

# Examinando la credibilidad presupuestaria en el sector de protección ambiental de México

Andrea Larios Campos, Fundar, Centro de Análisis e Investigación



# Examinando la credibilidad presupuestaria en el sector de protección ambiental de México

Andrea Larios Campos, Fundar, Centro de Análisis e Investigación

## Table of Contents

Introducción	4
Tendencias de credibilidad presupuestaria en el sector de protección ambiental	6
Impacto de los retos de credibilidad presupuestaria en los resultados sectoriales	11
Conclusiones y recomendaciones	13

## Introducción

Desde la pandemia y de sus efectos sobre el gasto público, el gobierno federal de México ha vuelto a su tendencia previa de gastar por encima del presupuesto inicialmente aprobado. Con excepción de las medidas de austeridad implementadas durante la pandemia, que resultaron en un subejercicio durante 2020, el gasto ha presentado un sobrejercicio entre 6 y 7 contra el presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados (ver Tabla 1).

Entre 2017 y 2022, un período que incluye los últimos dos años de la administración anterior y cuatro de la actual, el gobierno federal de México gastó, en promedio, 4 por ciento más que el presupuesto aprobado. Investigaciones previas realizadas por International Budget Partnership (IBP) y Fundar también encontraron que hubo sobreejercicios sobre el presupuesto total aprobado entre 2014 y 2017 en un orden que fue de tres por ciento en 2015 y 16 por ciento en 2016.<sup>1</sup>

**Tabla 1. Gasto público neto en México (nivel federal) en millones de MXN**

EF	Aprobado	Ejercido	% desviación
2017	6,588,838	6,984,724	6%
2018	6,780,224	7,177,925	6%
2019	7,199,885	7,143,850	-1%
2020	7,236,090	7,102,562	-2%
2021	7,088,208	7,583,687	7%
2022	7,456,839	7,962,558	7%
<b>Promedio</b>			<b>4%</b>

Fuente: Cuenta Pública de la Secretaría de Hacienda

Las desviaciones en el presupuesto federal varían entre sectores y dependencias. Por ejemplo, en la administración anterior, se daban subejercicios constantes en el presupuesto para desarrollo social, mientras que la oficina de la presidencia tenía un alto nivel de sobrejercicio. En contraste, la actual administración inició su período con el compromiso de cortar gastos en un amplio rango de sectores a

<sup>1</sup> International Budget Partnership, Fundar (2019). "Explaining Budget Deviation: a Budget Credibility Snapshot." Disponible en: <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/mexico-budget-credibility-snapshot-ibp-2019.pdf>

cambio de proteger y aumentar el presupuesto para programas sociales.<sup>2</sup>

Lo anterior se cumplió. Bajo el mandato de la “austeridad republicana,” el gobierno federal ha recortado el presupuesto para Secretarías, órganos autónomos, sectores y programas públicos que no se consideran prioritarios. Un ejemplo clave de lo anterior es el presupuesto asignado a protección ambiental. Éste se encuentra vinculado a tres de los Objetivos de Desarrollo Sustentable de las Naciones Unidas (ODS): ODS 13, Acción por el clima; ODS 14, Vida submarina; y ODS 15, Vida de ecosistemas terrestres.

Por este motivo, el presente informe busca identificar los retos de credibilidad presupuestaria en el sector de protección ambiental en México, examinando las tendencias de desviaciones presupuestales en la Secretaría de Medio Ambiente (Semarnat) durante los ejercicios fiscales 2017-2022. El análisis examinará los recursos de la Secretaría según la clasificación económica y funcional, ya que observar únicamente el presupuesto agregado esconde las asignaciones para otras o categorías que no están vinculadas al cumplimiento de los ODS.

El estudio utiliza diversas fuentes, incluyendo bases de datos de presupuesto federal, reportes de ejercicio presupuestal anual y el último Informe Nacional Voluntario presentado por México en 2021.

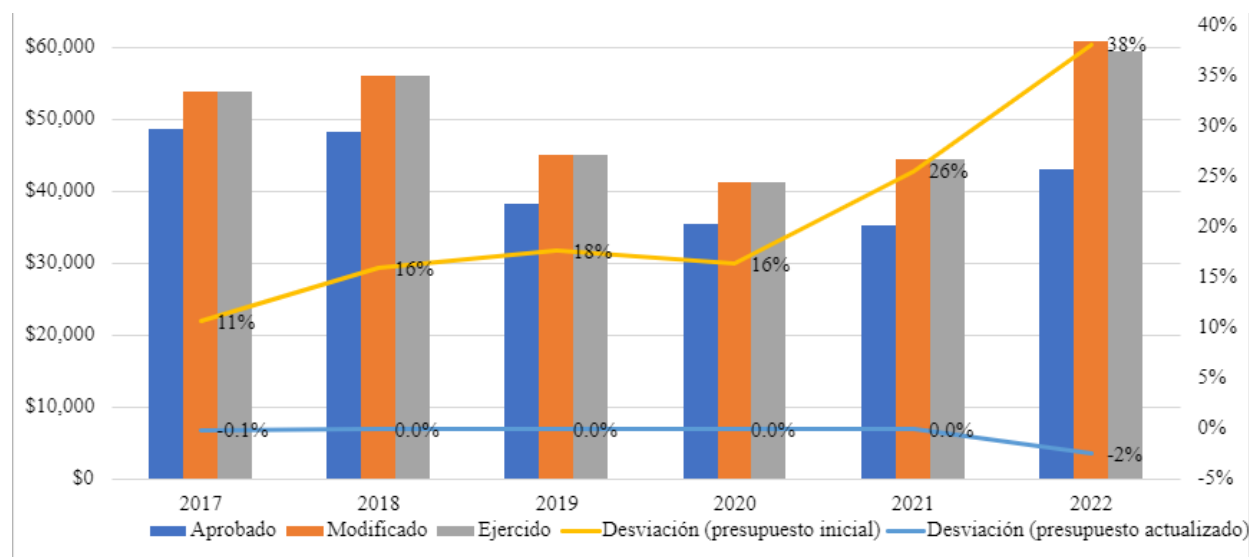
---

2 Para más información, consultar “Mexico: Budget Credibility and the ODS (2022).” Disponible en: <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Mexico-Budget-Credibility-and-the-Sustainable-Development-Goals.pdf>

## Tendencias de credibilidad presupuestaria en el sector de protección ambiental

El ejercicio presupuestario de la Semarnat se caracteriza por revisiones al alza en cada ejercicio fiscal, resultando en un sobreejercicio comparado contra los recursos aprobados en orden de 21 por ciento en promedio. Al comparar los recursos ejercidos contra el presupuesto revisado, las desviaciones promedian -0.4 por ciento (ver Figura 1).

**Figura 1. Tendencia del ejercicio presupuestal de la Secretaría de Medio Ambiente en millones de MXN (2017-2022)**



Fuente: Cuenta Pública de la Secretaría de Hacienda

Se observan dos tendencias generales. Por una parte, hay baja credibilidad presupuestaria con relación al presupuesto inicial, ya que la Secretaría sistemáticamente gasta más recursos de los que aprueba la Cámara de Diputados. Sin embargo, considerando el presupuesto inicial de la Secretaría, los objetivos de gasto revisados se cumplen en su mayoría.

Cada Secretaría es responsable de preparar un presupuesto preliminar que se entrega a la Secretaría de Hacienda para su revisión e integración al presupuesto federal final, mismo que se presenta ante el Congreso para su discusión y aprobación.<sup>3</sup> Las constantes revisiones al alza durante este proceso podrían sugerir deficiencias por parte de la Semarnat en su proceso de planeación presupuestaria. Una explicación alternativa es que el presupuesto de la Semarnat se ve afectado por la proporción de ingresos no tributarios obtenidos durante el año derivados de derechos y productos ambientales, mismos que son más difíciles de estimar e, igualmente, de asignar.

En cuanto a las leyes presupuestarias, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) define el marco legal para las desviaciones presupuestarias. Específicamente, cuando las desviaciones presupuestarias excedan más del cinco por ciento del presupuesto total de la entidad pública, deberán reportarse y justificarse en los Reportes de gasto público trimestrales.<sup>4</sup> Sin embargo, esto no ocurre, lo cual contraviene el marco legal actual, mismo que establece que los ajustes presupuestarios deben explicarse y pueden realizarse sólo si permiten un mejor cumplimiento de los objetivos de cada programa.

El incumplimiento de la legislación federal complica una evaluación objetiva sobre la medida en la que las desviaciones permiten un mejor cumplimiento de los objetivos de cada programa. Con el propósito de hacer una evaluación objetiva sobre el grado en el que el presupuesto público promueve la protección ambiental, el presente informe identifica las tendencias en el ejercicio presupuestario del sector ambiental y procura cotejarlas contra la realización de los ODS correspondientes.

Para iniciar un análisis desagregado, es importante saber que el presupuesto de la Semarnat se divide en cinco categorías funcionales, cada una con subcategorías. El análisis a continuación se enfoca en la clasificación funcional de "Protección ambiental" y las tres subcategorías directamente relacionadas con las ODS que nos competen: protección de la diversidad biológica y del paisaje, otros problemas de protección ambiental y reducción de la contaminación.<sup>5</sup>

Se realiza un primer análisis observando las asignaciones agregadas de las tres subcategorías arriba descritas. Los datos muestran un sobreejercicio en cuanto al gasto presupuestal, excepto en el ejercicio fiscal (EF) 2019 y 2020. En efecto, el gasto se desvió por más de seis por ciento en promedio durante dicho periodo.

---

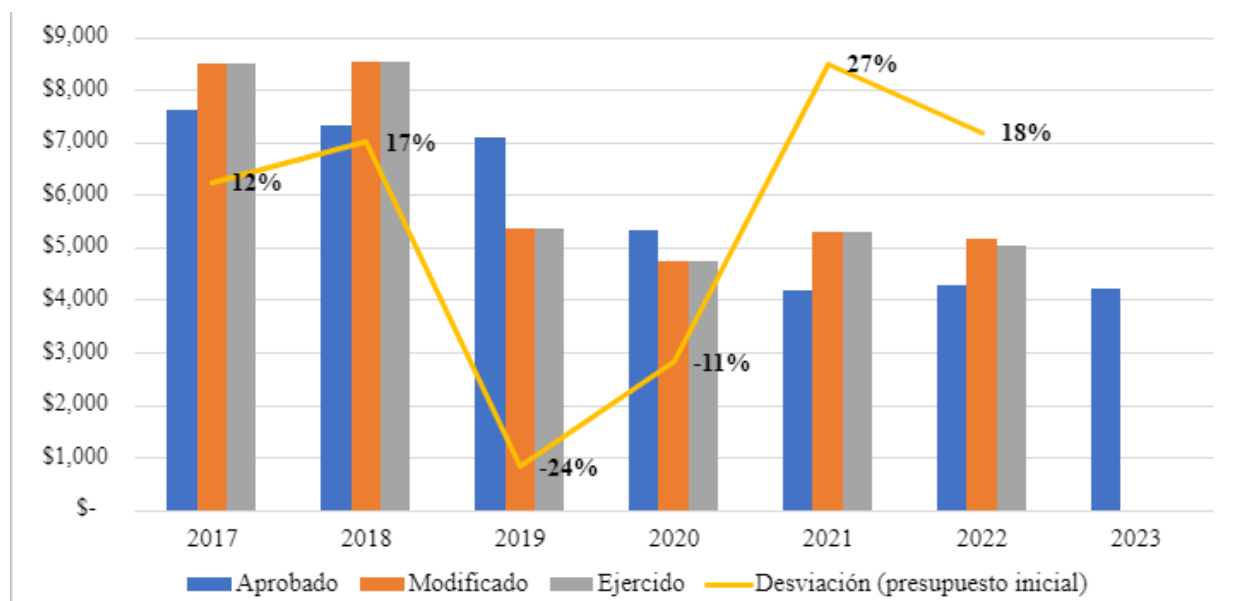
3 Las reglas para el proceso de asignación de presupuesto y programación pueden consultarse en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, título segundo, capítulo 1. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>

4 Las modificaciones al gasto público, el uso de ingresos excedentes y otros conceptos de gasto, así como las causas de las variaciones en el gasto.

5 Las otras subcategorías incluidas en la Protección ambiental son Administración hidráulica, Gestión de aguas residuales y Drenaje y alcantarillado. Pero estas no se consideran en el presente análisis a efecto de ser consistente con el primer informe sobre ODS y credibilidad presupuestaria (<https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Mexico-Budget-Credibility-and-the-Sustainable-Development-Goals.pdf>). Esto debido a que están ligados a ODS 6, Agua potable y saneamiento. En cuanto a las subcategorías, Reducción de la contaminación se eliminó en el ejercicio fiscal 2020.

Además de que indica una baja credibilidad presupuestaria, el sobreejercicio de la Secretaría también puede vincularse a los recortes presupuestales, mismos que han resultado en recortes año contra año de las asignaciones para la categoría funcional de protección ambiental. En efecto, el presupuesto aprobado para 2023 fue 45 por ciento menor al presupuesto máximo observado en 2017 (ver Figura 2). Además, en 2023, el presupuesto para protección ambiental representó el 0.2 por ciento del presupuesto total, una proporción que ha caído constantemente desde 2017 y que es insuficiente para financiar la lucha contra el cambio climático y para la transición energética.

**Figura 2. Tendencias de ejercicio presupuestal en la categoría funcional de protección ambiental en millones de MXN (2017-2022)**

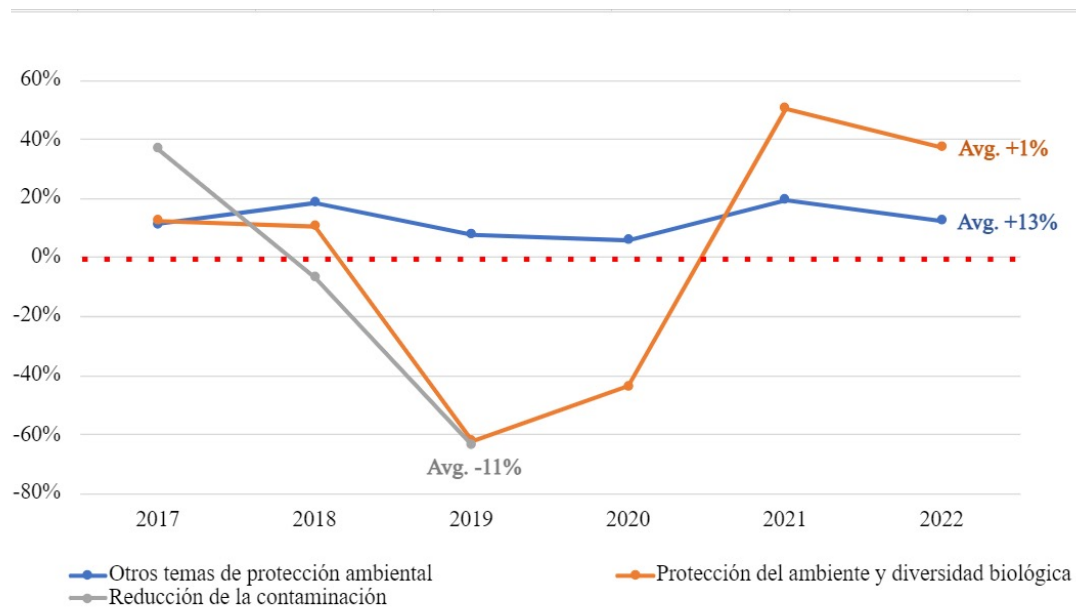


Fuente: Cuenta Pública de la Secretaría de Hacienda

Una tendencia similar puede observarse en las tendencias de ejecución presupuestal por subcategoría. Las asignaciones se han recortado desde sus niveles de 2017 en todas las categorías, a pesar de que hay sobreejercicio contra el presupuesto aprobado inicialmente en dos de las tres subcategorías (ver Figura 3). También es relevante notar que, después un patrón persistente de subejercicio, la categoría de reducción de la contaminación se eliminó del presupuesto público en 2019.



**Figura 3. Tendencias de ejercicio presupuestal versus Presupuesto inicial de las subcategorías dedicadas a protección ambiental (2017-2022)**



Fuente: Cuenta Pública de la Secretaría de Hacienda

La clasificación económica también brinda más luz sobre el ejercicio presupuestal. Los datos muestran que la credibilidad presupuestaria es mayor para el gasto corriente que para el gasto de capital. Si bien muestran tendencias diferenciadas, ambas categorías muestran desviaciones por más del diez por ciento contra el presupuesto inicial. Mientras que el gasto corriente se revisa consistentemente al alza y, por tanto, presenta sobrejercicios contra el presupuesto aprobado, el gasto de capital muestra modificaciones a la baja subsecuentes y, por tanto, presenta subejercicios, excepto en el EF 2021 y 2022 (ver Tabla 2).

**Tabla 2. Tendencias en el ejercicio presupuestal de subcategorías dedicadas a protección ambiental dividido por categoría económica en millones de MXN (2017-2022)**

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
	Millones de MXN					
<b>Gasto corriente</b>						
Aprobado	6,824	6,483	4,461	4,148	3,825	3,825
Modificado	7,725	7,851	4,824	4,282	4,853	4,670
Ejercido	7,724	7,851	4,822	4,282	4,853	4,529
Desviación (inicial)	13%	21%	8%	3%	27%	18%
Desviación (actualizado)	-0.01%	0%	-0.05%	-0.01%	0.0%	-3%
<b>Gasto de capital</b>						
Aprobado	785	829	2,644	1,191	341	442
Modificado	770	687	550	465	425	507
Ejercido	770	687	550	465	425	505
Desviación (inicial)	-2%	-17%	-79%	-61%	25%	14%
Desviación (actualizado)	0%	-0.002%	0%	0%	0%	-0.5%

Fuente: Cuenta Pública de la Secretaría de Hacienda

En efecto, al observar la Cuenta Pública Anual, la cual ofrece un mínimo de justificaciones sobre reasignaciones, y analizarla en el período de 2017-2022, se explica que las desviaciones al alza se deben a una adquisición de suministros y gastos operativos mayores a los esperados, en su mayoría vinculados a costos de mano de obra.<sup>6</sup>

En algunos casos, el mayor gasto corriente se cubre con ingresos mayores recibidos del pago de multas cobradas (ingresos no tributarios). Sin embargo, en otros casos, se relaciona con recortes presupuestales de otras categorías, como son las inversiones.

Efectivamente, el gasto de capital en inversiones físicas se queda sin ejercer en su mayor parte cuando se le compara con el presupuesto inicial debido a reducciones en los recursos disponibles que aplica la Secretaría de Hacienda a varios de los programas a cargo de la Semarnat. Estas reducciones causan el retraso de obras programadas para su ejecución a lo largo del país. Los reportes de Cuenta Pública no proporcionan detalles sobre las obras retrasadas. Sin embargo, en la sección a continuación, se discutirá brevemente un programa en específico.

6 Disponible en: <https://www.cuentapublica.hacienda.gob.mx/>

# Impacto de los retos de credibilidad presupuestaria en los resultados sectoriales

En 2020, México reafirmó su compromiso con el Acuerdo de París para mantener el aumento de la temperatura global a menos de 2°C mediante la implementación de distintas políticas. Sin embargo, el último Reporte de Transparencia Climática (2022) establece que las actuales metas y avances de México son insuficientes. Ciertamente, el gobierno continúa priorizando la inversión en infraestructura para refinar petróleo y en el subsidio de combustibles fósiles.

Adicionalmente, el Reporte de Desarrollo Sustentable 2022 muestra que ODS 13 sobre Acción por el clima, ODS 14 sobre Vida submarina y ODS 15 sobre Vida de ecosistemas terrestres no están en camino de cumplir o mantener los ODS.

Adicionalmente, Climate Action Tracker (CAT) calificó las políticas y acciones de México como sustancialmente insuficientes para la lucha contra el cambio climático y para alcanzar los compromisos de emisiones para 2030.<sup>7</sup> La evaluación indica que las políticas y su implementación, relativas a la Agenda 2030, sugieren un aumento, no una disminución, de emisiones. CAT critica a la actual administración, argumentando que las políticas climáticas y ambientales del país han retrocedido desde que se priorizó el uso de combustibles fósiles “bajo el pretexto de seguridad energética y austeridad republicana” (CAT, 2022).

La credibilidad presupuestaria en este caso no muestra un subejercicio de recursos en el agregado, lo que podría significar un mejor financiamiento de las actividades públicas en el sector, pero la realidad es que el aumento en el presupuesto para protección ambiental se aplica en gasto corriente en vez de gasto de capital y en programas sin relación directa con la lucha contra el cambio climático. Además, el presupuesto asignado a protección ambiental representa sólo el 0.2 por ciento del gasto público total, lo cual es insuficiente en vista de que el estimado de inversiones necesarias para la transición energética y lucha contra el cambio climático para economías en vías de desarrollo es de entre \$28 mil millones y \$68

---

7 Climate Action Tracker (CAT) es un análisis científico independiente que mide las acciones climáticas del gobierno dirigidas a cumplir el acuerdo de mantener el calentamiento global por debajo de los 2°C y hacer esfuerzos para limitarlo a sólo 1.5°C. Lo producen dos organizaciones de investigación, Climate Analytics y New Climate Institute. Disponible en: <https://climateactiontracker.org/countries/mexico/policies-action/>.

mil millones por año.<sup>8</sup>

Un ejemplo concreto del subejercicio en gasto de capital se observa en las reasignaciones de la categoría del 2021 en el programa de “Conservación y gestión de áreas naturales protegidas.” En este caso, el gasto de capital se modificó hasta llegar a 52 por ciento por debajo que el presupuesto aprobado inicialmente de 20 millones de MXN. Esto es un problema para las actividades de protección ambiental de México, pues las Áreas Naturales Protegidas (ANP) son la principal herramienta para la conservación del patrimonio natural del país.

Según investigaciones de Fundar, las asignaciones iniciales para cada ANP al inicio del año son simbólicas, pues la disponibilidad de dichos recursos varía a lo largo del año según las redistribuciones que hacen las direcciones de cada Secretaría o por la misma Secretaría de Hacienda. Directores de ANP en el noroeste del país han dicho en entrevistas que el proceso para obtener recursos es lento, por lo que el horizonte para gastar los recursos cierra antes de siquiera recibirlos. Por esto, las ANP se dirigen a socios privados para seguir operando sus programas (Fundar, 2020).<sup>9</sup>

Incluso cuando los ingresos no tributarios exceden el presupuesto inicial, usualmente se usan para cubrir gastos corrientes en vez de financiar gastos de capital. Combinado con la baja credibilidad presupuestaria, estas ineficiencias significan que el presupuesto aprobado de Semarnat rara vez se cumple, causando distorsiones en su plan y ejercicio presupuesto anual.

---

8 Semarnat. Aspectos económicos para la adaptación al cambio climático (2018). Disponible en: [https://apps1.semarnat.gob.mx:8443/dgeia/compendio\\_2018/dgeiawf.semarnat.gob.mx\\_8080/ibi\\_apps/WFServlet4355.html](https://apps1.semarnat.gob.mx:8443/dgeia/compendio_2018/dgeiawf.semarnat.gob.mx_8080/ibi_apps/WFServlet4355.html)

9 García-Tobón, A., C. Brown-Sola, M. A. Palmeros y A. Castillo-López. 2020. Cuidar lo que importa: Presupuesto para el Patrimonio Natural. Una Mirada al Presupuesto para las Áreas Naturales Protegidas. Fundar, Centro de Análisis e Investigación, Sociedad de Historia Natural Niparajá y Pronatura Noroeste. 38pp. Ciudad de México. Disponible en: <https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2020/05/Cuidar-lo-que-importa-presupuesto-patrimonio-natural-2020.pdf>

## Conclusiones y recomendaciones

Este informe identifica dos problemas principales en cuanto a tendencias de ejercicio presupuestal para protección ambiental. Uno, las asignaciones se han recortado en repetidas ocasiones y actualmente están por debajo de sus niveles de 2017, demostrando que la lucha contra el cambio climático no es prioritaria para la actual administración. Dos, la credibilidad presupuestaria dentro del sector es menor para el gasto de capital que para el gasto corriente. Esto demuestra que hay un sobreejercicio de los limitados recursos en programas y actividades que no inciden directamente sobre la lucha contra el cambio climático, ya que son principalmente resultado de costos de mano de obra mayores a los esperados.

Además, el gobierno no cumple con el mandato legal de justificar debidamente las reasignaciones presupuestales cuando estas excedan el límite de cinco por ciento, lo cual debilita aún más la credibilidad presupuestaria del país.

Para mejorar la credibilidad presupuestaria, Semarnat debe responder ante el Congreso de México, quien debe exigir explicaciones detalladas sobre las desviaciones contra el presupuesto aprobado y cómo contribuyen o debilitan el progreso en el sector y el logro de los objetivos de desarrollo sostenible. Otra forma de incentivar la transparencia presupuestaria es que cuando las reasignaciones superen un límite, deben discutirse obligatoriamente en la Cámara de Diputados antes de que puedan ejecutarse los cambios.

Finalmente, con evaluaciones de impacto obligatorias, el gobierno puede evaluar si las asignaciones presupuestarias para programas y servicios dentro del sector de protección ambiental están ayudando a revertir los problemas que buscan resolver.

En este sentido, Fundar seguirá promoviendo mayor transparencia en el ejercicio de fondos públicos y una mayor credibilidad presupuestaria mediante el análisis anual de la propuesta de Presupuesto Federal. Específicamente, mediante su participación en los parlamentos abiertos de la Cámara de Diputados sobre el presupuesto, Fundar continuará subrayando la importancia de presupuestos creíbles y límites para las reasignaciones, especialmente cuando éstas ponen en riesgo el acceso a derechos humanos y el cumplimiento de los ODS.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> El año pasado, los mensajes clave sobre la redistribución del presupuesto se incluyeron dentro del presupuesto para igualdad de género de México.

The International Budget Partnership (IBP) headquarters:

750 First Street NE, Suite 700

Washington, D.C. 20002

Tel: +1 202 792 6833

The International Budget Partnership is a global partnership of budget analysts, community organizers, and advocates working to advance public budget systems that work for all people, not a privileged few. Together, we generate data, advocate for reform, and build the skills and knowledge of people so that everyone can have a voice in budget decisions that impact their lives.

For more information on IBP:

[info@internationalbudget.org](mailto:info@internationalbudget.org) or visit

[www.internationalbudget.org](http://www.internationalbudget.org)



[@OpenBudgets](https://twitter.com/OpenBudgets)



[International Budget Partnership](https://www.facebook.com/InternationalBudgetPartnership)



[International Budget Partnership](https://www.youtube.com/InternationalBudgetPartnership)



[International Budget Partnership](https://www.linkedin.com/company/InternationalBudgetPartnership)

