

## NOTA INFORMATIVA NÚMERO 26

### RED DE MONITOREO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – CCMSS

#### Septiembre 2009

### Análisis del proyecto de presupuesto para Conafor en 2010

El pasado martes 8 de septiembre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) entregó al H. Congreso de la Unión el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEEF) 2010 para su revisión y adecuaciones. El proyecto de presupuesto para el próximo ejercicio fiscal está basado en una reducción estimada del 6.8% del Producto Interno Bruto en 2009 como resultado de la crisis económica mexicana.

Ante este panorama, la propia SHCP establece que es imperativa una agenda de reformas para impulsar la competitividad y el crecimiento económico, donde se incluyen el mejoramiento del marco institucional y el estímulo a los sectores intensivos en mano de obra que de forma regional pueden tener mayor impacto en el empleo y el abatimiento de la pobreza.

Si el proyecto de presupuesto no sufriera adecuaciones, el gasto programable para 2010 sería de 2,397.9 Mmp de los cuales los rubros de desarrollo social contarían con 1,370 Mmp.

Por otro lado, el proyecto propone un presupuesto para el sector ambiental de 40.5 Mmp que representa una reducción del 14.3 por ciento en términos reales, similar al 12 por ciento de reducción para la Comisión Nacional Forestal (Conafor), la cual contará con un presupuesto total de 5,034.5 millones de pesos.

La reducción en el presupuesto para la Conafor viene acompañada de algunos cambios en la distribución de los recursos que, desde la perspectiva del CCMSS, reducen el impulso a la producción forestal sustentable y mantienen el acento de la política forestal en la protección y conservación de los bosques, soportada por subsidios que muy poco contribuyen a la construcción de capacidades para lograr la sustentabilidad en las regiones rurales y que, por el contrario, contribuyen a generar relaciones de dependencia (*paternalismo*).

Gasto programable del sector público, 2009-2010 Clasificación administrativa (Miles de millones de pesos de 2010)				
	2009 PEF	2010	Diferencias	
			Absolutas	Relativas
<b>Total</b>	<b>2,432.0</b>	<b>2,397.9</b>	<b>-34.1</b>	<b>-1.4</b>
<b>Ramos Autónomos</b>	<b>57.7</b>	<b>60.5</b>	<b>2.8</b>	<b>4.9</b>
<b>INEGI</b>	<b>8.0</b>	<b>8.8</b>	<b>0.7</b>	<b>9.3</b>
<b>Ramos Administrativos</b>	<b>830.7</b>	<b>767.7</b>	<b>-63.0</b>	<b>-7.6</b>
Presidencia de la República	1.9	1.7	-0.2	-8.3
Gobernación	10.1	8.6	-1.4	-14.1
Relaciones Exteriores	5.6	6.1	0.5	8.7
Hacienda y Crédito Público	38.4	34.1	-4.4	-11.3
Defensa Nacional	45.7	42.5	-3.2	-7.0
Sagarpa	74.1	60.8	-13.3	-18.0
Comunicaciones y Transportes	76.0	61.6	-14.4	-18.9
Economía	14.8	13.2	-1.6	-10.7
Educación Pública	210.6	196.4	-14.2	-6.7
Salud	89.1	89.4	0.2	0.3
Marina	16.8	15.9	-0.9	-5.6
Trabajo y Previsión Social	4.3	3.8	-0.5	-12.1
Reforma Agraria	6.1	4.4	-1.7	-27.9
<b>Semarnat</b>	<b>47.2</b>	<b>40.5</b>	<b>-6.7</b>	<b>-14.3</b>
PGR	12.9	12.1	-0.8	-6.3
Energía	45.9	38.3	-7.7	-16.7
Desarrollo Social	71.4	84.2	12.8	17.9
Turismo	4.2	3.0	-1.2	-28.4
Función Pública	1.6	1.3	-0.3	-20.3
Tribunales Agrarios	1.0	0.8	-0.2	-20.1
Tribunal Federal	1.6	1.6	-	1.9
Seguridad Pública	34.5	31.8	-2.7	-7.8
Consejería Jurídica	0.5	0.1	-0.4	-80.6
CONACYT	16.2	15.5	-0.7	-4.4
<b>Ramos Generales</b>	<b>790.6</b>	<b>797.2</b>	<b>6.6</b>	<b>0.8</b>
<b>Entidades Control Directo</b>	<b>1,016.1</b>	<b>1,067.6</b>	<b>51.5</b>	<b>5.1</b>
Pemex	<b>366.2</b>	<b>384.4</b>	<b>18.2</b>	<b>5.0</b>
CFE	208.6	220.3	11.7	5.6
LyFC	35.3	30.0	-5.3	-15.0
IMSS	313.4	320.4	7.0	2.2
ISSSTE	92.6	112.5	19.9	21.5
<b>Aportaciones, subsidios y transferencias</b>	<b>271.1</b>	<b>303.9</b>	<b>32.8</b>	<b>12.1</b>

## Análisis cuantitativo del proyecto de presupuesto

Para el 2010 los cambios proyectados más importantes al presupuesto, en términos reales, serían:

- la reducción del 15.3 por ciento para acciones de reforestación y restauración,
- la reducción del 58.6 por ciento en el presupuesto para el *Programa de Plantaciones Forestales Comerciales (Prodeplan)*,
- la asignación de 26.1 por ciento menos recursos para el manejo de los bosques naturales, dada por un incremento de 240 millones de pesos al *Programa producción y la productividad de los Ecosistemas Forestales de manera sustentable (Procymaf)* y una reducción de 445.6 millones al *Programa de Desarrollo Forestal (Prodefor)*,
- el incremento del 7 por ciento para la prevención y combate de incendios, y
- el incremento del 8.1 por ciento a los subsidios del renglón de pago por servicios ambientales (PSA), dado por una reducción de 99 millones de pesos para el *Programa de Servicios Ambientales por captura de carbono, biodiversidad y sistemas agroforestales (Cabsa)* y un incremento de 162.1 millones para el *Programa de Pago por Servicios Ambientales Hidrológicos (PSA-H)*.

### Análisis del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Conafor 2010

	Presupuesto de Egresos				Variaciones reales	
	Montos en millones de pesos (precios reales de 2010*)				2009-2010	
	2007	2008	2009	Proyecto 2010	Absolutas	Relativas
	<b>4,836.8</b>	<b>5,803.9</b>	<b>5,720.3</b>	<b>5,034.5</b>	<b>-685.8</b>	<b>-12.0%</b>
<b>Plantaciones</b>	<b>564.1</b>	<b>973.3</b>	<b>884.9</b>	<b>366.1</b>	<b>-518.8</b>	<b>-58.6%</b>
PRODEPLAN	564.1	973.3	884.9	366.1	-518.8	-58.6%
<b>Reforestación y restauración</b>	<b>2,180.6</b>	<b>1,958.7</b>	<b>1,806.8</b>	<b>1,530.7</b>	<b>-276.1</b>	<b>-15.3%</b>
Manejo de Germoplasma y producción de planta	886.9	812.0	703.2	-	-703.2	-100.0%
Proyectos de Conservación y Restauración	-	-	-	697.2	697.2	100.0%
PROCOREF	1,293.7	1,146.7	1,103.5	833.5	-270.1	-24.5%
<b>Manejo de bosques naturales</b>	<b>884.5</b>	<b>826.5</b>	<b>786.5</b>	<b>580.9</b>	<b>-205.6</b>	<b>-26.1%</b>
PROCYMAF	79.2	104.3	99.5	339.5	240.0	241.1%
PRODEFOR	805.2	722.2	687.0	241.4	-445.6	-64.9%
<b>Protección contra incendios</b>	<b>415.4</b>	<b>588.7</b>	<b>613.1</b>	<b>655.9</b>	<b>42.8</b>	<b>7.0%</b>
Prevención y combate a incendios forestales	415.4	588.7	613.1	655.9	42.8	7.0%
<b>Conservación sin manejo</b>	<b>539.2</b>	<b>812.9</b>	<b>773.6</b>	<b>836.3</b>	<b>62.7</b>	<b>8.1%</b>
Programa de Pago por Servicios Ambientales	116.5	531.9	506.2	668.3	162.1	32.0%
Programa servicios ambientales por captura de carbono, biodiversidad y sistemas agroforestales (CABSA)	422.7	280.9	267.4	168.0	-99.4	-37.2%
<b>Cultura forestal</b>	<b>39.4</b>	<b>126.1</b>	<b>121.0</b>	<b>101.3</b>	<b>-19.7</b>	<b>-16.3%</b>
Capacitación Ambiental y Desarrollo Sustentable	39.4	126.1	121.0	101.3	-19.7	-16.3%
<b>Información forestal</b>	<b>31.1</b>	<b>86.2</b>	<b>83.1</b>	<b>-</b>	<b>-83.1</b>	<b>-100.0%</b>
Sistema de Información Ambiental	31.1	86.2	83.1	-	-83.1	-100.0%
<b>Organización de asociaciones regionales</b>	<b>-</b>	<b>121.0</b>	<b>115.3</b>	<b>80.0</b>	<b>-35.3</b>	<b>-30.6%</b>
Programa de asistencia técnica para el acceso a los programas forestales	-	121.0	115.3	80.0	-35.3	-30.6%
<b>Programas de gestión forestal</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>195.1</b>	<b>414.1</b>	<b>219.0</b>	<b>112.3%</b>
Programa de gestión forestal y polígonos forestales de alta biodiversidad	-	-	195.1	414.1	219.0	112.3%
<b>Presupuesto de operación Conafor</b>	<b>182.4</b>	<b>310.4</b>	<b>340.8</b>	<b>469.3</b>	<b>128.5</b>	<b>37.7%</b>
Operación, supervisión e infraestructuras	182.4	310.4	340.8	469.3	128.5	37.7%

\* Deflactor del PIB 2010 (crecimiento promedio, %): 4.8%; Fuente 2009-2010: SHCP. Criterios Generales de Política Económica, 2010, p. 172.

\*\* El presupuesto 2009 está sujeto a un recorte del 30%.

Fuente: CCMSS con información de la SHCP.

\*Nota: Las cifras presentadas se refieren a los presupuestos presentados por la SHCP pero no necesariamente son los presupuestos realmente ejercidos por la Conafor. Las cifras correspondientes al 2010 son parte del Proyecto presupuestal y aún falta que el Congreso las acepte o modifique.

En el análisis de la propuesta del presupuesto llama la atención que en estos momentos en que la crisis económica golpea duramente al sector productivo forestal, causando desempleo en las regiones rurales, el presupuesto se recorte en los renglones destinados a apoyar la competitividad y en cambio se incrementen los renglones destinados al pago de servicios ambientales, que no contribuyen al objetivo de reactivar la producción maderable y el acceso de los productores nacionales al mercado.

Como mencionamos en nuestra nota informativa 25, contrario a lo que en ocasiones se cree, la oportunidad de aprovechar los recursos maderables y no maderables para generar ingresos, constituye un poderoso incentivo para que los dueños de terrenos forestales conserven sus bosques, por lo que reducir los recursos para la productividad y competitividad forestales podría derivar en un impulso al cambio de uso de suelo, con la consecuente degradación de los ecosistemas forestales, la biodiversidad y los servicios ambientales que prestan.<sup>1</sup> Esto debería ser considerado para hacer una revisión del proyecto de presupuesto para el 2010.

### **Análisis cualitativo del proyecto de presupuesto**

En los últimos tres años el presupuesto federal ha puesto un fuerte énfasis en la protección, conservación y restauración de los ecosistemas forestales a pesar del creciente déficit de materias primas forestales del país que en 2008 generó un déficit comercial cercano a los 6,000 millones de dólares.

Considerando lo anterior, existen varios aspectos que analizados con más detalle podrían implicar la necesidad de cambios al presupuesto para 2010:

#### *a) Superficie con potencial maderable*

Según el Programa Estratégico Forestal 2025 en México existen 21.6 millones de hectáreas con potencial comercial maderable,<sup>2</sup> de las cuales sólo 6.1 millones cuentan con autorización para aprovechamiento.

Reducir el presupuesto asignado para el *Programa de Desarrollo Forestal (Prodefor)*, en un momento en que la producción maderable está cayendo como consecuencia de la crisis económica y se están perdiendo empleos, sin duda tendrá efectos directos en las economías regionales de los principales estados productores y en el mediano plazo sobre las inversiones que los productores hacen en la conservación de los bosques.

#### *b) Plantaciones comerciales como solución a la caída en la producción y la competitividad*

Hasta ahora, la Conafor había apostado a las plantaciones comerciales como un mecanismo para producir más madera a costos más bajos como solución a la baja producción maderable, los altos déficits comerciales y la falta de competitividad del sector mexicano. La reducción del 58.6 por ciento en el presupuesto destinado a plantaciones parece estar relacionado con los problemas de los últimos años para la aplicación de los recursos y la dificultad para lograr áreas suficientemente grandes para lograr su competitividad.

Por otro lado, la madera producida en plantaciones comerciales desplaza del mercado a la producción de bosques naturales debido a sus bajos costos, con lo cual, tienen un efecto negativo sobre el mantenimiento de los bosques naturales al restarles valor económico y contribuir a promover el cambio de uso de suelo. Desde esta perspectiva, la reducción de los recursos destinados a plantaciones puede resultar benéfica en el largo plazo para los productores de madera de bosques naturales manejados.

<sup>1</sup> CCMSS (2009), "Nota Informativa 25: Impactos de la crisis económica en el sector forestal mexicano". Disponible en: [www.ccmss.org.mx/modulos/biblioteca\\_consultar.php?folio=255](http://www.ccmss.org.mx/modulos/biblioteca_consultar.php?folio=255)

<sup>2</sup> FAO (2005), *Primera Revisión del Programa Estratégico Forestal 2025 y del Programa Nacional Forestal 2001-2006 (Informe final)*, p. 10. Disponible en: [www.ccmss.org.mx/modulos/biblioteca\\_consultar.php?folio=113](http://www.ccmss.org.mx/modulos/biblioteca_consultar.php?folio=113)

Derivado de lo anterior, es importante una revisión a detalle de los beneficios y perjuicios de las plantaciones para el caso mexicano, así como la orientación y presupuesto que en todo caso debería tener este programa en el futuro.

c) *Protección y conservación de los ecosistemas forestales*

Un aspecto que destacó en la política ambiental y forestal en el sexenio pasado fue el reconocimiento de los bosques como asunto de seguridad nacional. Quizás esto sea la razón por la cual el presupuesto destinado a actividades de protección y conservación ha sido incrementado anualmente, situación que destaca para el 2010 con incrementos en los rubros de *Prevención y combate a incendios* y de *Pago por Servicios Ambientales (PSA)* (7 y 8.1 por ciento respectivamente).

Si bien los programas de PSA han ayudado a la conservación de la masa forestal del país, sus resultados en este sentido son limitados pues los subsidios no logran competir en la mayoría de los casos con las causas de la deforestación y la degradación.

Al mismo tiempo, el programa de PSA-H se encuentra aún lejos de “establecer mecanismos para que la sociedad pague, directamente y sin intermediarios... la prestación de los servicios ambientales a los dueños de bosques y selvas” como la propia Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable mandata a la Conafor,<sup>3</sup> y por el contrario, tiende simplemente a ampliar su cobertura sin impulsar mecanismos locales y/o regionales que den sustentabilidad al esquema.

En este sentido, la estrategia de conservación bajo PSA, que hasta ahora no permite el manejo del bosque sino que paga por “no tocar”, debería ser revisada detalladamente junto con la asignación de recursos y la estrategia de aplicación.<sup>4</sup>

d) *Reforestación y restauración de los ecosistemas forestales*

Este rubro ha sido el que sin duda ha marcado la política forestal actual pues sus resultados han sido seriamente cuestionados y la asignación desproporcionada de recursos para la reforestación ha provocado fuertes críticas dentro del sector.

La fuerte desproporción en la asignación de recursos hacia estas actividades se ha mantenido a pesar de todo, aunque para el 2010 tiene una reducción del 15.3 por ciento, representando un 30.4 del presupuesto total del sector (en 2007, el año en que contó con más recursos, representó el 41.5 por ciento).

La disminución proyectada para el presupuesto de reforestación abre la oportunidad para impulsar un cambio de timón y buscar la consolidación de una política forestal más integral, sin embargo, se deja pasar un año más la oportunidad de destinar mayores recursos financieros al desarrollo forestal sustentable.

e) *Manejo forestal sustentable en México*

Los éxitos de México en el desarrollo del manejo forestal comunitario sustentable y del *Programa producción y la productividad de los Ecosistemas Forestales de manera sustentable (Procymaf)* son sin duda una buena base para que el incremento del 241 por ciento para este programa genere buenos resultados. Sin embargo, esta situación contrasta con la reducción de 445 millones de pesos aplicada al *Programa de Desarrollo Forestal (Prodefor)*.

La reducción del 26.1 por ciento del presupuesto total para el manejo de bosques naturales resulta sobremano relevante ya que podría tener efectos negativos en el desarrollo del

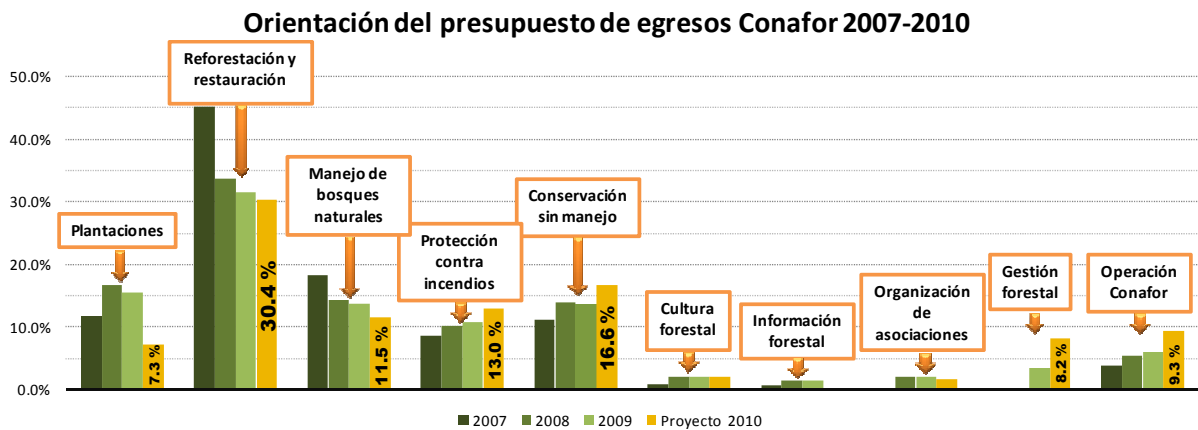
<sup>3</sup> Un resumen de los principales aspectos de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable puede ser consultado en la página de la Conafor en: [www.conafor.gob.mx/index.php?option=com\\_content&task=view&id=158&Itemid=260](http://www.conafor.gob.mx/index.php?option=com_content&task=view&id=158&Itemid=260)

<sup>4</sup> Es posible consultar una revisión crítica del Programa Pago por Servicios Ambientales Hidrológicos realizada por el CCMSS en: [www.ccmss.org.mx/modulos/biblioteca\\_consultar.php?folio=101](http://www.ccmss.org.mx/modulos/biblioteca_consultar.php?folio=101)

manejo sustentable de los bosques naturales, los cuáles disminuyen a un ritmo del 1.1 por ciento anual según el informe de la Situación de los Bosques del Mundo de la FAO en 2007.<sup>5</sup>

Adicionalmente, resulta preocupante que a pesar de que la ley forestal obliga al ejecutivo a impulsar el “desarrollo forestal”, y de la existencia de una crisis del sector que está disminuyendo la capacidad productiva en México, una de las principales reducciones presupuestales para el 2010 se proponga precisamente en el rubro dedicado al manejo de bosques naturales.

Seguramente el cambio en la Dirección General de la Conafor y la revisión actual que se está haciendo de los programas ayudará a reprogramar tanto la aplicación de recursos como la estrategia de actuación para lograr el desarrollo del sector basado en el manejo sustentable de los bosques.



Fuente: CCMSS con información de la SHCP.

## Conclusiones

El proyecto de presupuesto para la Conafor en 2010 presenta avances y retrocesos en términos de la asignación de recursos para las distintas tareas que deben realizarse para lograr el desarrollo sustentable del sector forestal y la conservación y restauración de los ecosistemas.

Debido a esto, resulta forzosa una revisión del proyecto de presupuesto que contribuya a revitalizar la producción forestal y revertir el proceso de deforestación que sufren los bosques del país bajo una política que favorezca el manejo planificado de los bosques, para enfrentar el avance del cambio de uso de suelo, el cambio climático y el avance de la deforestación y la degradación forestal.

En este sentido resulta alentador el impulso al manejo forestal comunitario a través del *Programa producción y la productividad de los Ecosistemas Forestales de manera sustentable (Procymaf)*, sin embargo, la propuesta enviada a la Cámara de Diputados el 8 de septiembre mantiene un desmedido énfasis en los temas de reforestación y conservación, dejando recursos limitados para incrementar la superficie bajo manejo sustentable y la producción maderable y no maderable.

La revisión en el Congreso del proyecto de presupuesto 2010 para la Conafor será decisiva para “migrar del programa tradicional de reforestación aislado de un programa de pago por servicios ambientales o de uno de desarrollo forestal, hacia una estrategia de proyectos integrales”<sup>6</sup> que permita lograr avances en la competitividad y el desarrollo forestal sustentable.



Esta publicación se llevó a cabo gracias al generoso apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido y conclusiones son responsabilidad del Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible y no representan los puntos de vista o las opiniones de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos de América.

<sup>5</sup> FAO (2007) *Situación de los bosques del mundo 2007*, p. 58. Disponible en: [www.fao.org/docrep/009/a0773s/a0773s00.HTM](http://www.fao.org/docrep/009/a0773s/a0773s00.HTM)

<sup>6</sup> Palabras tomadas del discurso del Dr. Juan Manuel Torres Rojo, Director General De la Comisión Nacional Forestal, en la ceremonia de inauguración de la Expo Forestal 2009.