

ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO DE LA FEDERACIÓN EN MATERIA DE CAMBIO CLIMÁTICO

Centro Mario Molina

18 de febrero de 2013

Resumen

En el contexto de un planteamiento de crecimiento económico de baja intensidad de carbono para México, analizar integralmente el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es altamente relevante, de tal forma que permita jerarquizar los proyectos y justificar sus montos de inversión de acuerdo a un análisis costo-beneficio. Por ello, el Centro Mario Molina para Estudios Estratégicos sobre Energía y Medio Ambiente, A.C. (CMM), en coordinación con asesores expertos en el tema y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), llevó a cabo un análisis del PEF 2012, que dio como resultado la conformación de un anexo transversal sobre cambio climático en el PEF 2013 nombrado “Anexo 15. Recursos para la Mitigación de los efectos del Cambio Climático”, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 27 de diciembre de 2012. El presente ejercicio también podrá ser de utilidad en la integración de la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) 2013-2018, así como el Programa Especial de Cambio Climático (PECC) 2013-2018, de tal forma que se destinen los recursos adecuados y suficientes para el logro de los objetivos de la Ley General de Cambio Climático (LGCC) y la operación de la Política Nacional en la materia.

1 INTRODUCCIÓN

El cambio climático es un problema con características únicas, que involucra interacciones complejas entre procesos naturales, sociales, económicos y políticos a escala mundial [1], por lo que la política nacional de cambio climático requiere ser integrada en una base jurídica e institucional sólida, que cuente con estrategias e instrumentos de gran alcance y que se integre en todos los sectores de la Administración Pública Federal (APF). Hasta el PEF 2012, si bien se sabía que se realizaban gastos o inversiones en acciones que ayudan a combatir el cambio climático, no se tenía la certeza de cuantos programas o proyectos tenían injerencia directa sobre él, ni tampoco el monto de los recursos que destinaban para tal fin. Lo anterior suponía un ineficiente ejercicio de recursos y esfuerzos para lograr el objetivo de reducir las emisiones en 30 %, respecto del nivel actual para 2020, y en 50 % para 2050, respecto de los valores de 2000, condicionado al apoyo financiero internacional - tal como se determinó en el “Compromiso de Cancún” - por lo que se estimó conveniente identificar con claridad

los programas y proyectos del PEF que se dedican al mismo.

2 OBJETIVO

Identificar plenamente los programas y recursos presupuestarios del PEF que contribuyen a disminuir los efectos del cambio climático a partir de dos grandes ejes, mitigación y adaptación, así como el grado en que las acciones contenidas en cada uno de ellos, repercuten en una mejora al medio ambiente.

3 METODOLOGÍA

El análisis y desarrollo del proyecto se llevó a cabo en cuatro etapas principalmente. En la actividad “1. Análisis del contexto normativo, institucional e internacional” se revisó el marco normativo como la LGCC y otras disposiciones aplicables, así como los fundamentos institucionales de la APF; de las dependencias involucradas directa e indirectamente

en acciones y programas de cambio climático, como Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Secretaría de Energía (SENER), Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE); de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC); de la ENCC; del PECC 2009-2012, así como de los sectores social y privado, además de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y su Protocolo de Kioto; y de las Comunicaciones Nacionales ante el Cambio Climático.

Dentro de la actividad no. 2 nombrada “Política nacional de cambio climático”, se analizó la estructura institucional de la Política Nacional de Cambio Climático 2012; la nueva organización de la CICC, además del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC), en el contexto de la LGCC, publicada en Junio de 2012.

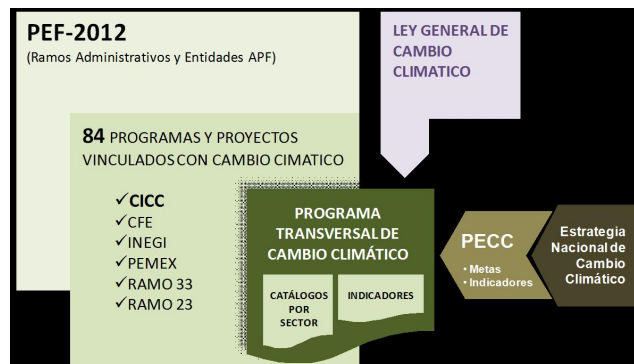
En el tema “3. Análisis del presupuesto de egresos de la federación”, se consideraron varios rubros como el PEF 2012 (Gasto Total Nacional), la estructura programática para el cambio climático; los programas y proyectos relacionados con la ENCC en el PEF por Sectores, entre ellos: Ramo 04 “Gobernación”, Ramo 05 “Relaciones Exteriores”, Ramo 06 “Hacienda y Crédito Público”, Ramo 08 “Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación”, Ramo 09. “Comunicaciones y Transportes”, Ramo 10 “Economía”, Ramo 11 “Educación Pública”, Ramo 12 “Salud”, Ramo 13 “Marina”, Ramo 16 “Medio Ambiente y Recursos Naturales”, Ramo 18 “Energía”, Ramo 20 “Desarrollo Social”, Ramo 21 “Turismo”, Ramo 23 “Provisiones Salariales y Económicas” (Fondo de Desastres Naturales – FONDEN), Ramo 38 “Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología”, Ramo 40 “Información Nacional Estadística y Geográfica”, Ramo 33 “Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”, Pemex y CFE.

Respecto al punto no. 4 “Propuesta de apertura programática en materia de cambio climático”, se definieron primeramente los criterios de adaptación y mitigación, así como un catálogo de posibles acciones, los cuales responden a procedimientos de cálculo específicos para cada una. Dicho catálogo se refiere a cinco grandes acciones, las cuales tienen a su vez medidas recomendadas o ejemplificadas para cada caso:

1. Eliminación de fugas y emisiones directas de metano.
2. Reducción de emisiones de metano mediante su conversión a bióxido de carbono (CO₂) utilizando métodos de combustión.
3. Reducción de emisiones de CO₂ al evitar la quema de combustibles fósiles.
 - a) Generación de energía eléctrica mediante fuentes renovables.
 - b) Eficiencia o ahorro de energía en:
 - i. Sector Energético (Petróleo y gas, y Electricidad)
 - ii. Sector Industrial
 - iii. Sector Transporte
4. Captura y almacenamiento geológico o aprovechamiento de CO₂.
5. Reducción de emisiones de Gases Efecto Invernadero (GEI) por reforestación.

Con los elementos antes mencionados, se revisó el PEF 2012 considerando en primer término los programas de las dependencias integrantes de la CICC y su relación con el cumplimiento de acciones en materia de cambio climático y el presupuesto asignado a las mismas en 2012. Además, como ya se mencionó, se amplió el análisis a otras dependencias y entidades de la APF, como Pemex y la CFE, de donde se obtuvo una selección de 84 programas que cumplieran con dichos principios.

Figura 1: Instrumentos Analizados en Materia de Cambio Climático



4 RESULTADOS

Con base en los elementos señalados anteriormente, se analizó la propuesta en un equipo de trabajo conformado por especialistas del Centro Mario Molina, conjuntamente con la SHCP dando como resultado un listado de 38 programas, el cual se integró al Proyecto de PEF 2013 como “Anexo 15. Recursos para la mitigación de los efectos del cambio climático”, siendo publicado en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2013 en el Diario Oficial de la Federación del 27 de diciembre de 2012. De los 38 programas de que consta el Anexo 15, dieciséis corresponden al ramo 16 “Medio Ambiente y Recursos Naturales”; ocho relativos al ramo de “Energía”; dos respecto del ramo “Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación” y dos más referentes al ramo 23 en lo concerniente al FONDEN. El resto de programas se ubican en los siguientes rubros: Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Comunicaciones y Transportes; Salud; Marina; Desarrollo Social; Turismo; Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; Pemex, y; CFE, con un programa cada uno. En lo que respecta al monto de recursos asignados, la mayor parte de ellos (11,483,927,182 pesos), corresponde al ramo 16 “Medio Ambiente y Recursos Naturales”; le siguen el ramo 8 “Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación” con 10,730,000,000 pesos. En tercer lugar, se encuentra el ramo 23 con 5,830,807,975 pesos, relativos al FONDEN, mientras que en cuarto lugar se ubicó Pemex con 3,533,988,992 pesos. Por otro lado, el programa con menos recursos asignados fue el ramo 38 “Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología” con 150,000 pesos. De esta forma, por primera vez en México se cuantificarán con exactitud los recursos presupuestales para la mitigación y adaptación de los efectos del cambio climático, a ser aplicados de manera transversal entre 11 dependencias de la APF que forman parte de la CICC, recursos del Ramo 23, así como de Pemex y CFE.

5 CONCLUSIONES

La Ley General de Cambio Climático brinda la oportunidad de aplicar los programas y acciones en materia de prevención y mitigación que no sólo reviertan los efectos señalados, sino que establezcan oportunidades de financiamiento de diversas fuentes y la participación de sectores de la sociedad civil comprometidos con el mejoramiento ambiental y de las condiciones sociales y económicas de la población. El presente análisis brinda desde la perspectiva institucional

y presupuestal un primer ejercicio para la búsqueda de mecanismos viables de financiamiento de los programas y acciones requeridos en la aplicación de la Política Nacional de Cambio Climático, a través de un esquema transversal en la APF, que posteriormente se podría aplicar en otros ámbitos de la administración pública local. Asimismo este documento, pionero en su género, permitirá coadyuvar con las autoridades en la presente administración 2012-2018 para fortalecer y diseñar instrumentos eficaces en la atención de un tema prioritario para alcanzar desarrollo sustentable del país. Las inversiones que se realicen en este sentido resultarán en un beneficio neto para el país, al fomentar un desarrollo con mayor eficiencia energética, menor emisión de contaminantes y gases de efecto invernadero.

REFERENCIAS

- [1] SEMARNAT-INE, “Cambio Climático: Una visión desde México” Julia Martínez, Adrián Fernández, Patricia Osnaya Compiladores, 2008