

La erosión presupuestal de la política ambiental mexicana: evidencias, argumentos y riesgos

Budget Erosion of Mexican Environmental Policy: Evidence, Arguments, and Risks



Eduardo Vega López

Profesor de Tiempo Completo
y director de la Facultad
de Economía, UNAM
<evegal3eco@gmail.com >

Journal of Economic Literature (JEL):
H3, H5, I18, K32

Palabras clave:
Políticas fiscales
y comportamiento
de los agentes económicos
Gasto público de la administración
Política gubernamental
Sanidad pública
medio ambiente, salud y seguridad

Keywords:
Fiscal Policies and Behavior
of Economic Agents
National Government Expenditures
Government Policy
Public Health
Environmental, Health and Safety

Fecha de recepción:

19 de mayo de 2020

Fecha de aceptación:

9 de julio de 2020

“... recortar drásticamente el gasto mientras la economía está profundamente deprimida es una estrategia contraproducente porque no hace más que agravar la depresión.”

Paul Krugman, junio de 2012.

Resumen

Se resalta la importancia del presupuesto público para el conjunto de la economía, ya que es relevante para su óptimo desempeño pues ahí se determinan montos, distribución en ramos y rubros de gasto y su asignación para los poderes de la unión. Por lo tanto, el presupuesto público representa las prioridades y la orientación que determinado gobierno privilegia. Se enfatiza la pérdida significativa de los recursos públicos que fondean los programas, los proyectos, las políticas de este sector ambiental federal. Asimismo se advierte sobre algunos costos y riesgos ambientales, ecológicos, hidrológicos y climáticos que podrían seguir acumulándose de continuar las tendencias presupuestales que están en curso, pues de no corregirse esta tendencia se tendría impactos muy adversos y duraderos sobre el bienestar de nuestra sociedad.

Abstract

The importance of public budget for the economy is brought out as a whole, since it is relevant for its optimal performance, considering how it determines the amounts, distribution by branches and expense items, as well as their allowance for Union powers. Because of that, public budget represents the priorities and the orientation that a government privileges. The significant loss of public resources that fund programs is emphasized, the same as projects and policies in environmental federal sector. It is warned about some environment, ecological, hydrological and climate costs and risks to be accumulated if current budget tendencies continue, since if not corrected would have very adverse and enduring impacts on our society's welfare.

Introducción

La importancia del presupuesto público en cualquier economía, en cualquier sociedad, es o debiera ser incuestionable. En México, entre otros muy importantes documentos, la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) es la contraparte imprescindible del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), para cada año de gobierno. Importan mucho sus montos, su distribución en ra-

296

ECONOMÍAunam vol. 17, núm. 51,
septiembre-diciembre, 2020

© 2020 Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía. Este es un artículo Open Access bajo la licencia CC BY-NC-ND (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>).

mos y rubros de gasto, las asignaciones para cada uno de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, sus programas y proyectos esenciales, sus transferencias a las entidades federativas y a los municipios, sus partidas de gasto corriente y gasto de inversión, sus proporciones relativas, incrementos y disminuciones, así como sus fuentes de financiamiento tributario y no tributario. El presupuesto público, específicamente el de egresos, es la expresión más cruda y elocuente de la definición genuina de las prioridades nacionales, regionales, sectoriales, estatales y municipales.

Hace casi 26 años, con muy notables antecedentes expresados en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue, 1983), la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA, 1988), la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio, 1992), el Instituto Nacional de Ecología (INE, 1992) y la Procuraduría Federal para la Protección al Ambiente (Profepa, 1992), emergió en el escenario institucional mexicano, a finales de 1994, la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap). Desde entonces, se ha experimentado una muy interesante e importante historia presupuestal ambiental que, de facto y de jure, desde hace algunos años a la fecha, lamentablemente viene exhibiendo un inculcable menor interés nacional en la conservación ecológica, la protección ambiental, el manejo adecuado de los recursos naturales y, en general, en el cumplimiento de la legislación y los procedimientos institucionales vigentes para promover el desarrollo económico, social, territorial, sustentable del país. En términos presupuestales, el año 2015 representa el punto máximo de la asignación de recursos públicos en favor de las tareas ambientales, hídricas, ecológicas y climáticas. Esto no necesariamente implicó siempre la obtención de resultados favorables, aunque los ha habido y muy notables durante los varios años de incremento presupuestal, depende mucho también del buen diseño y la implementación eficaz de las políticas, es decir, lo que se haga con los recursos públicos asignados. Pero, en general, contar con más recursos públicos sí representa la posibilidad real de plantear objetivos ambiciosos, metas retadoras, políticas bien ensambladas y obtener logros trascendentes y duraderos mediante un transparente y eficaz ejercicio presupuestal.

Después de 2015, la erosión presupuestal de la política ambiental mexicana ha sido imparable, lo cual, viene expresándose en la acumulación de costos ambientales, ecológicos, hidrológicos y climáticos demostrables. Este artículo se centra en la pérdida significativa de los recursos públicos que fondean los programas, los proyectos, las políticas de este sector ambiental federal. En otra ocasión, se abordarán los detalles de sus impactos adversos en términos de los costos aquí apenas aludidos, por ahora sólo se reitera que tales costos son demostrables. Las evidencias y los argumentos acerca de la erosión presupuestal que nos preocupa se presentan aquí con un solo énfasis: el de las cifras pre-

supuestales duras y elocuentes. Se referirán los principales montos del gasto programable ambiental federal, sus relaciones, proporciones y tendencias, tanto del sector central de la Semarnat como de sus tres comisiones nacionales (Conagua, Conafor, Conanp), sus dos institutos (IMTA, INECC), su procuraduría (Profepa) y su más reciente Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos (Ansipmash), la cual, apareció por primera vez en el presupuesto federal de este ramo ambiental en el año de 2016. La argumentación llevará a aludir algunos costos y riesgos ambientales, ecológicos, hidrológicos y climáticos que podrían seguir acumulándose de continuar las tendencias presupuestales que están en curso, los cuales tendrían impactos muy adversos y duraderos sobre el bienestar de nuestra sociedad, de no corregirse el rumbo.

Las cifras presupuestales duras y elocuentes

En 2008, el presupuesto de la Semarnat representó 2% del gasto programable total de la Federación y 6.3% del presupuesto asignado a todos los ramos administrativos, los cuales, agrupan a: la oficina de la Presidencia de la República, las 19 secretarías de Estado, la Comisión Reguladora de Energía, la Comisión Nacional de Hidrocarburos, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, los Tribunales Agrarios y las Entidades no sectorizadas. Tales proporciones porcentuales en relación con el gasto programable total mantuvieron niveles muy similares al de 2008, durante 2010 y 2015: 1.9 y 1.9%, respectivamente. En relación con el monto agregado correspondiente a los ramos administrativos del presupuesto federal, se registró ya una caída en relación a la proporción de 2008: 5.9% en 2010 y 5.7% en 2015.

No obstante, conviene recordar que para la Semarnat, su sector central, sus tres comisiones, sus dos institutos y su procuraduría, el 2015 fue el mejor año en términos presupuestales al recibir 67,976.7 millones de pesos, 35% de los cuales estuvieron destinados a sufragar el gasto corriente y 65% para fondar el gasto de inversión. El gasto de inversión de este sector ambiental se concentró en la Conagua en 87.2% y en la Conafor 11.2%, mientras que el sector central de la Semarnat ejerció 0.9% y la Conanp el restante 0.7%. En cuanto al gasto corriente, la concentración en ese mismo año fue de 50.8% a favor de la Conagua, de 26.9% para el sector central de la Semarnat, 11.8% para la Conafor, 4.6% para la Profepa, 3.7% para la Conanp y el restante 2.2%, por mitades, lo ejercieron el IMTA y el INECC, respectivamente. En términos reales, el presupuesto ambiental de 2015 también es el más alto hasta la fecha. Como se documenta aquí, la posterior y drástica caída se registra tanto en términos nominales como reales.

El desplome presupuestal de la política ambiental mexicana inició a partir de 2016 y se profundizó en 2017, 2019 y 2020, con un muy ligero repunte nominal, pero no real, en 2018. Como ya se dijo, la proporción porcentual del presupuesto ambiental en relación con el gasto programable total se redujo de manera muy significativa y también en relación con el presupuesto agregado de todos los ramos administrativos. Esta caída queda registrada de manera clara en la Tabla 1. Pasar de 2 a 0.7% y de 6.3 a 2.6% en las relaciones presupuestales aquí registradas, en el transcurso de los trece años más recientes, es apenas la primera evidencia de la erosión presupuestal de la política ambiental mexicana, así como de la menor importancia que se le otorga a esta política en las decisiones y acciones ejecutivas, legislativas y judiciales, a escala nacional.

Tabla 1. Caída del presupuesto ambiental en relación con el gasto programable total y el gasto total de los ramos administrativos de la Federación* (en porcentajes, %)

Años	PEF Semarnat / Gasto programable TOTAL	PEF Semarnat / Gasto Total Ramos Administrativos
2008	2.0	6.3
2010	1.9	5.9
2015	1.9	5.7
2017	1.0	3.7
2020	0.7	2.6

Fuente: elaboración propia con información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), 2020, https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto.

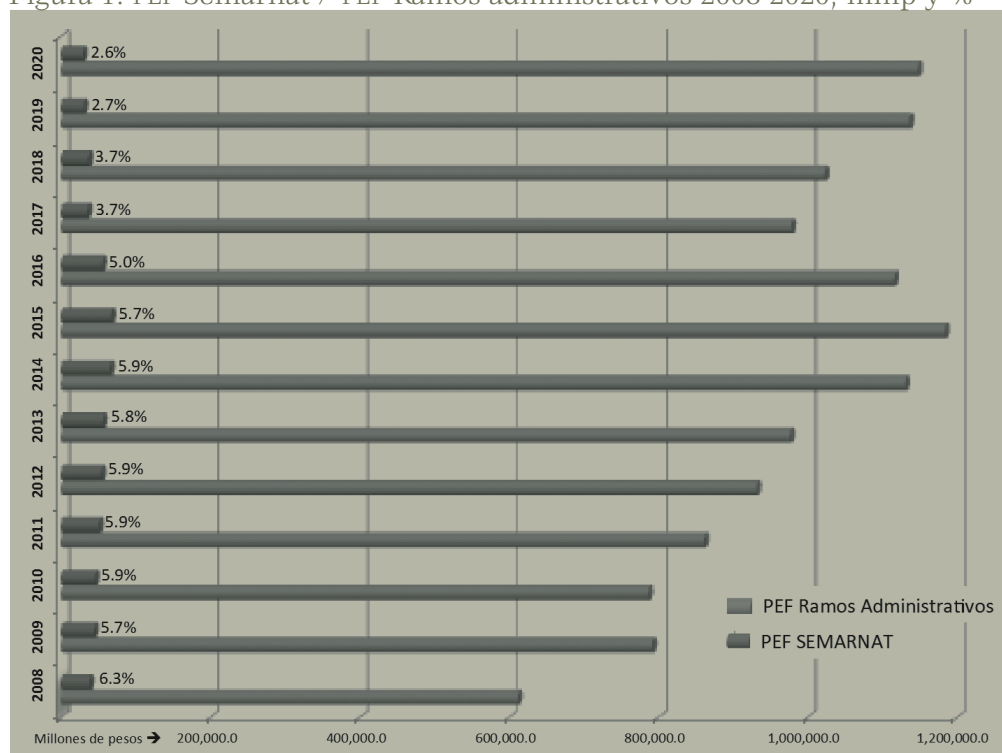
* Se refiere al gasto programable total del Presupuesto de Egresos de la Federación y a los recursos públicos de los 26 ramos administrativos, compuestos por la oficina de la Presidencia de la República, 19 secretarías de Estado, la Comisión Reguladora de Energía, la Comisión Nacional de Hidrocarburos, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, los Tribunales Agrarios y Entidades no sectorizadas.

En 2009, el incremento nominal del presupuesto ambiental fue proporcionalmente menor al incremento correspondiente del conjunto de los ramos administrativos de la Federación, por ello, en ese año se registra una reducción de su peso relativo. Durante 7 años, de 2009 al 2015, el presupuesto ambiental mantiene su peso relativo entre 5.7 y 5.9% sobre el correspondiente al total de los ramos administrativos. En 2016 se registra otra reducción, pero ésta a diferencia de la de 2009, no fue sólo en términos relativos, sino que de manera absoluta declinó en términos nominales y también reales, al tiempo que se convirtió en una persistente tendencia decreciente de 2017 a 2020.

En la Figura 1, se registra la trayectoria presupuestal ambiental *vis á vis* la de los ramos administrativos en conjunto e ilustra con claridad, en millones de pesos y en porcentajes, los cambios nominales y relativos experimentados

en los más recientes trece años. En 2020, la Semarnat, recibió el menor monto presupuestal de esta serie, equivalente a 29,869.5 millones de pesos, lo cual, representa apenas 2.6% del presupuesto de todos los ramos administrativos de la Federación.

Figura 1. PEF Semarnat / PEF Ramos administrativos 2008-2020, mmp y %



Fuente: elaboración propia con información de la SHCP, 2020: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto.

De esta manera, el presupuesto ambiental de 2020 exhibe una pérdida de 38,107.2 millones de pesos en relación con el asignado en 2015 y una pérdida de 1,115.0 millones de pesos en relación con el recibido en 2019. Estas drásticas reducciones son muy elocuentes en relación con la definición de las prioridades nacionales y, en términos nominales, en la Figura 2 se registran las trayectorias presupuestales de la Semarnat completa y de la Conagua, la principal comisión nacional del sector ambiental en términos presupuestales y de gestión pública de servicios básicos, con alto impacto en el funcionamiento regular de la economía, elemento imprescindible de las exportaciones agrícolas y del bienestar diario de la población mediante el abastecimiento público de agua potable y la colecta y el drenaje de las aguas residuales de diversas procedencias. Las pérdidas involucradas en estas trayectorias representan otra evidencia más de la erosión presupuestal de la política ambiental mexicana. Como puede observarse en esta Figura 2, el actual presupuesto federal ambien-

tal exhibe un monto nominal casi idéntico al presupuesto que recibió solamente la Conagua en 2008 ¡hace doce años!

Figura 2. México 2008-2020: desplome presupuestal ambiental PEF Semarnat y PEF Conagua

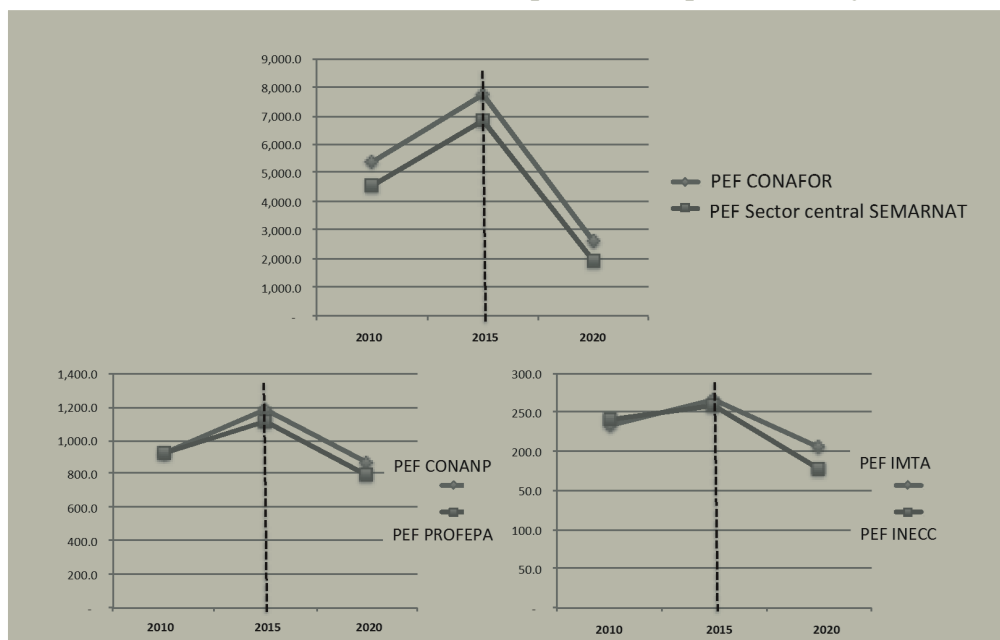


Fuente: elaboración propia con información de la SHCP, 2020: https://www.finanzaspublicas.hcienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto.

Para la Semarnat, sus órganos administrativos desconcentrados (Conagua, Conanp, Profepa, Ansipmash), sus entidades apoyadas (Conafor, IMTA, INECC) y su sector central, tal desplome presupuestal en conjunto, durante los más recientes cinco años, ha representado severas disminuciones también en términos reales: de 2015 a 2018 la caída fue de 63.7%; de 2018 a 2020 fue de 26%. Por su parte, para estos mismos dos momentos de la caída de los cinco años más recientes, las pérdidas presupuestales de la Conagua han sido, en términos reales, de 64.4 y 21.7%, respectivamente. Las evidencias no pueden ser más expresivas acerca de la virtual inoperancia de muchos de los importantes rubros de la acción pública en materia ambiental. No hay lugar a exageración alguna, lo que hay que hacer es reconocer que estas trayectorias y tendencias presupuestales no pueden o no debieran continuar y, sin embargo, dada la situación tan grave relacionada con la emergencia sanitaria por Covid-19 y las muy adversas consecuencias sociales y económicas del imprescindible resguardo domiciliario para evitar aún más contagios y muertes, pareciera que la tentación a profundizar la austeridad presupuestal, ya de por sí acendrada, será una realidad para el año 2021. Ojalá estemos aún a tiempo para convencer a quienes toman estas decisiones de lo contrario.

De 2008 a 2020, la disponibilidad de recursos públicos por parte del sector central de la Semarnat, la Conafor, la Conanp, la Profepa, el IMTA y el INECC también dibujan esta suerte de “V invertida” o de “acento circunflejo”, donde la cúspide presupuestal, en todos los casos, también es 2015. El que no se trate de una reducción solo agregada con algunos “ganadores internos” dentro del presupuesto ambiental federal, sino que las pérdidas sean significativas, persistentes y generalizadas en todo este sector que debiera ser crucial para cualquier proyecto nacional y cualquier propuesta de desarrollo, lamentablemente es evidencia adicional de la erosión presupuestal de la política ambiental mexicana. Por ello, todo el sector ambiental y cada uno de sus componentes tienen hoy menor capacidad de atención, regulación, gestión, prevención, influencia, intervención, preservación, restauración, fomento y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas, sus servicios ambientales y de los recursos naturales del país. La Figura 3 resume estas preocupantes trayectorias presupuestales tomando como referencia los años 2010, 2015 y 2020.

Figura 3. México 2010-2020: Desplome presupuestal ambiental, PEF Conafor, PEF sector Central Semarnat, PEF Conanp, PEF Profepa, PEF IMTA y PEF INECC



Fuente: elaboración propia con información de la SHCP, 2020: https://www.finanzaspublicas.hcienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto.

Como ya se dijo, la Ansipmash apareció presupuestalmente en el ramo que corresponde a la Semarnat, a partir de 2016. En este caso, de 2016 a 2020 la “V invertida” también se registra pero teniendo como cúspide presupuestal el 2018, con una asignación nominal de 614.7 millones de pesos que representó

entonces 1.6% del presupuesto ambiental federal, al tiempo que los 324.7 millones de pesos que recibió en 2020, representaron apenas 1.1% del presupuesto ambiental de este año. Por cierto, no es un detalle menor que esta reciente agencia nacional haya recibido un presupuesto mayor de 2016 a 2019, que el presupuesto sumado cada año, correspondiente al de dos institutos que debieran ser genuinamente estratégicos: el IMTA y el INECC.

De esta manera queda documentada la erosión presupuestal aquí revisada. La Semarnat completa, como ramo administrativo 16 del Presupuesto de Egresos de la Federación, su sector central, sus tres comisiones, sus dos institutos y su agencia nacional no sólo disponen de menores recursos públicos hoy, sino del monto más bajo que se tenga registrado durante mucho tiempo, en términos nominales y reales. De los 29,869.5 millones de pesos que recibió este año el sector ambiental completo, apenas 17,102.9 millones de pesos los destina a gasto corriente, es decir casi 30% menos de lo que ejerció en 2015, mientras que para sufragar el gasto de inversión sólo ejerce 12,766.5 millones de pesos, equivalente a un monto menor en 3 veces y media del que dispuso en 2015.

Tabla 2. México 2010-2020: Gasto Programable del Presupuesto de Egresos de la Federación (millones de pesos)

	Gasto Total			Gasto Corriente			Gasto de Inversión		
	2010	2015	2020	2010	2015	2020	2010	2015	2020
Total	2,425,552.7	3,669,815.6	4,407,403.7	1,840,953.7	2,795,285.3	2,680,611.5	584,598.9	874,530.3	761,589.3
Ramos administrativos	787,505.8	1,184,295.1	1,148,400.2	640,938.4	969,689.2	1,014,907.3	146,567.4	214,605.80	133,492.8
16. Medio Ambiente y Recursos Naturales	46,236.2	67,976.7	29,869.5	15,508.2	24,011.6	17,102.9	30,728.0	43,965.1	12,766.5
a. Sector central	4,543.8	6,851.6	1,927.6	2,470.1	6,458.0	1,686.9	2,073.7	393.6	240.6
b. CONAGUA	34,017.1	50,563.3	22,985.3	9,285.4	12,201.3	11,552.0	24,731.7	38,362.0	11,433.2
c. CONAFOR	5,352.9	7,743.9	2,586.2	1,786.4	2,840.7	1,671.3	3,566.5	4,903.2	914.8
d. CONANP	923.7	1,185.5	869.5	598.4	879.3	691.7	325.3	306.2	177.7
e. PROFEPA	923.8	1,107.2	793.0	897.0	1,107.2	793.0	26.7	...	...
f. ANSIPMASH	...	...	324.7	...	...	324.7	...	...	...
g. IMTA	234.2	267.3	204.9	233.2	267.3	204.9	1.0	...	...
h. INECC	240.4	257.6	178.0	237.5	257.6	178.0	2.9	...	...

Fuente: elaboración propia con información de la SHCP, 2020: https://www.finanzaspublicas.hcienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto.

Es muy conocido el enorme peso presupuestal que la Conagua y, en menor proporción, la Conafor y el sector central de la propia Semarnat, tienen sobre el presupuesto ambiental federal. Dependiendo del año que se trate puede haber pequeñas variaciones, pero suele ser que la Conagua represente 74%, la Conafor 11% y el sector central 10%, es decir, sólo el restante 5% lo ejercen la Conanp, la Profepa, la Ansimash, el IMTA y el INECC. Y precisamente por esta estructura porcentual, los recortes tan notables y generalizados de los que ha sido objeto este ramo 16 del presupuesto de la Federación, han puesto en la inminente parálisis o, al menos en riesgo muy serio, acciones públicas imprescindibles como: la operación, el mantenimiento, la reparación y la ampliación de la infraestructura de riego agrícola; el drenaje de aguas excedentes en los distritos de buen temporal; la inversión y el manejo de la infraestructura de potabilización de agua y la mayor cobertura requerida de abastecimiento público

de agua potable, de servicios de alcantarillado y saneamiento. Igualmente en riesgo están otros programas importantes relacionados con la conservación y el buen manejo de las coberturas forestales y sus diversos servicios ambientales; con la consolidación del sistema nacional de áreas naturales protegidas; con el mejoramiento de la calidad del aire que respiramos en nuestras ciudades medias, grandes y en sus zonas metropolitanas; o con algunas otras acciones cruciales vinculadas, ni más ni menos, que al cumplimiento de nuestras metas de cambio climático y las comprometidas con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Las asignaciones presupuestales sirven para realizar bien estas y muchas otras acciones que tienen impactos directos con nuestro bienestar social presente y futuro.

Palabras de cierre

¿Será que debemos suponer que no importa el buen manejo de las cuencas hidrográficas y de los insustituibles sistemas hidrológicos? ¿Acaso el cuidado de nuestras zonas costeras y la conservación de los ambientes marinos no tienen implicaciones económicas, turísticas, pesqueras, sociales, además de las ecológicas? ¿Podremos evitar los peores escenarios de cambio climático local y regional en nuestro país sin dejar avanzar a las energías renovables y sin conservar nuestros sumideros naturales de carbono? A la Conabio apenas y se le aludió aquí, pues no es orgánica ni presupuestalmente parte de la Semarnat, pero qué duda cabe que sí es imprescindible para la política ambiental mexicana y para apoyar cualquier proyecto nacional de conservación ecológica, bienestar social y desarrollo sustentable. Sigamos ofreciendo evidencias, argumentos y sugerencias para tratar que los “acentos circunflejos” presupuestales desaparezcan del sector ambiental nacional. Un diccionario cualquiera dirá que el “acento circunflejo” se compone de uno agudo y otro grave unidos por arriba. Ojalá que no se agrave aún más en el 2021 y que los años que le siguen, sean de mejores asignaciones presupuestales hasta recuperar los niveles que se requieren, para enfrentar de manera favorable las múltiples desarticulaciones y rezagos que hoy exhibe la política ambiental nacional. No hay posibilidades reales para que esto ocurra mientras dure la austeridad presupuestal, mientras dure la resistencia a poner en marcha una política que genere más ingresos públicos para poder fondear las prioridades del país. Tendremos que modificar el Presupuesto de Egresos de la Federación y, en consecuencia, modificar la Ley de Ingresos de la Federación.

Referencias

- Cordera, Rolando y Enrique Provencio (2019), *Consideraciones y Propuestas sobre la Estrategia de Desarrollo para México*, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, Grupo Nuevo Curso de Desarrollo, UNAM.
- SHCP (2020), https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto
- Vega, Eduardo (2020), *La sustentabilidad en el contexto actual: ¿cuáles son las piezas imprescindibles y cuáles los mejores modelos para armar una propuesta eficaz?*, videoconferencia impartida durante la Primera Semana LEAD-México, 24^a Generación, bajo el programa Análisis y Evaluación de los Paradigmas Básicos: los paradigmas de la Economía, El Colegio de México, A.C., CDMX, jueves 23 de abril de 2020.