



CONSEJO CIVIL MEXICANO PARA LA SILVICULTURA SOSTENIBLE A.C.

Miguel Ángel de Quevedo No. 103 Chimalistác, 01070 México D.F.

Tel: (52) 5661-8574 5662-3546 e-mail: ccmss@prodigy.net.mx

LA GESTIÓN DEL PRESUPUESTO FEDERAL 2004 PARA EL SECTOR FORESTAL

1. [Introducción](#)
2. [Objetivo](#)
3. Las Etapas del Presupuesto Federal 2004
 - 3.1 [Primera Etapa](#): *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación*
 - 3.2 [Segunda Etapa](#): *Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación*
 - 3.3 [Tercera Etapa](#). *Proyecto de Adecuación al Presupuesto de las Comisiones Unidas*
4. [Conclusiones](#)

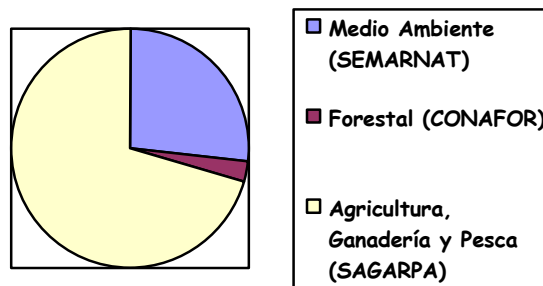
1. Introducción

El presupuesto federal para el sector forestal ha ido en aumento en los últimos 3 años. El mayor avance se dio con la creación de un órgano descentralizado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales enfocado a atender la problemática forestal. La Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), se crea el 4 de abril del 2001 y por primera vez se le da mayor jerarquía al tema forestal dentro de la administración pública. Anteriormente los problemas de los bosques y selvas de nuestro país eran atendidos por una dirección con escaso presupuesto y menor capacidad de incidencia en política pública.

Sin embargo aún con los avances antes mencionados el presupuesto al sector sigue muy por debajo de lo que debería tener un subsector que apoya el buen manejo y aprovechamiento de un recurso natural que ha sido considerado por la presente administración como de "seguridad nacional". El presupuesto para los bosques y selvas sigue estando muy reducido con relación a otras áreas productivas del sector primario, especialmente si tomamos en cuenta que hay 56.9 millones de hectáreas arboladas en México representando un 40% de la superficie total del país y alrededor de 12 millones de personas viviendo en estas áreas.

En el 2003, el presupuesto forestal, representó todavía un escaso 2.7% del total asignado a desarrollo rural y medio ambiente. La diferencia de presupuesto que tienen las dependencias encargadas de cada sector arroja luz a esta situación. En la siguiente gráfica se puede apreciar un relación del presupuesto que tienen la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (sin CONAFOR), la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) y la Secretaria de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

Presupuesto otorgado a dependencias encargadas del desarrollo rural y la protección al medio ambiente



2. Objetivo

El Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible (CCMSS), a través de su oficina de Políticas Públicas participó de manera activa en el proceso de discusión del presupuesto federal hacia el sector rural y forestal para el 2004. En este sentido se hizo un trabajo de análisis, consulta con organizaciones de productores, construcción de propuestas y cabildeo en la cámara de diputadas.

El presente trabajo tiene como objetivo principal analizar y recapitular las principales etapas que sucedieron para la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación 2004. Poniendo especial énfasis en el tema que nos atañe directamente que es el sector forestal. Por lo tanto con este ejercicio se busca:

- analizar la evolución del gasto público hacia el sector forestal y ambiental;
- entender el proceso y las etapas que tiene la aprobación del presupuesto para poder influir y analizar de manera más eficaz en el futuro en este aspecto clave de política pública.
- Tener elementos de análisis para influir en las siguientes etapas del proceso del presupuesto; las reglas de operación de los programas de apoyo, la ejecución de los recursos y la rendición de cuentas.

3. Las Etapas del Presupuesto Federal 2004

3.1 Primera Etapa: *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación*

La fracción IV del Artículo 74 Constitucional establece que el titular del poder Ejecutivo Federal debe hacer llegar a la H. Cámara de Diputados la propuesta de gasto público a más tardar el 15 de noviembre¹ del año anterior al que se refiera el presupuesto. Es por tanto responsabilidad del Ejecutivo Federal integrar y presentar la propuesta de gasto que prepara para cada una de las secretarías de estado y entidades paraestatales a su cargo. A esta propuesta se le denomina *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación* y se presenta a la Cámara de Diputados para ser revisada, examinada y aprobada.

¹ Si se aprueban las reformas en la cámara de diputados esta fecha puede cambiar al 5 de septiembre.

El Proyecto de Presupuesto de Egresos, que para el año fiscal 2004 presentó el Presidente Fox al Congreso tenía malas noticias para el sector ambiental. Se planteó la necesidad de disminuir en un 8% el presupuesto total a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, afectando especialmente a la Comisión Nacional de Agua.

Aun cuando el 2003 fue un año de grandes movilizaciones campesinas, enmarcadas en el movimiento "El Campo no Aguanta Más", el Proyecto de Presupuesto del Ejecutivo consideraba una reducción global en el rubro de desarrollo rural.

Por otra parte, el proyecto de presupuesto estipulaba la desincorporación de varias instituciones de investigación, formación, y capacitación relacionadas con el desarrollo rural en el país. Entre ellas el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP), el Colegio de Posgraduados (CP), el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) la Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA) y el Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A.C (INCA-rural).

La exposición de motivos por parte del ejecutivo para desincorporar o desaparecer estas instituciones estaba basada en la necesidad de ahorro de recursos y en la supuesta limitada aportación de estas instituciones a la sociedad productiva del país, declaraciones que fueron hechas por el propio director de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca, Desarrollo Rural y Alimentación (SAGARPA), el Ing. Javier Usabiaga.

Sin embargo al subsector forestal se le aplicaría un incremento de un 16%, siguiendo la tendencia que había tenido en los pasados 3 años.

Aspectos del Proyecto de Egresos de la Federación

- Disminución en presupuesto al campo y programas de desarrollo rural.
- Desincorporación de 16 entidades, entre ellas institutos de investigación y capacitación rural
- Disminución en presupuesto de la SEMARNAT
- Incremento en un 16% al presupuesto forestal

3.2 Segunda Etapa: Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (Decreto del Congreso / Poder Legislativo)

La segunda etapa del proceso presupuestal se da cuando el Proyecto de Presupuesto del Ejecutivo, se turna a la Cámara de Diputados para su análisis, discusión y aprobación. Según el marco jurídico actual, el análisis del *Proyecto de Presupuesto* realizado por los legisladores puede derivar en cambios en las asignaciones propuestas, en las reglas y disposiciones que contiene, o incluso puede incorporar nuevos mandatos.

El Presupuesto de Egresos de la Federación se aprueba mediante votación en el pleno de la cámara de diputados, por lo que es preciso que voten a favor del proyecto el 50 por ciento, más uno, de los diputados presentes, siempre y cuando exista el quórum requerido. El documento que formaliza la aprobación del proyecto se denomina *Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación*.

El Decreto Aprobatorio del Presupuesto emitido por la cámara de diputados el 31 de diciembre del 2003, tuvo muchos ajustes y cambios al Proyecto que había propuesto el Presidente Fox. Uno de los más importantes, a nuestra consideración, fue el incremento al presupuesto canalizado al sector rural. El nuevo decreto contenía en su anexo 17 montos superiores para los programas de incidencia rural incluidos en el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable.²

Para aquellos programas del sector forestal, el incremento resultó ser en su conjunto un poco más del doble del presupuesto presentado por el ejecutivo. Todos los principales programas forestales se incrementaban significativamente. En la siguiente tabla se enumeran los programas de la CONAFOR y los montos que le fueron asignados en el marco del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable.

² El Programa Especial Concurrente aparece en la Ley de Desarrollo Rural y comprende "las políticas públicas orientadas a la generación y diversificación de empleo y a garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional."

Cuadro # 1 : Renglones forestales de Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable en el decreto de egresos de la Federación para el 2004
(Montos decretados pero que fueron disminuidos sustancialmente en la tercera etapa)

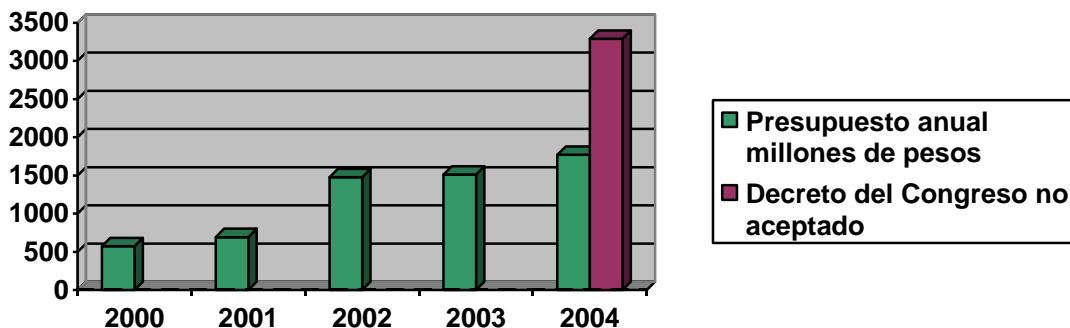
Forestal	(Millones de pesos)
Programa de Desarrollo Forestal (PRODEFOR)	\$400.0
Programa de Plantaciones Forestales Comerciales (PRODEPLAN)	\$400.0
Programa Nacional de Reforestación (PRONARE)	\$487.1
Programa Especial Forestal	\$900.0
Programa Contra Incendios	\$400.0
Programa de Conservación y Manejo de Recursos Forestales (PROCYMAF)	\$100.0
Pago de Servicios Ambientales Forestales	\$250.0
Pago Servicios Ambientales en Plantaciones Agrícolas y Cadenas P.A.	\$202.0

Aun cuando el proyecto de presupuesto favorecía al presupuesto forestal con un leve incremento, lo planteado en el Decreto de Presupuesto incrementa muy por encima de lo esperado y dobla los recursos a disposición de la CONAFOR.

Entre los programas que se vieron favorecidos por el trabajo de los legisladores estuvieron: el Programa de Desarrollo Forestal se incrementó en un 19%, el Programa de Combate a Incendios en un 74%, el presupuesto del Proyecto de Conservación y Manejo Sustentable de Recursos Forestales se triplicó y para el Programa de Pago por Servicios Ambientales el monto propuesto fue de \$452 millones de pesos, a diferencia de los 3 millones que planteaba el presupuesto formulado por el ejecutivo.

En la siguiente gráfica se puede ver el presupuesto forestal en los últimos 5 años y en rojo el monto presupuestal que aprobó la Cámara de Diputados para el presupuesto 2004.

Presupuesto al Sector Forestal



Otros de los cambios más importantes, fue la eliminación del artículo transitorio número 2, que buscaba *la desincorporación, disolución, liquidación, extinción, fusión o enajenación* de 16 entidades, entre ellas varias instituciones de gran importancia para la investigación y formación de capital humano en el ámbito rural.

Todos estos cambios favorables para el presupuesto destinado al desarrollo rural tienen su explicación en gran parte al contexto de presión y movilización de las organizaciones campesinas en el 2003. Éstas movilizaciones tuvieron su eco, en un primer momento en la firma del Acuerdo Nacional para el Campo, y en segundo lugar en el trabajo realizado dentro de la Cámara de Diputados para la discusión en torno al presupuesto federal.

En la cámara de diputados el trabajo de discusión y análisis para el presupuesto rural del 2004, estuvo realizado por una alianza entre ocho Comisiones. Las Comisiones Unidas de Desarrollo Rural, incluían las siguientes: Agricultura y Ganadería, Asuntos Indígenas, Medio Ambiente y Recursos Naturales, Pesca, Presupuesto y Cuenta Pública, Recursos Hidráulicos y Reforma Agraria. Éstas comisiones organizaron un Foro Nacional sobre Presupuesto Rural 2004, en donde participaron integrantes de organizaciones de productores como el Campo No Aguanta Más, la confederación Nacional Campesina, el Congreso Agrario Permanente, la Confederación Nacional de Cooperativas Pesqueras entre otras.

En esta oportunidad y en otras reuniones, la defensa del presupuesto al sector forestal estuvo reforzado por el trabajo en grupo que hicieron La Red Mexicana de Organizaciones Campesinas Forestales (Red-Mocaf), la Unión de Organizaciones Forestales Comunitarias (UNOFOC) y el Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible (CCMSS), quiénes llevamos a cabo una labor de cabildeo para incrementar el margo 16% que se había planteado en el proyecto de presupuesto del ejecutivo.

Aspectos principales del Decreto de Presupuesto de Egresos:

- Se elimina la propuesta sobre la desincorporación de las instituciones de educación y capacitación del sector rural
- Mantiene un presupuesto disminuido para la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat)
- Se dobla el monto de recursos destinados al sector forestal
- Incrementos al presupuesto de programas incluidos en Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable. (anexo 17)

3.3 Tercera Etapa. *Proyecto de Adecuación al Presupuesto de las Comisiones Unidas*

En teoría, el decreto de presupuesto debe cerrar las discusiones en torno al presupuesto federal, sin embargo en esta ocasión, las discusiones han continuado ya que dentro de los montos mencionados para el desarrollo rural hubo una confusión y un error por parte de los diputados al contabilizar los recursos que la Secretaría de Hacienda podía desembolsar. De tal manera que hasta el momento no se tiene respuesta sobre los montos exactos de los programas mencionadas en el anexo 17 del Decreto de Presupuesto, titulado "Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural"

Los montos propuestos por las comisiones unidas en la Cámara de Diputados al mes de mayo se desglosan en la siguiente tabla:

PROYECTO de ADECUACIÓN AL PRESUPUESTO DE LAS COMISIONES UNIDAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

PROGRAMA	Decreto	Proyecto de Adecuación
Programa de Plantaciones Comerciales PRODEPLAN	\$400	\$316.2
Programa de Desarrollo Forestal (PRODEFOR)	\$400	\$335.5
Proyecto de Conservación y Manejo Forestal Sustentable en México (PROCYMAF)	\$100	\$68.0
Programa de Conservación y Restauración de Ecosistemas Forestales	\$487.1	\$487.1
Programa Especial Forestal	\$900	\$30
Programa de Servicios Ambientales Forestales	\$452	\$50
Programa de Servicios Ambientales en plantaciones agrícolas y cadenas productivas agroforestales		\$50
Pago de Servicios Ambientales Hidrológicos		\$200
Incendios		\$400
Programa de Desarrollo Regional Sustentable PRODERS	\$50	\$50
Programa de Empleo Temporal PET (Semarnat):	\$100	\$100

4. Conclusiones

La aprobación del Presupuesto de Egresos para el 2004, estuvo enmarcado en un proceso de discusión intenso en la cámara de diputados, especialmente en lo que se refiere al presupuesto asignado al desarrollo rural. Una primera lectura de esta situación apunta hacia un verdadero esfuerzo y compromiso de parte de los diputados a hacer eco de las demandas que sobre la problemática del campo se dieron en el año.

El 2003 en efecto fue un año de fuertes movilizaciones campesinas y para muchos, fue una señal contundente de la severa crisis por la que atraviesa el campo mexicano. Desgraciadamente, estas demandas no se vieron plasmadas en el Proyecto de Presupuesto del Ejecutivo donde se presenta una disminución al presupuesto de los programas de desarrollo rural y medio ambiente.

Las cámara de diputados responde al proyecto del ejecutivo con un Decreto de Presupuesto de Egresos que incorpora el ahora famoso anexo 17, donde por primera vez se hace eco del mandato de la Ley de Desarrollo Rural para incorporar un "Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable," que implique presupuesto y acciones concretas para el impulso y fortalecimiento del empleo y desarrollo del campo.

Estas modificaciones tan importantes al proyecto del ejecutivo ponen énfasis en un proceso que si bien ya se venía dando, es en este momento muy claro, y se refiere al proceso por el cual la cámara de diputados está teniendo cada vez mayores facultades e independencia del ejecutivo para influir en aspectos importantes de política pública como es la asignación de montos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Los montos especificados en este anexo, incrementan muy considerablemente el presupuesto de los programas más importantes de desarrollo rural y medio ambiente e incluye unos nuevos que responden directamente a las demandas plateadas por las organizaciones sociales.

Desgraciadamente, se tuvieron que hacer posteriormente ajustes a los montos programados en el decreto por aparentemente un error de los diputados al contabilizar los montos aprobados por la Secretaría de Hacienda. Es aquí donde se puede hacer una segunda lectura de la situación ya que estos ajuste echaron atrás incrementos importantes a ciertos programas y estos ajustes vinieron a atrasar el ejercicio de los nuevos programas. Por lo menos en el sector forestal, a mediados de junio a penas se discuten las reglas de operación de los nuevos programas.

Las lecciones de este proceso de cabildeo para incrementar el presupuesto, y en vista de la situación tan difícil por la que atraviesa el sector forestal se deben tomar en cuenta los siguientes puntos:

- es de gran importancia que se pueda dar una verdadera confluencia de organizaciones que logren influir y seguir presionando hacia el alza los apoyos para el sector.
- la organización de foros de discusión y de consulta sobre el presupuesto son importantes, así como la realización de un documento de trabajo claro y completo sobre las propuestas en materia de presupuesto.
- el cabildeo en la cámara de diputados, en el momento justo de discusión del presupuesto a partir del 15 de noviembre es clave. En este momento y un poco antes se deben hacer reuniones informativas con los diputados y empezar a sentar las bases para impulsar alianzas.
- es importante que en los espacios de participación social dentro del gobierno se aprovechen también para influir en temas que toquen al presupuesto.