera general de presentar el financiamiento, que no incluye la desagregación en el Anexo 15, no permite identificar qué componentes o programas dentro de cada rubro son considerados, qué acciones de mitigación y adaptación son priorizadas, cuánto presupuesto se destina a cada una, y cuál será su impacto esperado en el combate al cambio climático.

Por ello, el Anexo 15 no refleja la adicionalidad del presupuesto asignado para afrontar el cambio climático. Asimismo, tampoco es posible identificar en qué consiste la estrategia del nuevo gobierno, pues no es posible verificar y demostrar si la inversión pública efectivamente guarda la coherencia

necesaria con las líneas de acción tanto del Plan Nacional de Desarrollo, como de la Estrategia Nacional de Cambio Climático.

En suma, existe un retroceso en materia de transparencia y rendición de cuentas del PEF con respecto a años anteriores a 2011, en los que, a pesar de que no contábamos con indicadores de impacto útiles, cuando menos era posible analizar de mejor forma cuánta inversión se destinaba a los programas que ejecuta la Conafor y que tienen particular relevancia en el escenario de cambio climático que enfrentamos en la actualidad.

Recomendaciones para mejorar la presentación del presupuesto forestal y del Anexo 15

- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe publicar, durante el primer trimestre de 2014 en su página electrónica de Transparencia Presupuestaria, información desagregada del Programa Nacional Forestal que permita conocer a detalle el presupuesto asignado a los componentes y programas incluidos en cada uno de los tres grandes rubros de la Conafor -Protección Forestal, Pago por Servicios Ambientales y Desarrollo Forestal-, especificando las acciones que reciben recursos para enfrentar el cambio climático desde el sector forestal. Esta información deberá ser publicada igualmente en la página electrónica de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Establecer criterios para identificar y priorizar aquellos componentes o programas contenidos dentro de los tres grandes rubros de la Conafor que realmente contribuyan a adaptar y mitigar el cambio climático desde el sector forestal.
- Especificar cuál es la contribución real del rubro "Protección forestal" a la mitigación y adaptación al cambio climático y por qué se incluye en el Anexo 15, dado que este rubro corresponde al presupuesto operativo de la Conafor o, en su caso, eliminarlo del Anexo.
- Incluir indicadores de impacto claros, para realizar la evaluación, el seguimiento y la rendición de cuentas respecto al destino e impacto real en el cambio climático de los recursos destinados a la Conafor.