Transparencia presupuestaria: clave para la construcción de una política efectiva de mitigación y adaptación del cambio climático

Vania Montalvo[1] (vmontalvo@tm.org.mx)
Gabriela Niño[2] (gnino@cemda.org.mx)
Paulina Deschamps[3] (pdeschamps@ccmss.org.mx)
Aroa de la Fuente[4] (aroa@fundar.org.mx) [5]

Contar con presupuesto público para enfrentar las causas y efectos del calentamiento global es un punto clave para poder implementar acciones concretas y efectivas, y de esta manera, dar cumplimiento a los compromisos internacionales y de política pública en la materia. Sin embargo, no es suficiente que los países cuenten con estos recursos, es necesario también que éstos sean planeados, asignados, ejecutados y evaluados de manera eficiente y con plena participación de los diferentes actores gubernamentales y sociales.

Un paso clave para avanzar en esta dirección es la creación y fortalecimiento de herramientas que permitan el acceso a la información sobre el presupuesto público dirigido a cambio climático. Estas herramientas deben facilitar, como mínimo, lo siguiente: i) conocer los criterios bajo los cuales los recursos son asignados y su nivel de relación y pertinencia con la atención al cambio climático y la política pública que lo sustenta; ii) presentar la información de tal manera que permita el seguimiento del gasto público en todas sus fases –formulación, asignación, ejercicio y evaluación–; y, iii) permitir y facilitar la medición de su impacto.

Para avanzar en este sentido, en 2011 se creó un Anexo Transversal en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en el cual las diferentes instancias públicas deben reportar los recursos que destinan a este tema. Este anexo debe concentrar la información sobre todos los recursos federales destinados a atender esta problemática. Si bien esto representó un paso positivo para transparentar el presupuesto público en la materia, aún es necesario fortalecer este instrumento para que se convierta en un mecanismo efectivo de transparencia presupuestaria.

Anexo Transversal 16 "Recursos para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático"

El anexo presentado en el Proyecto del PEF 2015 (PPEF) del Poder Ejecutivo reporta que para este año los recursos dirigidos a cambio climático ascienden a 40,663,437,822 pesos, que corresponde a 0.87 por ciento del PEF total. Sin embargo, la forma en que la información es presentada en el anexo no permite conocer a qué acciones concretas se dirigirán los recursos; como tampoco facilita monitorear y evaluar su impacto en las acciones realizadas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) y adaptar al país a los cambios del clima que ya se están produciendo. De esta manera, es necesario realizar mejoras al anexo en los siguientes campos:

1.–Presentación y desagregación de la información.

2.–Fortalecimiento de la metodología utilizada por las dependencias y entidades para establecer qué recursos reportarán en el anexo.

3.–Monitoreo y evaluación del ejercicio de los recursos reportados en el anexo.

1.–Transparencia Mexicana
2.–Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA).
3.–Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible (CCSMM).
4.–Fundar, Centro de Análisis e Investigación.
5.–Integrantes del Grupo de Financiamiento para Cambio Climático formado por 15 organizaciones de la sociedad civil y diversos actores mexicanos que comparten la convicción sobre la necesidad de instrumentar políticas públicas integrales que, desde el marco de derechos humanos, la igualdad de género y la sustentabilidad, se dirijan a la mitigación y adaptación del cambio climático. Contenidos en la Ley General de Cambio Climático, el Plan Nacional de Desarrollo, la Estrategia Nacional de Cambio Climático y el Programa Especial de Cambio Climático, entre otros instrumentos nacionales, así como en los Tratados Internacionales en la materia suscritos por el Estado mexicano.

Grupo de Financiamiento para Cambio Climático México

Mejoras a realizar al Anexo Transversal 16 "Recursos para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático"

A continuación se presentan una serie de recomendaciones puntuales sobre cada uno de estos puntos que, de ser atendidos durante la negociación presupuestaria, supondrían un avance importante en la transparencia de los recursos públicos destinados a la atención del cambio climático en el país.

1. Presentación de la información

Se debe establecer en el Decreto del PEF la obligación de que el anexo 16 incluya información desagregada por:

-Objetivo (mitigación y/o adaptación), Ramo, Clave, Nombre del Programa Presupuestario, Unidad Responsable, Naturaleza del Gasto (inversión, corriente), Porcentaje del Programa y del Ramo, Origen del Recurso (financiamiento, cooperación internacional, recursos propios) y su correlación con las metas nacionales de mitigación y adaptación al cambio climático.

- Igualmente, la obligación de que en el anexo 16 se incluya el presupuesto desagregado del Fondo para el Cambio Climático, identificando los recursos que se destinan a la propia operatividad del Fondo y distinguiéndolos de los recursos anuales que, en su caso, señale el PEF para su integración en el patrimonio del Fondo y que serán administrados por éste.

2. Metodología

- Es necesario que la Cámara de Diputados inste a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a hacer pública la metodología utilizada para la elaboración del Anexo 16. Esto con el objetivo de poder conocer con precisión cómo estos recursos atienden las metas nacionales en materia de cambio climático.

- Se requiere publicar información sobre los criterios que las dependencias y entidades utilizan para clasificar el presupuesto dirigido a mitigación y adaptación del cambio climático y que, por tanto, es incluido en el anexo.

- Se necesita contar con indicadores que incluyan un cálculo del impacto en mitigación y adaptación para determinar qué recursos pueden ser incluidos en el anexo. Dichos indicadores deberán basarse en las estrategias sectoriales ubicadas como prioritarias en materia de cambio climático.

Las medidas propuestas son necesarias para fortalecer la metodología de asignación, ya que algunos programas reportados en el anexo 16 del PPEF 2015 no corresponden a acciones dirigidas a la reducción de emisiones o de vulnerabilidad; así como a la adaptación del país ante el cambio climático. Asimismo, el anexo citado no cuenta hasta la fecha con indicadores que permitan medir su impacto. Por ejemplo:

-El Ramo 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales incluye varios recursos de programas operados por la Comisión Nacional Forestal (Conafor), los cuales no están asociados a una lógica estratégica o temática en términos de atención al cambio climático. El Programa Nacional Forestal Pago Por Servicios Ambientales (S219) en realidad comprende a los programas que se operan por reglas de operación; el Programa Nacional Forestal Desarrollo Forestal (U036) corresponde a los programas que se ejecutan por lineamientos; y el Programa Nacional Forestal Protección Forestal (E014), incluye gastos operativos, de combate a incendios y otras actividades de operación de la Conafor.

-El Ramo 18 Energía incluye en el anexo recursos asignados a los programas Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas en Aprovechamiento Sustentable de la Energía (P008) y Gestión e Implementación en Aprovechamiento Sustentable de la Energía (E009) de la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía (CONUEE). Si bien estos programas cuentan con indicadores de desempeño que permiten identificar el ahorro de energía sobre los ingresos del Producto Interno Bruto (PIB), no cuentan con indicadores que permitan medir su impacto en la reducción de emisiones.

3. Seguimiento al ejercicio del gasto

- Se debe establecer en el Decreto del PEF 2015 la obligación de que los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública presenten la información

requerida y con el nivel de desagregación especificado en los artículos anteriores. Se debe incluir, además del avance financiero, el avance físico, la población atendida y, en la medida en que se vayan estableciendo, el grado de avance en los indicadores sobre el impacto de los recursos en la mitigación y adaptación.

- Se debe realizar una evaluación y publicar un reporte al final del año fiscal sobre los avances y el impacto de los recursos del anexo 16 en término de emisiones de GEI y adaptación. Este reporte debe incluir medidas para la mejora de la efectividad de los recursos comprometidos para alcanzar las metas y objetivos de la política climática del país.

Conclusiones

El papel que juegue la Cámara de Diputados durante esta negociación presupuestaria será clave para avanzar en la construcción de una política climática adecuada que asegure los recursos presupuestarios necesarios para lograr que el país cumpla con sus metas en materia de cambio climático. Si los cambios propuestos se llevan a cabo, se lograría, por un lado, una mayor transparencia y rendición de cuentas del presupuesto dirigido hacia este fin, lo que sin duda mejoraría la participación del Congreso y la ciudadanía en la materia. Por otro lado, contar con criterios claros para la inserción de los programas en el anexo servirá para que únicamente se reporten aquellos recursos que realmente se dirigen a acciones de mitigación y adaptación; por lo que habrá una mejor comprensión del actuar gubernamental en la materia. Por último, la creación de indicadores permitirá una mejor evaluación de la efectividad de los recursos y, por lo tanto, establecer medidas para reorientar la política hacia acciones que cada vez tengan un mayor impacto en la reducción de las emisiones de GEI y la vulnerabilidad ante el calentamiento global.