Presupuesto forestal 2016
¿Nuevos riesgos para los bosques?

- A pesar del recorte de un 40 por ciento a su presupuesto de operación, la CONAFOR contará con $5,178 millones de pesos para otorgar subsidios durante el ejercicio fiscal 2016, cifra equivalente al presupuesto de subsidios 2015.
- El recorte presupuestal traerán cambios a las Reglas de Operación, desaparición de los programas especiales y nuevos retos para avanzar en el manejo forestal sustentable y la conservación de los ecosistemas forestales.
- La desaparición de gran parte del personal dedicado de la CONAFOR vinculado con la silvicultura comunitaria produce un riesgo serio de retrocesos en la agenda forestal del país para los próximos años.
- Es necesario transparentar la distribución del presupuesto forestal para el 2016 y una revisión pública que ayude a mejorar la orientación del gasto público para facilitar el cumplimiento de objetivos.

En notas anteriores hemos señalado que la revisión del presupuesto federal realizada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) bajo el proceso llamado "Presupuesto base cero" es una oportunidad para eliminar el carácter asistencialista de algunos programas de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) y reactivar el manejo forestal comunitario que permita conservar activamente los recursos forestales y contribuir de forma sostenible al desarrollo de las economías campesinas.[i]

El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2016 (PPEF 2016) entregado por la SHCP el día 8 de septiembre al Congreso de la Unión considera una reducción del 40% para la operación de la CONAFOR y un incremento del techo presupuestal destinado para subsidios de $ 155.69 millones de pesos, lo que en precios constantes significa recuperar el poder adquisitivo perdido por la inflación de 2015.

Mantener el presupuesto destinado a subsidios del sector forestal parece una buena señal y puede leerse como una apuesta por mantener el impulso al sector forestal y un compromiso gubernamental para lograr las metas planteadas en el Programa Nacional Forestal 2014-18.

Sin embargo, el recorte a la operación de la CONAFOR se ha traducido en la eliminación del personal a cargo de los programas de silvicultura comunitaria y una reducción importante del personal en las gerencias estatales que suponen un riesgo para avanzar en el manejo forestal, podrían convertir a la Comisión en solo una ventanilla para dispersar subsidios y sobre todo, pueden provocar que las obras en campo tengan menor efectividad.

Para 2016 será casi un hecho ver retrocesos en la implementación de la estrategia de REDD+ con el cierre de la Gerencia de Proyectos y Mercados Forestales de Carbono de la Comisión Nacional Forestal, la cancelación del financiamiento a las Agencias de Desarrollo Local (ADL) y los Agentes Públicos de Desarrollo Territorial (APDT) y un menor impulso al manejo comunitario de bosques con la desaparición de los programas que atendían esta actividad (PROFOS y DECOFOS).

A lo anterior hay que sumar el riesgo que se corre al limitar la capacidad de CONAFOR (bastante mala en algunos aspectos de por sí) para operar y orientar correctamente sus "programas" y hacer llegar los subsidios a tiempo a los beneficiarios. Esto podría generar subejercicios y recortes de facto al dinero que llega a campo, provocando afectaciones importantes a las comunidades, ejidos y pequeños propietarios que estaban haciendo esfuerzos para mejorar sus acciones de manejo y las condiciones de sus bosques.

Con esta situación de fondo podríamos ver para los próximos años una concentración de los esfuerzos de la CONAFOR para desarrollar el manejo y aprovechamiento forestal en empresas contratistas y grandes productores y el abandono de los pequeños, a la par que podríamos ver de vuelta una inversión creciente en acciones de reforestación con fines asistenciales.

Como algunos especialistas ya han señalado en distintos espacios, el voluntario o involuntario debilitamiento de la estructura operativa de la CONAFOR por recortes presupuestales y salida de personal con experiencia no parece mejorar la capacidad de la institución para cumplir con su objetivo y supone un riesgo de involución de la política forestal del país que podría traducirse en la pérdida de años de esfuerzos por avanzar hacia la organización social, la gobernanza de los bosques y el fortalecimiento de empresas comunitarias.

Comparación del presupuesto de la CONAFOR, Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 y Proyecto de Presupuesto de Egresos 2016

Clasificación de programas presupuestarios /1	PP	Denominación	Gasto total /2			Porcentaje de crecimiento real (PEF 2015 / PPEF 2016 deflactado)
			PEF 2015	PPEF 2016	PPEF 2016 (deflactado)	
Apoyo a la función pública y al mejoramiento de la gestión	O001	Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno	$ 23,824,991	$ 19,736,697	$ 19,161,842	-20%
Apoyo al proceso presupuestario y para mejorar la eficiencia institucional	M001	Actividades de apoyo administrativo	$ 344,907,085	$ 219,786,637	$ 213,385,084	-38%
Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas	P002	Planeación, Dirección y Evaluación Ambiental	-	$ 4,950,000	$ 4,805,825	-
Prestación de servicios públicos	E014	Protección forestal	$ 2,267,746,352	$ 2,338,264,404	$ 2,270,159,616	0.11%
Proyectos de inversión	K138	Inversión en Infraestructura Social y Protección Ambiental	$ 72,240,519	$ 23,400,000	$ 22,718,447	-69%
Específicos	R015	Fideicomisos Ambientales	$ 7,400,000	$ 3,427,679	$ 3,327,844	-55%
	R099	Cuotas, Apoyos y Aportaciones a Organismos Internacionales	$ 5,500,000	Desaparece	Desaparece	-
Subsidios sujetos a reglas de operación	S219	Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable	-	$ 5,178,037,490	$ 5,027,220,864	-
Subsidios sujetos a reglas de operación	S219	Programa Nacional Forestal.- Pago por Servicios Ambientales	$ 2,206,617,078	Se fusionan	Se fusionan	-
Otros subsidios. Para otorgar subsidios no sujetos a reglas de operación, en su caso, se otorgan mediante convenios	U036	Programa Nacional Forestal.- Desarrollo Forestal	$ 2,815,727,721			
		TOTAL	**$ 7,743,963,746**	**$ 7,787,602,907**	**$ 7,560,779,521**	-2%

[1] Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Manual de Programación y presupuesto 2016. Anexo 2. Clasificación de programas presupuestarios (Pp's).* Disponible en: http://www.hacienda.gob.mx/EGRESOS/PEF/programacion/programacion_16/anexo2_manual_pyp_2016.pdf [consulta: septiembre 2015]

[2] Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Análisis Funcional Programático Económico, Presupuesto de Egresos de la Federación 2015 y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2016.

Cambios en la implementación de los apoyos de la CONAFOR para 2016

Para el ejercicio 2016 y como resultado de los cambios en el presupuesto, la CONAFOR está revisando la estructura programática y adecuando las reglas de operación para eliminar algunos conceptos de apoyo, como el financiamiento a la *Agencias de Desarrollo Local* o los financiamientos a comunidades y ejidos para *Prevención y Manejo del Fuego*, y agrupar otros, como el caso del nuevo concepto *Incubación e integración de la empresa o cadena productiva forestal* que agrupa diferentes acciones para la creación de empresas forestales comunitarias.

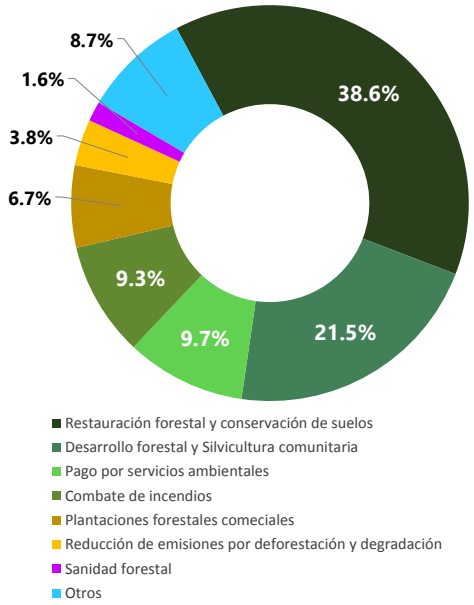
Las adecuaciones a las reglas de operación para 2016 traerán modificaciones también en la implementación de los apoyos incluyendo posibles incrementos en el presupuesto para Pago de Servicios Ambientales y disminuciones en los recursos destinados al Desarrollo Forestal Comunitario derivados de la eliminación de los Programas Especiales. Estos cambios aún no han sido formalizados y la CONAFOR realiza actualmente consultas al respecto.

En este sentido, y como ha señalado en diversas ocasiones el CCMSS, es necesario establecer un mecanismo para que anualmente se transparente la distribución del presupuesto de la CONAFOR a los distintos componentes o programas para favorecer una revisión pública que ayude a mejorar la orientación del gasto público y facilitar el cumplimiento de objetivos en campo a la vez que se resuelven las prioridades de las regiones forestales.

¿Por qué transparentar el presupuesto forestal?

A partir de información proporcionada por la CONAFOR al CCMSS a través de una solicitud de información al del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) para conocer el presupuesto asignado a las distintas coordinaciones y programas para el 2015 se identificó que para este año la dependencia destinó a *Reforestación, restauración de cuencas, y conservación y restauración de suelos* el 38.6% de los recursos, dejando a *Desarrollo Forestal y Silvicultura Comunitaria* con un 21.5% y reduciendo el *Pago de servicios ambientales* a un 9.7% (el periodo en que menos recursos se han canalizado a este rubro durante los últimos años), *Prevención y combate de incendios* con un 9.3%, *Plantaciones Forestales Comerciales* con un 6.7%, acciones de *Reducción de emisiones por deforestación y degradación de bosques* (REDD) con un 3.8% y *Sanidad forestal* con un 1.6%.

Distribución del presupuesto original asignado a la CONAFOR por categorías de apoyo, ejercicio fiscal 2015



Fuente: elaboración propia con base en información de la Comisión Nacional Forestal, solicitud de información vía INFOMEX, folio 1616100013515, 27 de abril de 2015.

Con el presupuesto 2015 como base y considerando la información que la propia CONAFOR ha difundido en algunos foros durante las últimas semanas, para el 2016 se estaría incrementando el presupuesto para Pago de Servicios Ambientales (que había representado entre el 20 y 25 por ciento anual de los subsidios otorgados por la Comisión en años anteriores) y se estarían disminuyendo los recursos para algunos componentes de Desarrollo Forestal Comunitario que incluyen acciones de vigilancia comunitaria o desarrollo de instrumentos comunitarios de planeación y uso del territorio.

¿Cuáles son las razones de estos vaivenes presupuestales? ¿Cómo se determinan prioridades de acción y de asignación recursos para cada año? ¿Cómo saber si el esfuerzo institucional y las inversiones de la CONAFOR definidas para cada año son las adecuadas para cumplir con las metas del sector y la mejora de las condiciones de las comunidades rurales y los ecosistemas forestales? Para los actores relacionados con las regiones forestales sería de gran utilidad conocer las respuestas a estas y otras preguntas para entender de mejor forma cuál es la visión desde la Comisión de los problemas que enfrentan quienes habitan los bosques y selvas y cómo se piensa apoyarles para mejorar sus condiciones de vida y las condiciones de sus recursos.

El Programa para un Gobierno Cercano y Moderno (PGCM) de la Secretaría de la Función Pública, que tiene fundamento en el Decreto de Austeridad de 2012, tiene entre sus objetivos "facilitar la participación ciudadana para la mejora de los programas y acciones del gobierno que deriven en la generación de espacios para la colaboración entre el gobierno, la sociedad civil y el sector privado" y "lograr que el presupuesto no sea manejado como un vehículo de asignación de recursos y control de gasto exclusivamente, sino como una herramienta para aumentar la eficiencia operativa y la efectividad del gasto público."[ii]

Si bien el PGCM se orienta más al trabajo de otras dependencias para fomentar la participación ciudadana en el diseño y evaluación de las políticas públicas y los programas gubernamentales, la CONAFOR tiene una gran oportunidad en este marco institucional para fortalecer la participación de los distintos actores del sector forestal para mejorar sus programas y la eficacia de sus inversiones, sobre todo ahora que la Comisión cuenta con menos personal y recursos para su operación.

Propuestas para mejorar la gestión y uso del presupuesto del sector forestal

Ante el recorte del presupuesto a la operación de la CONAFOR para el 2016 y el debilitamiento de la estructura institucional, sobre todo en las áreas responsables de lo referente a la silvicultura comunitaria, algunas áreas deberán encontrar nuevas formas de trabajo para cumplir con las metas anuales y no caer en una dinámica de *ventanilla de dispersión de subsidios* que no ayudaría a resolver los problemas que enfrentan las regiones forestales del país.

Este recorte que también afecta la capacidad de operación de las gerencias estatales seguramente disminuirá aún más la escasa capacidad de éstas para acompañar, apoyar y orientar a los propietarios forestales para mejorar el manejo y restauración de sus recursos.

Ante esta situación, el CCMSS considera necesario que la CONAFOR realice las siguientes acciones con carácter urgente:

a) Hacer público el desglose de los recursos que se destinará a cada coordinación, programa y gerencia estatal para el ejercicio fiscal 2016.

b) Publicar una nota metodológica que sustente la orientación del gasto público para el 2016, explicando cómo ayudarán estas inversiones al cumplimiento de los objetivos del Programa Nacional Forestal 2013-2018 y de la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC).

c) Llevar a cabo consultas públicas durante el 2016 para revisar las prioridades de gasto y retroalimentar el diseño del presupuesto de la CONAFOR para 2017 y 2018 con base en las necesidades regionales y locales y los resultados que han tenido los programas de apoyo implementados por la Comisión.

d) Poner en marcha de un plan de acción que logre efectivamente impulsar el desarrollo forestal comunitario y asegurar una mayor inversión del gasto público en acciones de Silvicultura Comunitaria para superar los múltiples obstáculos que limitan la participación de los productores forestales en el mercado nacional e internacional.

   En este sentido, todos los subsidios, incluso aquellos dirigidos a conservación y restauración forestal, deben contribuir con el fortalecimiento de las capacidades de gobernanza local, productivas, de mercadeo y planeación de las comunidades, ejidos y demás productores forestales para apoyar la conservación activa de los ecosistemas con un desarrollo de las economías campesinas.

e) Implementar un plan de trabajo para incentivar la discusión pública sobre los instrumentos, objetivos y el desempeño de los programas y, de este modo, afinar y cumplir con los objetivos de desarrollo forestal sustentable, crecimiento económico y desarrollo social.

Sin una mayor eficacia y eficiencia en el uso de los subsidios para las regiones forestales y una mayor participación de otros actores fuera de la CONAFOR en la definición e implementación de los programas gubernamentales no se podrá superar el debilitamiento institucional y los riesgos de retroceso que enfrenta la política forestal.

REFERENCIAS

[i] CCMSS, "Riesgos y oportunidades del presupuesto base cero para el sector forestal mexicano", nota informativa 42, julio 2015. Disponible en: http://www.ccmss.org.mx/documentacion/nota-informativa-42-riesgos-y-oportunidades-del-presupuesto-base-cero-para-el-sector-forestal-mexicano/ [consulta: septiembre 2015]

[ii] Secretaría de la Función Pública, "Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018", Diario Oficial de la Federación, 30 de Julio de 2013. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312420&fecha=30/08/2013