Riesgos y oportunidades del presupuesto base cero para el sector forestal mexicano

- La SHCP propone reestructurar programas presupuestarios de la CONAFOR para crear uno solo que será implementado a través de reglas de operación.
- Los cambios en la estructura programática del presupuesto 2016 podrían implicar una reducción del presupuesto al sector forestal.
- La revisión del presupuesto es una oportunidad para eliminar el carácter asistencialista de algunos programas de la Conafor y avanzar hacia el manejo y la producción sostenibles para conservar los recursos forestales, fortalecer las capacidades locales e impulsar las iniciativas forestales campesinas, y promover una restauración que contribuya al desarrollo de las economías locales, más allá de la mera reforestación.
- La reestructuración del presupuesto del sector forestal debe considerar la importancia de contar con programas que impulsen las iniciativas forestales.

Presupuesto base cero

El 30 de enero de 2015 el Secretario de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Luis Videgaray Caso, hizo pública la intención de generar un Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2016 "bajo un esquema de Presupuesto base cero, y privilegiar los proyectos de inversión y los programas que tengan un mayor beneficio para la población".[i]

Este anuncio se hizo como respuesta a la caída de los precios del petróleo, las turbulencias económicas que ya se preveían para México durante el 2015 y a que, en buena medida, el incremento del gasto público desde las pasadas administraciones no se ha reflejado en el crecimiento económico y en la reducción de la pobreza. En otras palabras, la intención de un presupuesto base cero respondió a la necesidad de emprender una revisión de la calidad y eficiencia del gasto que se hace a través de los programas gubernamentales.

El pasado 30 de junio la SHCP presentó la nueva *Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016*[ii] que presenta cuatro ejes para la estructuración del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016 (PPEF 2016): 1) servicios personales; 2) gastos de operación; 3) programas presupuestarios y 4) programas y proyectos de inversión. Cada eje será revisado para "orientar los recursos públicos al logro de resultados, tener un mayor impacto en el bienestar de la población y hacer un uso eficiente del gasto público".[iii]

La reingeniería del gasto público ha propuesto disminuir en 26 por ciento el número de programas presupuestarios a través de la eliminación de 246 programas. Para el Ramo 16 (Medio Ambiente y Recursos Naturales) se propone una reducción de 79 programas vigentes en 2015 a 47 y se cambió la denominación de otros 11.[iv]

Nueva estructura del presupuesto del sector forestal

Para el sector forestal la nueva estructura programática prevé la fusión de dos programas operados por la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR): el programa *U036 Programa Nacional Forestal - Desarrollo Forestal* y el *S219 Programa Nacional Forestal - Pago por Servicios Ambientales* en un nuevo programa presupuestario llamado S219 Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable.

Dado que cerca del 70 por ciento de la superficie forestal del país es propiedad de comunidades y ejidos, la discusión sobre la reestructuración propuesta por la SHCP debe considerar la importancia de contar con programas que contribuyan de manera efectiva a fortalecer las capacidades de quienes poseen, habitan y dependen de los ecosistemas forestales. Lo anterior es fundamental para atender la condición de pobreza extrema que caracteriza a gran parte de los habitantes de las regiones forestales, garantizar la conservación de los bienes y servicios ambientales e impulsar el crecimiento del sector forestal en el país.

Para el ejercicio fiscal 2015, los recursos autorizados para los Programas *S219 Pago por Servicios Ambientales* y *U036 Desarrollo Forestal* fueron de poco más de $2,112 millones de pesos y $2,361 millones de pesos respectivamente.[v] En total ambos programas suman más de $4,474 millones de pesos que se operan mediante reglas de operación (*S219*) o lineamientos (*U036*).

La fusión de los programas presupuestarios del sector forestal podría implicar un recorte presupuestal para el 2016 y posibles cambios en la distribución de los

apoyos. Esto último debido a que en los últimos años diversos *programas especiales* que funcionan a través de lineamientos otorgan subsidios a los mismos conceptos que se apoyan a través del Programa Nacional Forestal que opera bajo reglas de operación.

Ejemplos de lo anterior son los apoyos que se otorgan para restauración de ecosistemas forestales a través del Programa Nacional Forestal (reglas de operación) y del Programa de Proyectos Especiales de Conservación y Restauración Forestal (lineamientos); o el pago por servicios ambientales que realiza el mismo Programa Nacional Forestal (reglas de operación) y el Programa Especial de Áreas de Acción Temprana REDD+ (lineamientos).

Si bien estos programas apoyan los mismos conceptos o actividades en el campo, lo que podría interpretarse fácilmente como una duplicidad del gasto, en la mayoría de las veces se complementan para lograr inversiones adecuadas de forma regional y en términos de montos. Esto resulta *en trajes a la medida* y mayores aportaciones que ayudan a atender las especificidades de cada región forestal que el programa nacional no puede atender, ayudando a mejorar los resultados en la conservación, restauración y manejo de los recursos forestales.

De esta forma, será muy importante revisar que la reestructura programática para el sector forestal no implique una disminución de recursos para el 2016, toda vez que el sector recibe anualmente entre ocho y diez veces menos recursos que el sector agropecuario, situación que en ocasiones produce cambios de uso de suelo y deforestación, y que contribuye a mantener el déficit comercial de productos forestales que para el 2015 llegó a 6,154 millones de dólares. Asegurar la eficiencia de los recursos que se destinen al sector es crucial para el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo.

A pesar de que la fusión de programas presupuestarios propuesta por la SHCP podría implicar un recorte del gasto, la disminución del número de programas en otros años no necesariamente ha implicado reducciones de presupuesto, ya que "entre el 2011 y 2012 los programas presupuestarios del gobierno federal bajaron 17% (de 1,329 a 1,105), pero el gasto total subió 3.6% en términos reales (136,000 millones de pesos más)".[vi]

Oportunidades de la nueva estructura presupuestal

De acuerdo con la SHCP, esta reestructuración de los subsidios que otorga la CONAFOR permitirá reorganizar recursos, aprovechar sinergias y eliminar duplicidades, lo que se traducirá en un aumento de la eficiencia operativa además de fomentar la rendición de cuentas ya que la totalidad de los apoyos a beneficiarios se entregarán a través de un solo programa (*S219 Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable*) con basado en reglas de operación.

De la propuesta de restructuración para el presupuesto que operará la CONAFOR en 2016 destacan tres oportunidades:

1) La fusión de programas presupuestarios en el *S219 Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable* puede ayudar a mejorar la comprensión del objetivo de este gasto ya que actualmente resulta equívoco e inadecuado que la denominación en la estructura programática vigente (*S219 Pago por Servicios Ambientales* y *U036 Desarrollo Forestal*) sólo haga referencia a una de las diversas actividades que engloban los distintos programas de la CONAFOR.

2) La reestructuración es una oportunidad para que la CONAFOR mejore el ejercicio y la focalización de los recursos, ya que la ejecución mediante reglas de operación podría reducir el margen de discrecionalidad que otorga la ejecución de recursos mediante lineamientos que en ocasiones responden más a necesidades inmediatas, carentes de una estrategia de mediano plazo.

3) El cambio podría incentivar la rendición de cuentas y transparencia en el ejercicio de los recursos públicos destinados al sector forestal. Dado que el enfoque de Presupuesto Base Cero pretende construir una cultura del costeo, si se lleva a cabo adecuadamente, el ejercicio planteado por la SHCP podría servir para establecer un punto de partida y determinar los costos de implementar las políticas forestales. Para esto sería necesario desarrollar indicadores de impacto que permitan corregir estrategias y hacer más eficaz el gasto público dirigido al sector forestal.

Riesgos de la nueva estructura presupuestal

Si consideramos que la reestructura del presupuesto se ha dado como una reacción a los problemas financieros y de expansión del gasto público que enfrenta el gobierno federal, la nueva estructura propuesta para el sector presenta dos riesgos:

1) La reestructuración aún no permite conocer el destino específico del gasto para el sector forestal ya que el nuevo programa presupuestario S219 Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable aun englobará una diversidad de programas o componentes como Plantaciones Forestales Comerciales, Sanidad, Pago por Servicios Ambientales, Silvicultura Comunitaria,

Desarrollo Forestal y Cadenas Productivas entre otros, por lo que no será posible conocer de manera precisa cuántos recursos destinará la CONAFOR a cada uno. De tal modo, el PPEF 2016 no permitirá realizar una evaluación pública a priori del destino de los recursos fiscales.

2) Si bien es necesario mejorar el diseño de algunos programas y la orientación del gasto público para lograr mayor eficacia en términos de conservación, restauración y desarrollo forestal, una modificación al gasto del sector forestal sin un análisis preciso de los costos y necesidades para el sector puede producir una reducción del presupuesto que traiga consecuencias negativas en las regiones forestales.

En este sentido, lo más importante es lograr que la revisión que está llevando a cabo la SHCP contribuya a eliminar el carácter asistencial que tienen algunos programas para orientarlos hacia el manejo y la producción sostenibles para conservar los recursos forestales y hacia una restauración que contribuya al desarrollo de las economías locales, más allá de la mera reforestación. Esta es una gran ventaja del sector, ya que el gasto público bien aplicado se transforma en inversión para la producción de materias primas y en ecosistemas en buen estado que producen riqueza y bienestar de forma sustentable.

Conclusiones

La revisión del presupuesto para 2016 implica oportunidades y riesgos para el sector forestal y ahora la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y la CONAFOR entran en un momento de revisión de la nueva estructura programática con la SHCP que terminará el 16 de julio.

Con la reestructuración del gasto las instituciones deben buscar no sólo reducir el gasto público sino maximizar los beneficios de la aplicación de subsidios para ir más allá del enfoque de ajuste hacia uno que realmente considere la eficacia y la calidad del gasto. Es decir, que la fusión de los programas de la CONAFOR se traduzca en una estrategia de inversión para superar los obstáculos que enfrentan los productores y dueños de recursos forestales, impulsar las iniciativas forestales campesinas y, de este modo, detonar el crecimiento económico del sector forestal, garantizando la conservación y restauración de los ecosistemas y servicios ambientales.

En línea con los objetivos marcados para la política forestal y climática en el Plan Nacional de Desarrollo, la Estrategia Nacional de Cambio Climático, el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018, y el Programa Nacional Forestal, el nuevo programa presupuestal *S219 Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable* debe garantizar que los recursos públicos para 2016 se dirijan hacia el desarrollo de capacidades productivas e institucionales locales, el manejo forestal sustentable y la conservación activa de los bosques como motores de la economía en las regiones rurales.

REFERENCIAS

[i] Conferencia de prensa que ofreció el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Dr. Luis Videgaray Caso, sobre las perspectivas económicas 2015-2016, y los informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública al cuarto trimestre de 2014. México D.F., 30 de enero 2015. http://www.shcp.gob.mx/SALAPRENSA/doc_discurso_funcionarios/secretarioSHCP/2015/lvc_fin_publicas_iv_trime_2014_30012015.pdf [consulta: julio 2015]

[ii] Presentación de la estructura programática para el Presupuesto de Egresos 2016. México, D.F., 30 de junio de 2015. http://www.shcp.gob.mx/Biblioteca_noticias_home/comunicado_067_2015.pdf [consulta: julio 2015]

[iii] Idem

[iv] Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. p.20 México, D.F. 30 de junio de 2015. http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion_16/1_av_PyP_Inv_ene_may_2015.pdf [consulta: julio 2015]

[v] Comisión Nacional Forestal. Información recibida a través del Sistema INFOMEX. Número de folio de la solictud: 1616100010315. Enviada el 27 de marzo de 2015.

[vi] Reforma. Sección Negocios. Columna Benchmark / Jorge A. Meléndez Ruiz "Base cero: ¿una vacilada?" México, D.F. 7 de julio de 2015. http://www.negociosreforma.com/aplicaciones/editoriales/editorial.aspx?Id=66403 [consulta: julio 2015]