NOTA INFORMATIVA NÚMERO 29
RED DE MONITOREO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – CCMSS
Septiembre 2010

Análisis del proyecto de presupuesto para Conafor en 2011

Como cada año, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) entregó al H. Congreso de la Unión el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2011 para su discusión. Para el próximo ejercicio fiscal, el proyecto de presupuesto de egresos prevé un gasto total de 3 billones 351 mil millones de pesos, que significa un aumento de 75 mil mdp que representan un 2.3 por ciento más con respecto al ejercicio 2010.

El proyecto incluye un presupuesto para el sector ambiental de 42.7 mil mdp que representa una reducción del 11.1 por ciento con respecto al año anterior.

La disminución presupuestal aplicada al sector ambiental no afecta a la Comisión Nacional Forestal (Conafor), ya que este organismo público descentralizado del gobierno federal, por el contrario, tendrá un incremento de casi 1.3 mil millones de pesos que representan un 21.6 por ciento más que el año 2010.

Gasto programable del sector público, 2010-2011
Clasificación administrativa
(Miles de millones de pesos de 2011)

	2010	2011	Diferencias	
	PEF	Proyecto	Absolutas	Relativas
Total	**2,522.6**	**2,551.3**	**28.7**	**1.1**
Ramos Autónomos	**55.2**	**63.4**	**8.1**	**14.7**
Ramos Administrativos	**819.0**	**792.1**	**-26.9**	**-3.3**
Presidencia de la República	1.7	1.8	0.1	4.1
Gobernación	8.7	15.5	6.8	78.1
Relaciones Exteriores	6.2	5.9	-0.3	-4.6
Hacienda y Crédito Público	37.9	35.3	-2.6	-6.9
Defensa Nacional	45.4	50.0	4.7	10.3
Sagarpa	76.3	59.5	-16.8	-22.0
Comunicaciones y Transportes	83.5	67.1	-16.4	-19.6
Economía	14.9	15.9	1.0	6.8
Educación Pública	219.6	218.8	-0.8	-0.4
Salud	93.5	96.8	3.3	3.6
Marina	16.6	18.3	1.6	9.9
Trabajo y Previsión Social	3.8	3.7	-0.1	-2.1
Reforma Agraria	5.4	4.8	-0.6	-10.7
Semarnat	**48.1**	**42.7**	**-5.4**	**-11.1**
PGR	12.3	12.1	-0.2	-1.5
Energía	3.3	3.0	-0.3	-9.0
Desarrollo Social	83.4	79.5	-3.9	-4.7
Turismo	4.1	4.2	0.1	1.8
Función Pública	1.3	1.3	-	-0.6
Tribunales Agrarios	0.8	0.8	-	5.9
Tribunal Federal	1.8	1.8	0.1	3.4
Seguridad Pública	33.7	35.7	2.0	5.9
Consejería Jurídica	0.1	0.1	-	1.5
CONACYT	16.6	17.3	0.7	4.2
INEGI	**9.1**	**4.8**	**-4.3**	**-47.1**
Ramos Generales	**859.0**	**858.1**	**-0.9**	**-0.1**
Entidades Control Directo	**1,054.4**	**1,116.4**	**62.0**	**5.9**
Pemex	391.0	420.3	29.4	7.5
CFE	218.9	243.3	24.4	11.2
IMSS	333.2	338.2	5.0	1.5
ISSSTE	111.3	114.5	3.2	2.9
Aportaciones, subsidios y transferencias	**274.2**	**283.6**	**9.4**	**3.4**

El incremento en el presupuesto de la Conafor incluye cambios importantes en la asignación presupuestal al interior del programa Proárbol, que reflejan los cambios que se están buscando en la política forestal a partir de la entrada de la nueva administración a finales del 2009 para focalizar los esfuerzos y tener una acción más integral.

Si bien la mayoría de los cambios en el presupuesto para 2011 son positivos y reflejan una mejor distribución de los recursos hacia las distintas áreas del sector forestal, destacando el incremento a los programas vinculados directamente con el manejo de bosques naturales (Procymaf y Prodefor), el proyecto presenta un importante incremento de 892.2 mdp a los programas de reforestación y restauración (Producción de planta y Procoref) que venían disminuyendo su participación en los últimos años como resultado de las fuertes críticas recibidas por los pobres resultados y la escasa contribución de estas acciones a la recuperación y conservación de los bosques de México de acuerdo con algunas evaluaciones independientes a los largo del sexenio.

Análisis del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Conafor 2011

	Presupuesto de Egresos Montos en millones de pesos (precios reales de 2011*)					Variaciones reales 2010-2011	
	2007	2008	2009	2010	Proyecto 2011	Absolutas	Relativas
	5,068	**6,081**	**5,993**	**5,252**	**6,547**	**1,295.1**	**21.6%**
Plantaciones	**591.0**	**1,019.8**	**927.1**	**383.5**	**-**	**-383.5**	**-100%**
Programa de Plantaciones Forestales Comerciales (PRODEPLAN)	591.0	1,019.8	927.1	383.5	-	-383.5	-100.0%
Reforestación y restauración	**2,284.7**	**2,052.2**	**1,893.0**	**1,603.7**	**2,495.9**	**892.2**	**55.6%**
Producción de Planta y Programas Especiales de Restauración Forestal (antes Manejo de Germoplasma y producción de planta)	929.2	850.8	736.8	-	766.6	766.6	100.0%
Proyectos de Conservación y Restauración			-	730.5	-	-730.5	-100.0%
Programa de Conservación y Restauración de Ecosistemas Forestales (PROCOREF)**	1,355.4	1,201.4	1,156.2	873.2	1,729.3	856.1	98.0%
Manejo de bosques naturales	**926.7**	**865.9**	**824.1**	**608.6**	**1,200.2**	**591.6**	**97.2%**
Promoción de la Producción y Productividad de los Ecosistemas Forestales de Manera Sustentable (PROCYMAF)	83.0	109.3	104.3	355.7	603.2	247.5	69.6%
Programa de Desarrollo Forestal (PRODEFOR)	843.7	756.6	719.8	252.9	597.0	344.1	136.1%
Protección contra incendios	**435.2**	**616.8**	**642.4**	**687.2**	**626.3**	**-60.9**	**-8.9%**
Prevención y Combate a Incendios Forestales	435.2	616.8	642.4	687.2	626.3	-60.9	-8.9%
Conservación sin manejo	**564.9**	**851.7**	**810.5**	**876.2**	**836.0**	**-40.2**	**-4.6%**
Programa de Pago por Servicios Ambientales (PSA)	122.1	557.3	530.3	700.2	836.0	135.8	19.4%
Programa Servicios Ambientales por Captura de Carbono, Biodiversidad y Sistemas Agroforestales (CABSA)	442.8	294.4	280.2	176.0	-	-176.0	-100.0%
Cultura forestal	**41.3**	**132.1**	**126.7**	**106.1**	**123.7**	**17.6**	**16.5%**
Capacitación Ambiental y Desarrollo Sustentable	41.3	132.1	126.7	106.1	123.7	17.6	16.5%
Información forestal	**32.6**	**90.3**	**87.1**	**-**	**-**	**-**	**0.0%**
Sistema de Información Ambiental	32.6	90.3	87.1	-	-	-	0.0%
Organización de asociaciones regionales	**-**	**126.8**	**120.8**	**83.8**	**-**	**-83.8**	**-100.0%**
Programa de Asistencia Técnica para el Acceso a los Programas Forestales	-	126.8	120.8	83.8	-	-83.8	-100.0%
Programas de gestión forestal	**-**	**-**	**204.4**	**537.9**	**1,060.5**	**522.6**	**97.2%**
Programa de Gestión y Planeación Forestal y Conservación de Polígonos Forestales***	-	-	204.4	537.9	1,060.5	522.6	97.2%
Presupuesto de operación Conafor	**191.1**	**325.2**	**357.1**	**364.7**	**204.2**	**-160.5**	**-44.9%**
Operación, supervisión e infraestructuras	191.1	325.2	357.1	364.7	204.2	-160.5	-44.0%

** Deflactor del PIB 2011 (crecimiento promedio, %): 4%; Fuente 2010-2011: SHCP. Criterios Generales de Política Económica, 2011, Anexo B. Marco macro y estimación de las finanzas públicas 2010-2011 p. 117.*

*** Para 2011 el desarrollo de plantaciones comerciales (PRODEPLAN) fue absorbido por PRODEFOR.*

**** El Programa de Gestión y Planeación Forestal tiene como objetivo principal la conservación y restauración de ecosistemas forestales en regiones prioritarias definidas por la Conafor, con la concurrencia presupuestal de otros organismos de gobierno como Conagua, Sagarpa o Conanp.*

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 2011 son parte del Proyecto presupuestal y aún pueden sufrir modificaciones en el Congreso.*

Análisis cuantitativo del proyecto

Los principales cambios cuantitativos proyectados para el presupuesto 2011 de la Conafor son los siguientes:

- Se proyecta un incremento de 1,295.1 mdp en términos reales con respecto a 2010, que representan un 21.6 por ciento más recursos.
- Los programas destinados a mejorar el manejo de los bosques naturales (Procymaf y Prodefor), donde se incluyen el desarrollo de la producción forestal, la certificación, la mejora en la competitividad de los productores y la integración de las cadenas productivas, reciben un incremento de 591.6 mdp que representa un 97.2 por ciento más que el presupuesto asignado a esta área en 2010.

  El importante incremento proyectado para el manejo de los bosques es sin duda un cambio muy positivo, ya que la crisis de producción y competitividad que viven las comunidades y ejidos han provocado menores inversiones para el cuidado y buen manejo de los bosques con repercusiones en la calidad y conservación de los mismos, así como una profundización del déficit comercial anual del sector que para 2009 alcanzó los 4,421 millones de dólares.
- Para 2011 desaparece PRODEPLAN dentro del análisis programático (de los renglones del presupuesto) y al parecer se incorpora a PRODEFOR como parte de la recomposición estratégica de Proárbol. Este cambio explicaría el incremento de 136.1% en los recursos de PRODEFOR.

  Si bien esta adecuación parece sólo una reclasificación del gasto, realmente refleja un cambio positivo en la estrategia al integrar ambos planes bajo una misma línea de acción.
- El proyecto contempla un incremento de 892.2 mdp para reforestación, producción de planta y restauración forestal que representan un 68.9 por ciento de los 1,295 mdp adicionales en 2011 para la Conafor.

  Si bien es de reconocerse que el país requiere enormes esfuerzos para recuperar y restaurar áreas deforestadas y deterioradas, resulta difícil de entender el incremento proyectado para estos programas si se consideran las posiciones de diversos sectores relativos a la escasa contribución que tiene la reforestación para resolver la problemática de las regiones forestales, mismas críticas que abonaron en 2009 a la discusión en la Cámara de Diputados a favor de una propuesta de reducción de mil millones de pesos a la Conafor para ser transferidos a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.
- Para 2011 se contempla la desaparición del Programa de Servicios Ambientales por Captura de Carbono, Biodiversidad y Sistemas Agroforestales (CABSA), que en 2007 comenzó con un presupuesto de 442.8 mdp (a precios reales de 2011).
- El Programa de Gestión y Planeación Forestal y Conservación de Polígonos Forestales contempla un importante incremento de 522.6 mdp que representan un 97.2 por ciento más recursos que en 2010.

  Este incremento resulta importante no sólo por el monto destinado a las actividades de este programa, sino porque reflejan el cambio en la Conafor para invertir los recursos de Proárbol de forma estratégica y focalizada, toda vez que este programa destina su presupuesto para la restauración y conservación de las regiones forestales prioritarias del país.

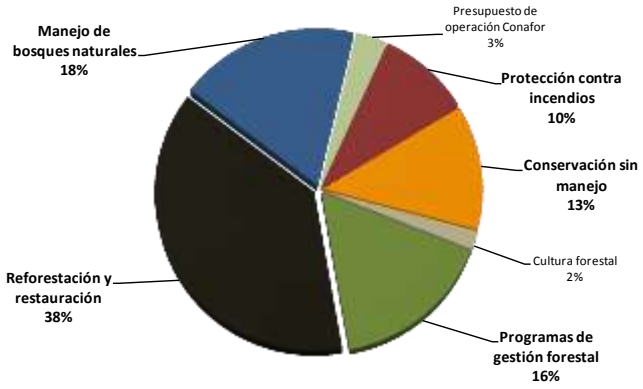
Análisis cualitativo del proyecto de presupuesto

El proyecto de presupuesto de egresos 2011 para la Conafor contiene cambios cualitativos importantes en dos sentidos:

a) La recomposición de los programas derivada de la nueva estrategia diseñada por el organismo para focalizar geográficamente los esfuerzos hacia regiones forestales prioritarias y dejar atrás la desatinada dispersión de recursos ha provocado un mejor equilibrio presupuestal entre las distintas áreas de trabajo dentro del sector forestal, con excepción del presupuesto asignado a reforestación y restauración.

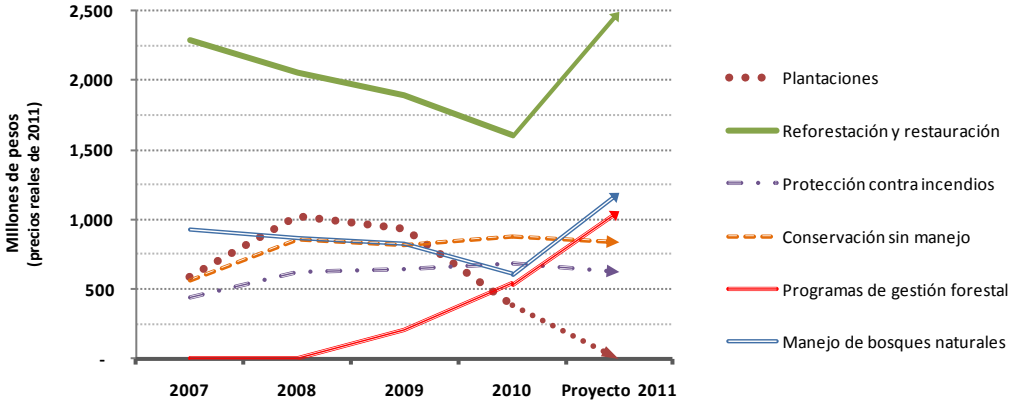
b) Los avances en la estrategia de acción de Conafor, el incremento en el presupuesto de egresos y una mejor focalización geográfica y temática permite una mayor inversión en el sector forestal que podría contribuir a dinamizar la economía del sector. En este sentido, una reubicación de recursos entre programas para disminuir el presupuesto asignado a reforestación y restauración e incrementar los recursos destinados al impulso económico del sector (Prodefor) podría resultar muy conveniente.

Distribución del proyecto de presupuesto forestal 2011 (Conafor)



Fuente: CCMSS con información de la SHCP.

Nivel de gasto presupuestado por rubros generales del sector forestal 2007-2011



Fuente: CCMSS con información de la SHCP.

La reorientación del gasto en el sector forestal iniciada en 2010 bajo la nueva administración de la Conafor ha traído importantes recursos económicos para impulsar el manejo de bosques naturales y la gestión planificada de las regiones forestales más importantes del país, acciones fundamentales para lograr el desarrollo sustentable del sector forestal y la conservación de los bosques del país.

Desde una perspectiva general, el proyecto de presupuesto 2011 presenta importantes avances en términos de la nueva estrategia de la Conafor 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", como se planteó durante la inauguración de la Expo forestal 2009; sin embargo, a la luz de la situación que viven actualmente los productores forestales mexicanos y de las metas propuestas por el sector en el Programa Especial de Cambio Climático (PECC) para cumplir con las metas nacionales de mitigación de emisiones al 2012, surgen algunos aspectos importantes que deberán ser revisadas en el Congreso a la luz de la siguiente información:

a) *Producción nacional maderable*

   De acuerdo con las cifras del sector forestal mexicano presentadas en el reciente informe presidencial 2010, la producción maderable estimada para este año será de 6.8 millones de metros cúbicos, cifra que representa apenas un 32.4 por ciento del consumo nacional estimado en 21.1 millones de metros cúbicos.

   Ante esta situación es importante revisar las prioridades para el sector y garantizar que el presupuesto destine un nivel adecuado de recursos para la producción forestal y la mejora en el manejo de los bosques naturales para lograr una producción forestal sustentable.

b) *Protección y conservación de los ecosistemas forestales*

   Como hemos sostenido reiteradamente en análisis previos, la deforestación y degradación de los bosques del país tienen una honda raíz en procesos regionales de crecimiento económico no sustentables que demandan recursos forestales y cambios de uso de suelo.

   Si los bosques no logran ser económicamente productivos y competir en rentabilidad (o al menos ofrecer incentivos para su conservación) contra los cambios de uso de suelo, inexorablemente enfrentarán presiones de deforestación y degradación.

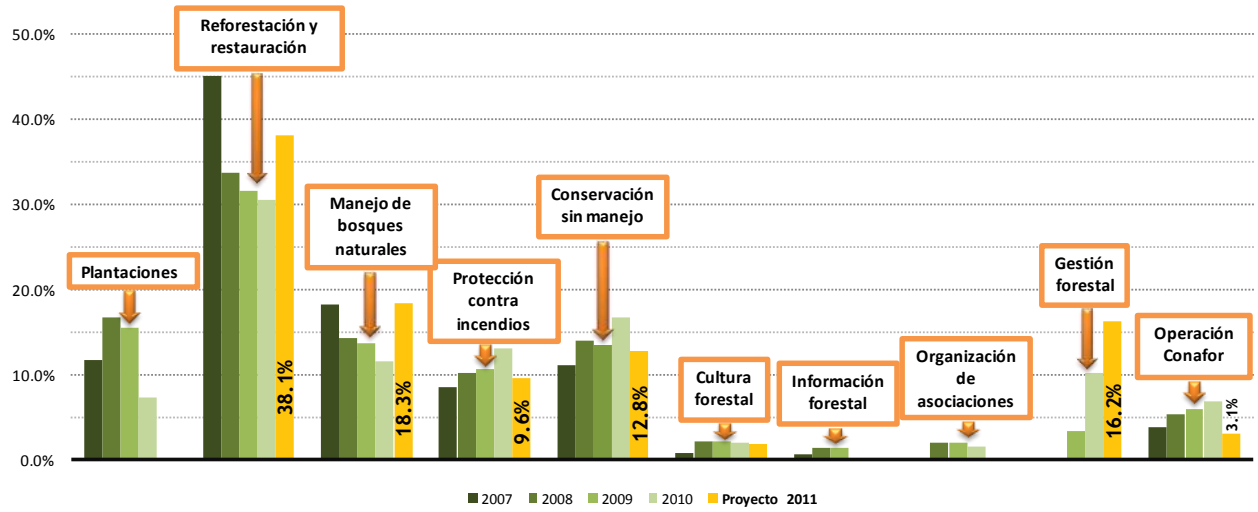
   Si consideramos esta realidad de los bosques mexicanos destinar un 38 por ciento del presupuesto de la Conafor en 2011 a la reforestación y restauración, y dejar el manejo de los bosques naturales con sólo un 18 por ciento puede resultar una apuesta insuficiente para lograr la conservación de los ecosistemas forestales del país y el impulso del sector como parte de un nuevo modelo de desarrollo sustentable nacional en el mediano plazo.

c) *Desarrollo social y económico del campo mexicano*

   Cerca de 13 millones de mexicanos y mexicanas habitan y dependen de los bosques para su vida diaria. Prácticamente todas estas personas a pesar de ser propietarios de los recursos forestales viven en condiciones de pobreza porque no cuentan con las capacidades para aprovecharlos de forma sustentable y generar ingresos que impulsen a su vez el desarrollo de grandes extensiones rurales del país.

   Apostar por una política de conservación de los bosques por encima de una política de manejo productivo sustentable de los mismos que contribuya a la mejora de las condiciones de vida de la población de las zonas rurales del país sin duda no contribuye a construir un futuro viable para el país.

Orientación del Presupuesto de Egresos de la Conafor 2007-2011



Fuente: CCMSS con información de la SHCP.

Conclusiones

El proyecto de presupuesto 2011 para la Conafor sin duda presenta avances importantes para resolver los problemas que enfrentan tanto la economía del sector forestal como la conservación de los ecosistemas forestales. En este sentido, la nueva estrategia aplicada y la distribución más equilibrada de los recursos presupuestales implican cambios positivos.

Sin embargo, destinar 38 por ciento de los recursos presupuestales a la reforestación y restauración contra un 18 por ciento dispuesto para el impulso al manejo de los bosques naturales puede representar un sesgo en la política forestal del país, que hasta hoy parece guiada más por metas planteadas desde el inicio del sexenio que por las necesidades de quienes habitan y son dueños de los bosques (quienes en su mayoría viven en condiciones de pobreza) o por las condiciones necesarias para garantizar la conservación de los bosques para el futuro del país.

Al igual que en nuestro análisis del proyecto de presupuesto 2010 y a pesar de los importantes avances en la distribución presupuestal del proyecto 2011, resulta necesaria una revisión de la asignación de recursos para impulsar con mayor decisión un manejo planificado de los bosques que logre detener los cambios de uso de suelo, el cambio climático y el avance de la deforestación y la degradación forestal.

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.