

Reflexiones sobre el gasto público ambiental en México

Roberto Fernández G.*

Ya que muchos procesos biológicos ocurren a distintas escalas (pequeña, mediana y grande), los arreglos de gobierno (manejo) que puedan lidiar con este nivel de complejidad necesitan estar organizados a múltiples escalas y estar adecuadamente relacionados. La importancia de los arreglos institucionales encadenados con unidades casi autónomas operando desde las escalas más pequeñas hasta las más grande se demuestra en este artículo. También se presentan algunos estudios detallados sobre las instituciones de autogobierno que han permanecido durante largo tiempo, al igual que las lecciones que se desprenden de ellos.

* Colaborador de la Coordinación de Asesores del INE. Este trabajo se inscribe en la *Memoria del Instituto Nacional de Ecología* que se está realizando con la colaboración de la Red para el Desarrollo Sostenible de México, A.C.

La gestión ambiental moderna se concibe como el conjunto de acciones que buscan orientar y alentar cambios en nuestras actividades sociales y económicas, como productores y consumidores, que nos coloquen en la senda de un desarrollo sustentable.¹

En términos más concretos, la gestión ambiental significa darle dirección y poner en marcha toda una gama de decisiones, recursos y acciones – gubernamentales, privadas y sociales– orientadas a la protección, el cuidado y la restauración del medio ambiente. Con ella se trata de inducir cambios que permitan:

- Un aprovechamiento de los recursos naturales que garantice su renovación natural; como es el caso de aprovechamientos forestales o pesqueros porque no agotan el recurso, por el contrario permiten su gradual restauración;

- Un adecuado ritmo de explotación de los recursos naturales no renovables, como lo ejemplifican el petróleo o los minerales, para que los cambios tecnológicos y las fuentes de energía alternativas puedan suplir su agotamiento, al mismo tiempo que se norma su utilización para evitar el degradamiento ambiental;

- Un mejoramiento de las condiciones del medio ambiente, sobre todo en las ciudades, a través de controlar y disminuir las emisiones tóxicas a la atmósfera, la basura, los residuos industriales peligrosos y las descargas urbanas, industriales y agrícolas a ríos, lagos y costas.

- Unos patrones de consumo equilibrados para lo cual requerimos de cambios graduales pero muy profundos en la intensidad con que consumimos agua, y en la forma de producir y disponer todo tipo de empaques y envases que utilizamos al consumir productos.

Al plantear que la *gestión ambiental* pretende inducir estas enormes transformaciones, es necesario enfatizar que no se concibe como una acción exclusivamente gubernamental, sino como

una serie de acuerdos y relaciones que se establecen al interior del gobierno y entre el gobierno y la sociedad, para:

- El diseño y la aplicación de programas de gobierno, de normas y políticas ambientales y de instrumentos técnico-ambientales;

- La ampliación y promoción de las diversas formas en que los diferentes actores (gobierno federal, estatales y municipales, entidades académicas, organizaciones no gubernamentales, organismos sociales, empresas, etc.) interactúan, colaboran y consensan acuerdos para atender asuntos y conflictos relacionados con el medio ambiente y los recursos naturales.

En México, el Instituto Nacional de Ecología, órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca es la institución pública federal encargada de regular y normar la protección del medio ambiente, lo que lo convierte en el punto de referencia para estas reflexiones sobre el gasto público en medio ambiente.

Para comprender cabalmente los conceptos de este análisis es necesario revisar de manera rápida los beneficios de la gestión ambiental y los costos de la degradación en nuestro país.

BENEFICIOS DEL GASTO PÚBLICO QUE EJERCE EL INE

Los objetivos del INE cristalizan en una serie de productos y servicios (ver recuadro 1, página 44) que describen las principales líneas de trabajo y de la gestión ambiental del Instituto. Si revisamos tales aspectos con un ojo crítico se hace evidente el enorme potencial que tiene esta institución para incidir en condiciones que den lugar a un mayor beneficio social. Y resulta importante revisar estos beneficios a la luz del hecho que representa que el gasto público canalizado a través del Instituto ha contribuido a la generación de un valor público, mismo que se presenta a continuación de manera más detallada:

- Al preservar el capital natural se está actuando preventivamente, evitando costos futuros que

¹ Parte de esta sección fue tomada de la Ponencia *La gestión ambiental* de Enrique Provencio, agosto de 1997.

deberán ser erogados. Así, invertir en la preservación del capital natural significa menores presiones futuras sobre el gasto público, e incrementa la tasa de formación de capital registrada, si bien el estado actual de las cuentas nacionales no puede cuantificarlo de manera total. Además, existen otros valores reconocibles en la actividad.

- Contra lo que frecuentemente se cree, la aplicación de los instrumentos de política ambiental en el sector industrial reduce los costos para las empresas en el mediano y largo plazos, y genera adicionalmente un mercado de tecnologías “limpias” (equipo de producción y de control) que crece aceleradamente. La experiencia internacional en la materia da pruebas claras de que hay una fuerte asociación entre la normatividad y el control ambiental y el desarrollo del mercado ambiental. En México se ha observado tal comportamiento. La tasa de crecimiento del mercado ambiental en tecnología de control es cercana al 20%, sobre una base de alrededor de 2 mil millones de dólares en 1994,² pero esto subestima el tamaño del “mercado ambiental industrial”, ya que no considera adecuaciones de proceso.

- La tendencia en los últimos años ha sido desarrollar normas y modificar procesos de regulación específica de manera que tiendan a imponer preferentemente soluciones estructurales (cambios de tecnología de producción) antes que equipo de control, con lo que se esperan crecientes inversiones que modernizen la planta productiva, que prevengan la contaminación y que minimicen la generación de desechos.

- El crecimiento del gasto público ambiental induce inversiones, investigación y desarrollo tecnológico. De hecho, el cambio de énfasis normativo y de regulación ambiental en el país es una apuesta al desarrollo de tecnologías de proceso, a diferencia de los países desarrollados.

² Véase cuadro resumen de oportunidades de inversión en el mercado ambiental en México 1995-2010, elaborado por la Dirección General de Regulación Ambiental del INE en el marco de la Comisión Promotora de Inversiones Ambientales (www.ine.gob.mx/dgra/sector_industria/brisa/mercado/tab_resumen.html).

- Incrementar la eficiencia del sistema regulatorio ambiental, ampliando sus alcances y oportunidades, lo cual conduce necesariamente a minimizar los costos sociales y de transacción.

- Establecer un horizonte de certidumbre y de reglas claras que fomenten la inversión y promuevan decisiones de largo plazo en favor de la protección ambiental,

- La inducción de mercados para actividades dedicadas a la conservación con aprovechamiento de vida silvestre representa un enorme potencial de ingresos para sectores rurales más pobres del país, apoyando así al combate a la pobreza y la exportación, a la vez que sirve para minimizar el tráfico ilícito de especies.

- Los beneficios a la salud de los millones de habitantes de las ciudades con grandes niveles de contaminación del aire, por medio de la aplicación de programas que involucran a los tres órdenes de gobierno, y en el cual el INE, es la parte normativa.

- Brindar certidumbre jurídica a los inversionistas, al transparentar los procesos de evaluación de impacto ambiental y de riesgo, otorgando autorizaciones sobre bases estrictamente técnicas y científicas y sin consideraciones de otra índole.

En síntesis, se puede influir desde una perspectiva integral a mejorar el nivel y la calidad de vida de los habitantes del país, fortalecer la eficiencia del sector productivo tanto industrial como rural, y crear nuevos mercados relacionados con los servicios y la protección ambiental, reconocer los servicios ambientales naturales que nos da el medio ambiente y la valoración de la biodiversidad y en el largo plazo, el INE puede convertirse en uno de los pilares de la definición de las políticas económicas y sociales con el objetivo de lograr una sustentabilidad en el desarrollo del país.

La orientación del gasto del INE no está en contradicción con las prioridades de política económica a escala nacional; de hecho, es una forma de fortalecer la inversión y la infraestructura productiva. Durante el presente sexenio, el INE

ha buscado sobre todo fortalecer e incrementar la infraestructura existente para el manejo de los recursos naturales y de protección y aprovecha-

miento de la biodiversidad, el control de la contaminación y manejo de residuos de cualquier tipo.

RECUADRO 1. PRODUCTOS DEL INE

Entre los principales productos que resultan de las actividades del INE destacan los siguientes:	
<i>VIDA SILVESTRE</i>	
Trámites, permisos y autorizaciones	Estrategia Nacional de Cambio Climático
Programas Especiales de Recuperación de Especies	Ordenamiento Ecológico
Planes de Manejo y Tasas de Aprovechamiento	Programa General de Ordenamiento Ecológico
	Programas Regionales de Ordenamiento Ecológico
	Programa de Ordenamiento Marino
<i>GESTIÓN E INFORMACIÓN AMBIENTAL</i>	Sistema de Información para el Ordenamiento Ecológico
Inventarios de emisiones	
Programas para mejorar la calidad del aire	<i>IMPACTO AMBIENTAL</i>
Indicadores de calidad del aire	Evaluación de Informe Preventivo
Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RETC) del	Evaluación de Manifestaciones de Impacto Ambiental
Sistema Nacional de Información Ambiental y Recursos Naturales Cédulas de Operación Anual	
	<i>OTROS</i>
<i>MATERIALES, RESIDUOS Y ACTIVIDADES RIESGOSAS</i>	Gaceta Ecológica
Sistema de Información de Residuos Industriales y Especiales	Publicaciones
Red Mexicana de Manejo Ambiental de Residuos (REMEXMAR)	Indicadores de Sustentabilidad
Autorización de infraestructura para el manejo de residuos riesgosos	Servicio de información a través de la Página del INE en Internet
Estudios de Riesgo Ambiental	
	<i>EN COORDINACIÓN CON LA COMISIÓN NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS:</i>
<i>REGULACIÓN AMBIENTAL</i>	Decretos
Licencia Ambiental Unica	Programas de Manejo
Licencia de Funcionamiento	Proyectos productivos
Normas Oficiales Mexicanas	Permisos y autorizaciones

Tomado de *¿Qué es el INE?* INE-SEMARNAP, México, 2000.

En forma gradual, comienza una valoración de estos beneficios en el circuito industrial, entre los productores rurales y la sociedad en general. Sin embargo persisten una serie de per-

cepciones que contribuyen a ver a las actividades de protección ambiental como una carga, más que como una inversión. Esos mitos son:

1. La protección al medio ambiente crea conflictos con el empleo, al desviar recursos que pueden utilizarse para la promoción de actividades productivas;

2. La producción debe crecer para crear un excedente que permita financiar la conservación ambiental; si no hay este excedente, no es posible destinar recursos al mejoramiento del medio ambiente y,

3. A pesar de que la sociedad desea proteger el medio ambiente, es demasiado caro hacerlo.³

Sin embargo, las inversiones en la protección del medio ambiente son benéficas para el desarrollo económico y social del país, al contribuir al bienestar de las personas y fomentar que las actividades económicas sean eficientes en relación con el manejo de los recursos naturales y el medio ambiente.



LOS COSTOS DE LA DEGRADACIÓN AMBIENTAL

El cuantificar los costos ambientales de la degradación es una tarea esencial para poder fortalecer las instituciones, las políticas y mejorar la programación de recursos para poder combatir el deterioro. En México, se han realizado grandes esfuer-

³ Tomado de Roefie Hueting, 1996. Three persistent myths in the environmental debate en *Ecological Economics*, Volumen 18 (2), Agosto, pp. 81-88.

zos para elaborar esta cuantificación de manera realista y oportuna.

Tal vez el proyecto más importante es un ejercicio innovador y prácticamente pionero en América Latina, realizado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática en 1986 que poste-

riormente se ha ido perfeccionando y ampliando en colaboración con la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. En él se buscó ajustar el Producto Interno Bruto Nacional (PBN) de manera que permitiera tomar en cuenta los costos de la degradación ambiental, es decir, el Producto Interno Neto Ecológico (PINE) y la reducción del acervo de los recursos naturales estimados como los costos totales por agotamiento y por degradación ambiental. Desde los primeros resultados de

este ejercicio ya se apuntaba que la degradación ambiental es tan seria que buena parte de nuestra riqueza generada, entre el 12% y el 15% (dependiendo del año que se considere), era sólo reflejo del consumo de nuestro capital natural (ver cuadro 1).

Estas cifras nos dan una idea de la magnitud del problema de la degradación y el uso de los recursos naturales en nuestro país, y al cruzarlas con los recursos destinados por el gobierno para el gasto en protección ambiental, nos da indicadores de cómo nos encontramos actualmente en México, en comparación con otros países, y

cómo éste gasto del Gobierno Federal ha disminuido como proporción al PIB.

CUADRO 1. PRODUCTO INTERNO NETO ECOLÓGICO 1990-1998
(EN MILLONES DE PESOS CORRIENTES)

Año	PIB	PINE	Costos totales por agotamiento y degradación ambiental como % del PIB 1990
1990	676,067	585,487	13.4%
1991	868,219	756,466	12.9%
1992	1'029,004	898,869	12.6%
1993	1'155,132	1'007,875	12.7%
1994	1'306,301	1'142,660	12.5%
1995	1'678,834	1'427,930	14.9%
1996	2'296,674	1'993,603	13.2%
1997	2'873,273	2'512,340	12.6%
1998	3'516,344	3'039,215	13.6%

Fuente: INEGI-INE, *Indicadores de desarrollo sustentable en México*, México, 2000, págs. 106-107.

De esta forma, el PINE nos sirve como un marco de referencia para cuantificar los costos de la gestión ambiental provocada por las actividades económicas en general (medida como el costo de la degradación en proporción con el PIB). El revisar el gasto en protección ambiental sirve para conocer cuánto debería invertirse en el futuro en este rubro. A modo de comparación, en 1998 sólo se invirtió la mitad de lo de 1993 medido como el gasto en proporción del PIB. Huelga decir que ésta actividad, el gasto en protección ambiental, es de vital importancia para el desarrollo del país.

CONTEXTO INTERNACIONAL

De igual forma es necesaria una revisión urgente de la situación del gasto ambiental gubernamental

CUADRO 2.
GASTO EN PROTECCIÓN AMBIENTAL COMO PROPORCIÓN DEL PIB, 1990-1998.
(MILLONES DE PESOS CORRIENTES)

AÑO	PIB ¹	GASTO EN PROTECCIÓN AMBIENTAL ²	GASTOS EN PROTECCIÓN/- PIB (%) 1990
1990	676,067	2,536	0.38%
1991	868,219	3,248	0.37%
1992	1'029,004	4,414	0.43%
1993	1'155,132	5,494	0.48%
1994	1'306,301	6,190	0.47%
1995	1'678,834	6,096	0.36%
1996	2'296,674	7,182	0.31%
1997	2'873,273	7,934	0.28%
1998	3'516,344	8,643	0.25%

¹ PIB en valores básicos.

² Se refieren a los utilizados exclusivamente en los rubros del presupuesto ejercido, discriminando aquellos que aunque estuvieron programados no se ejercieron, así como aquellos que no incidían directamente en la protección ambiental.

Fuente: INEGI-INE, *Indicadores de desarrollo sustentable en México*, México, 2000, pág. 121.

en algunos otros países, aunque cada nación tiene un arreglo institucional diferente. No obstante, dicha revisión nos da la oportunidad de compararnos con otros países. Un hecho significativo es que de los países de OCDE, México es el que menor proporción de su gasto público con relación al PIB dedica a medio ambiente (ver cuadro 3).

Otro indicador es el presupuesto *per cápita* del INE en términos nominales; en 1998, sólo alcanzaba aproximadamente 29 centavos de dólar (Presupuesto INE 1998/ (8.5*91,000,000)) es decir, únicamente \$2.46 pesos por habitante; en el año 2000 llegó a 46 centavos de dólar. Esto demuestra un avance en la asignación presupuestal, pero no de la magnitud necesaria, para las tareas de prevención y control de la degradación ambiental que tiene a su cargo el Instituto.

CUADRO 3. OCDE. GASTO PÚBLICO EN ABATIMIENTO Y CONTROL DE CONTAMINACIÓN⁴ COMO PORCENTAJE DEL PIB

País	%	AÑO
Holanda	1.1	91
Japón	1	90
Austria	1	91
Francia	0.9	91
Alemania	0.9	91
Suecia	0.8	91
Suiza	0.8	89
Canadá	0.7	91
Estados Unidos	0.7	91
Portugal	0.7	91
Dinamarca	0.6	91
España	0.6	91
Australia	0.5	91
Grecia	0.5	91
Italia	0.5	89
Islandia	0.4	91
México*	0.37	91

* El dato de México está tomado de: INEGI-INE, *Indicadores de desarrollo sustentable en México*, México, 2000, pág. 121, e incluye el total del gasto en protección al ambiente.
Fuente: OCDE, *Polution abatement and control expenditure in OECD Countries*, Paris, 1996.

¹ En este estudio de la OCDE, las actividades en abatimiento y control de contaminación son definidas como actividades que ayudan directamente a la prevención, reducción o eliminación de la contaminación derivada de los desechos de los procesos de producción, o del consumo de bienes y servicios. Esta definición excluye específicamente el gasto en el manejo de recursos naturales y actividades como protección de la flora y fauna, establecimiento de áreas naturales protegidas y actividades de explotación de recursos naturales como la extracción y distribución de agua potable. También se excluyen los gastos en protección de zonas de trabajo y para la mejora de procesos de producción por razones comerciales o técnicas, aunque tengan beneficios ambientales.

RECUADRO 2. NUMERALIA AMBIENTAL INTERNACIONAL

Estos son datos que arrojan cierta luz sobre las tendencias de aumento en el gasto público ambiental en otras partes del mundo.

- España aumentó el presupuesto del Ministerio de Medio Ambiente en 8.6% de 1997 a 1998.
- Australia aumentó su presupuesto al Ministerio de Medio Ambiente y Deportes de 1,248 millones de dólares americanos en 1996-97 a 1,440 millones en 1997-98 (un incremento del 7.9%). Si excluimos lo que corresponde a Deportes, el crecimiento del presupuesto es del 7.9% y 5%, respectivamente.
- El gasto público ambiental como proporción del PIB en Alemania aumentó de 0.6 a 1.21% entre 1983 y 1991, para estabilizarse en dicha proporción a partir de entonces.
- En Japón el gasto gubernamental en Medio Ambiente subió de 1 a 1.5% entre 1985 y 1990, para luego caer a 1.2% en 1995.
- En Noruega entre 1985 y 1990, el presupuesto de Medio Ambiente pasó de 0.8% del PIB a 1.2% (de 227 millones de coronas noruegas a 479 millones, lo que representa un aumento del 111%).
- En Holanda, el 2% del PIB es gasto público en actividades normativas y de vigilancia, sube a 3% si se incluyen los apoyos a la mejoría ambiental de la planta industrial y a 4% si se incluye el gasto público en ciencia y tecnología medioambiental.
- En Perú en 1997 el presupuesto en Medio Ambiente representa el 0.1% del PIB.
- El presupuesto de Environment Protection Agency (EPA) en Estados Unidos aumentó entre 1997 y 1998 en 322 millones de dólares, lo que representa un aumento del 2%.
- La EPA de los Estados Unidos recibió en 1997 el 0.3% del presupuesto federal (6 mil millones de dólares), pero el gasto en medio ambiente asciende a 1.3%, distribuido en diferentes agencias. La EPA tiene funciones normativas, de vigilancia, de promoción de autorregulación y de desarrollo y evaluación tecnológica.

Este panorama nos revela que en México, aún nos queda mucho por hacer en cuanto a la dotación de recursos financieros suficientes para la protección ambiental en general y en particular para fortalecer la parte regulatoria y normativa que es

la atribución del Instituto Nacional de Ecología, sin embargo se han tenido avances muy importantes que no deben ser menospreciados.

RECUADRO 3. DOS CASOS DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS

El personal y presupuesto operativo que dedicó Australia en 1997 a su equivalente de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas⁵ de México es el siguiente:

1. Australian Heritage Commission: 92 profesionistas y 19 millones de dólares australianos, de los cuales 33% provienen de ingresos propios. El costo para el Estado es de 12.4 millones.
2. Australian National Parks and Wildlife Service: 403 empleados, 55 millones de gasto de los cuales 12 son recursos propios. El costo para el Estado es de 43 millones.
3. Great Barrier Reef Marine Reef Park Authority: 117 personas, 27 millones de gasto, de los cuales 7 son recursos propios. El costo para el Estado es de 20 millones, pero recibe una transferencia de 4 por manejo ambiental.

Es digno de recalcar que Australia al igual que México es uno de los pocos países considerados megadiversos en el mundo, y la importancia que le asignan a la política de conservación es muy alta, situación que se ve reflejada en el presupuesto de las entidades destinadas a su operación (47.7 millones de dólares americanos).

mal asignado, el cual a comparación del presupuesto recibido por la Subsecretaría de Ecología en el año de 1992, es inferior en términos nominales en un 48%.⁶ Ese año el INE recibió 86 millones 370 mil pesos, de los cuales 19 millones correspondieron a pago al personal y gasto corriente y los restantes 67 millones fueron gasto de inversión, de éste, el 77% (51.9 millones) eran recursos de crédito externo y apenas el restante 23% (15.4 millones) eran de recursos fiscales.

Fue a partir de este momento que el INE tuvo una dependencia excesiva de los recursos de crédito externo, situación que se mantuvo hasta el año de 1997.

PRESUPUESTO INE 95-2000

El periodo comprendido por la presente administración es sin duda, en el que se han tenido incrementos más importantes en cuanto al presupuesto asignado al INE, destacando los realizados en los años de 1996 y 2000.

Si bien en términos nominales el presupuesto se ha incrementado en 333.2 millones al pasar de 102.9 a 436.1 millones en el periodo, el presupuesto en términos reales a precios de 1995 es de apenas 30.1 millones pasando de 156.4 millones de pesos a 186.5 millones en el año 2000.

ANÁLISIS DEL PRESUPUESTO DEL INE⁶

A. PRESUPUESTO HISTÓRICO DEL INE (1993-1994)

En 1992 se asignaron a la entonces Subsecretaría de Ecología un total de 138 millones 850 mil nuevos pesos; al crearse el INE y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), este monto tuvo que ser dividido entre ambos organismos.

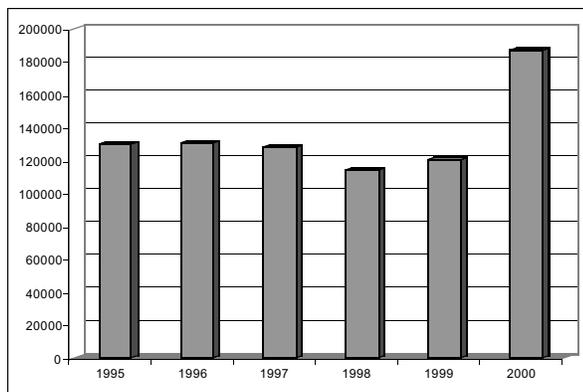
A pesar de que el INE fue creado en 1992, fue hasta 1993 que tuvo su primer presupuesto for-

⁶ En México, el presupuesto asignado por la Federación a cada entidad de la administración pública es autorizado por la Cámara de Diputados a finales del año anterior a su aplicación. El INE es un organismo desconcentrado de la Administración Pública Federal, lo cual implica que no cuenta con personalidad jurídica ni patrimonio propio, y conserva una relación de dependencia jerárquica con el titular del órgano central del que depende, en este caso, la SEMARNAP. Cabe aclarar que el INE forma parte integral de la Administración Pública Centralizada (Bolívar Meza Martha Laura, *Glosario de Términos aplicables a la Administración Pública de México*, INAP, México, 1999).

Esta característica de ser un organismo desconcentrado hace que algunas de sus funciones administrativas se hagan directamente en la Oficialía Mayor de la SEMARNAP, destacando el caso de la administración de la nómina de recursos humanos del Instituto, aunque las compras y las inversiones además de los gastos de operación se administren directamente en el INE.

⁵ Creada por decreto presidencial el 5 de junio del 2000, separando la Unidad Coordinadora de Áreas Naturales Protegidas de la estructura del INE, convirtiéndose así en un Órgano desconcentrado de la Semarnap, igual que el INE.

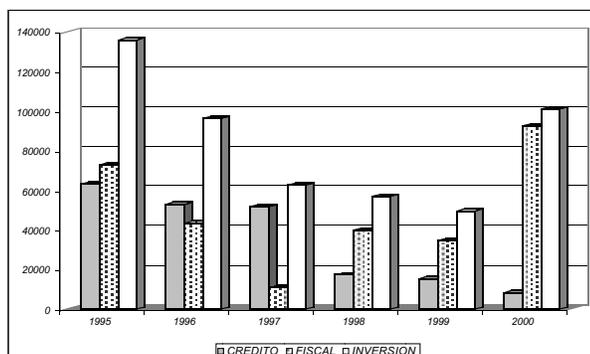
GRÁFICA 1. INCREMENTO DEL PRESUPUESTO TOTAL ORIGINAL DEL INE 1995-2000*
(MILLONES DE PESOS REALES BASE 1995)



Fuente: PEF y Cuentas públicas. Deflactación propia.

Es conveniente destacar que en el año 2000, la Cámara de Diputados autorizó un incremento al presupuesto del INE para actividades de protección a la biodiversidad por 107 millones de pesos, motivo por el cual, se observa no sólo un incremento sino una recuperación en términos reales en comparación con el presupuesto del año 1995.

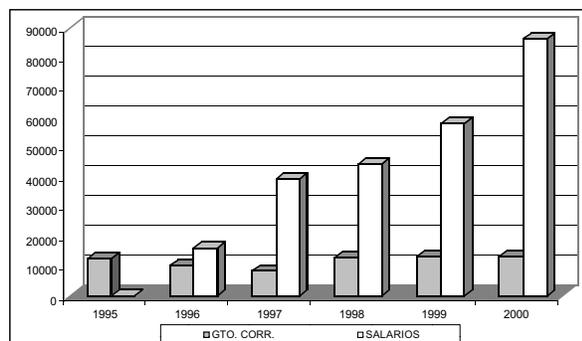
COMPOSICIÓN DEL PRESUPUESTO DE INVERSIÓN INE 1994-2000
(MILES DE PESOS A PRECIOS DE 1995)



Fuente: PEF y Cuentas públicas. Deflactación propia.

Los problemas que se tuvieron hasta finales de 1999, con el deterioro de los salarios de la mayor parte de los trabajadores del INE (trabajando por honorarios sin aumento en sus percepciones desde 1996 y sin ningún tipo de prestación), situación

COMPOSICIÓN DEL PRESUPUESTO INE EN GASTO CORRIENTE 1994-2000
(MILES DE PESOS A PRECIOS DE 1995)



Fuente: PEF y Cuentas públicas. Deflactación propia.

que durante cuatro años fueron un factor de tensión dentro de la organización. El gran despegue que se ve en el año 2000 en cuanto al presupuesto destinado a salarios se deriva de la regularización de la estructura básica y no básica del Instituto, lo que significó pasar de honorarios a plaza presupuestal a casi el 70 % del personal del INE.

ESTRUCTURA DEL GASTO

Es conveniente revisar la forma en que están compuestos los recursos presupuestarios, es decir, qué parte es recurso fiscal, qué parte son créditos externos, además de distinguir entre el presupuesto de inversión, el gasto corriente y el pago al personal.

El presupuesto de inversión es aquella parte de los recursos públicos que se dedica a la realización de las acciones, programas y proyectos que son la materia esencial de trabajo del Instituto, por ejemplo los estudios necesarios para caracterizar y definir un área natural protegida como susceptible de decretarse, o el diseño de un sistema de información para la expedición y el seguimiento de las Licencias Ambientales Únicas.

Este presupuesto de inversión está compuesto por dos tipos de recursos: los provenientes de los ingresos fiscales que otorga el Gobierno Federal y aquellos que son parte de algún crédito otorga-

do al país por algún organismo internacional, por ejemplo el Fondo Ambiental Global (GEF por sus siglas en inglés) del Banco Mundial. *Este presupuesto históricamente ha representado en promedio el 66% de los recursos totales del INE.*

El gasto corriente es la cantidad destinada a cubrir los servicios materiales del Instituto, como por ejemplo la renta del edificio, el pago de los servicios de luz, agua, teléfono, entre otros así como las adquisiciones de materiales y bienes de oficina. *Este presupuesto históricamente ha representado en promedio el 7% de los recursos totales del INE.*

El pago de salarios y compensaciones se destina a cubrir los salarios de los empleados, las cuotas correspondientes al ISSSTE, a los seguros de retiro y desincorporación, a otras prestaciones como son ayudas de despensa, seguro de vida, transporte, prima vacacional y aguinaldo. *Este presupuesto históricamente ha representado en promedio el 27% de los recursos totales del INE.*

El referente obligado es la comparación con presupuesto total de la SEMARNAP.

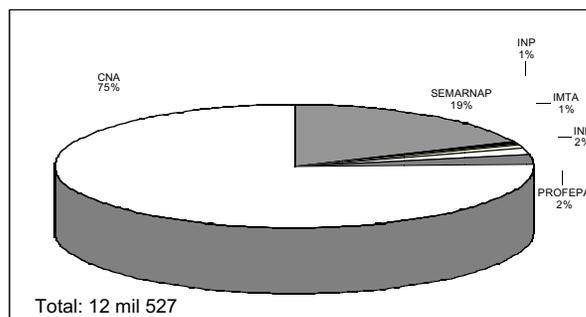
De las actividades de protección al ambiente del gobierno federal, la Semarnap, concentra casi todas en su estructura central como en sus órganos desconcentrados –como el caso del INE–, pero en este análisis es sorprendente ver éste únicamente se le asigna un muy pequeño porcentaje del presupuesto de la SEMARNAP. Este porcentaje se incrementa si no se incluye a la Comisión Nacional de Agua (que por lo regular tiene la mayor parte del presupuesto de la SEMARNAP). Como ejemplo se puede ver el presupuesto de 1998. Si se compara lo que recibió el Instituto con todos los recursos asignados a SEMARNAP, nos encontramos con que sólo recibió el 2% del total al igual que la PROFEPA, contra 19% de la oficinas centrales de la SEMARNAP y el 75% que le correspondió a la CNA.

Si en el análisis eliminamos los datos de la CNA, queda que el INE recibió el 7% contra casi 9% de la PROFEPA y el 78% de la SEMARNAP.

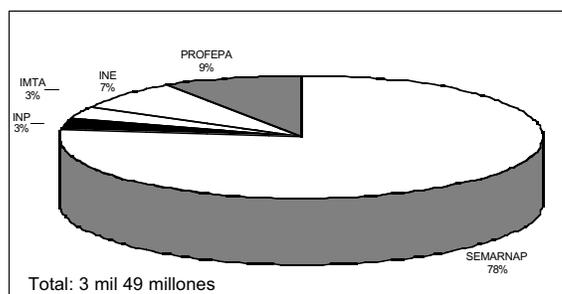
Estos datos nos revelan la necesidad de fortalecer en materia presupuestal a todos los órganos

desconcentrados de la SEMARNAP con excepción de la CNA que tiene recursos suficientes, aunque se debe decir que de estas instancias desconcentradas, el INE es el que más proyectos y programas tiene a su cargo, situación que no se ve reflejada en términos económicos.

PRESUPUESTO DE LA SEMARNAP Y SU ÓRGANOS DESCONCENTRADOS 1998



PRESUPUESTO DE LA SEMARNAP Y SU ÓRGANOS DESCONCENTRADOS SIN CNA 1998



EL CRÉDITO EXTERNO EN EL PRESUPUESTO⁷

Es conveniente dar un rápido vistazo a los principales programas que se han impulsado con los créditos otorgados para México en cuestiones ambientales, debido a su importancia:

⁷ Información tomada de un documento interno de la Unidad de Crédito Externo del INE.

PROGRAMA AMBIENTAL DE MÉXICO (PAM)

Este crédito se firmó el 28 de abril de 1992 con el Banco Mundial con una duración de siete años, por un monto de \$88 millones de dólares, de los cuales \$50 millones fueron aportados por el mismo Banco Mundial, con objeto de mejorar la capacidad para llevar a cabo funciones regulatorias, de protección ambiental y de los recursos naturales, y a largo plazo promover el fortalecimiento institucional.

Es importante señalar, que el PAM inicialmente tenía un período de duración de 4 años; sin embargo, debido al proceso de reestructuración institucional se negoció ante el Banco Mundial una extensión del mismo por un plazo adicional de 2 años.

Mediante este crédito, el Instituto Nacional de Ecología a través de la Unidad de Crédito Externo apoyó el fortalecimiento institucional de 5 Estados de la República con recursos invertidos a fondo perdido. Los estados apoyados fueron: Jalisco, Tamaulipas, San Luis Potosí, Aguascalientes y Querétaro.

GLOBAL ENVIRONMENTAL FUND (GEF)

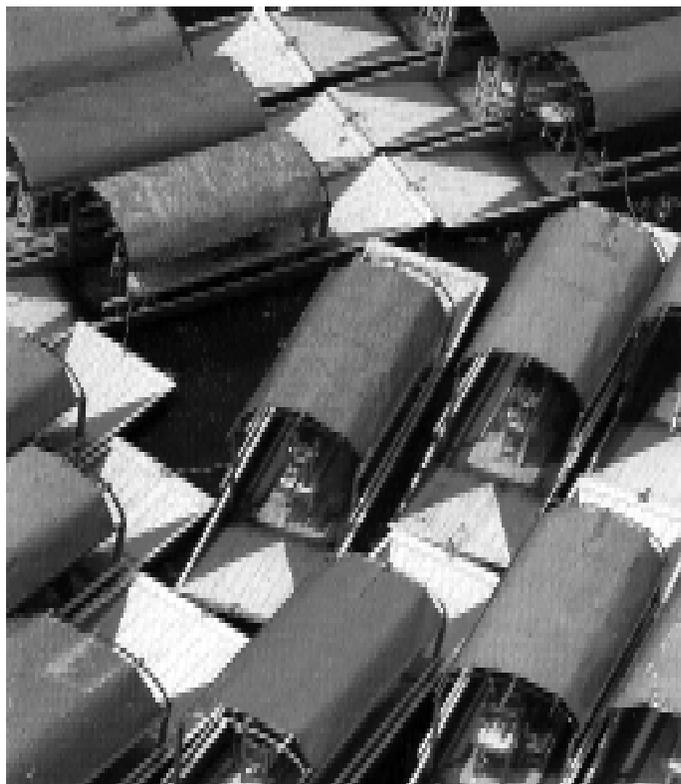
El 28 de abril de 1992 el gobierno federal firmó con el Banco Mundial un Acuerdo de Donación (GEF), con una duración de 7 años, mismo que fue ejecutado por la Unidad de Crédito Externo del INE, por un monto total de \$25 millones de dólares, para contribuir a la protección de la diversidad biológica en diez áreas naturales protegidas. Esta donación se ejerció de 1993 a 1997. En este último año se gestionó ante el Banco Mundial el traslado del saldo de 16 millones de dólares al Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza.

PROGRAMA AMBIENTAL DE LA FRONTERA NORTE (PAFN)

En 1994 se firmó con el Banco Mundial el crédito 3750-ME que financia el Programa Ambiental de la Frontera Norte, con una duración de seis años, con un monto de 25 millones de dólares que fueron asignados al INE para el mencionado proyecto.

Este programa está operando actualmente a través de tres componentes fundamentales:

- Fortalecimiento de la gestión ambiental a nivel estatal y municipal.



- Residuos peligrosos y,
- Biodiversidad y áreas naturales protegidas

Este proyecto tiene como área para su desarrollo, los estados de Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas y los municipios principales de estos estados.

En 1998, se solicitó al Banco Mundial, la incorporación de una nueva componente que permitiera incorporar al INE como sector central para darle continuidad al fortalecimiento institucional que se había logrado mediante el Programa Ambiental de México. Dicha componente fue denominada Fortalecimiento de la Capacidad Institucional del Instituto Nacional de Ecología.

Durante el año 2000 se formalizará la solicitud de extensión del PAFN ya que debido al desliza-

miento en el tipo de cambio y a las restricciones presupuestales aún continúan existiendo recursos que no han sido ejercidos por lo que también han quedado acciones pendientes de cubrirse y que están documentadas en los correspondientes planes de acción de cada estado participante. Para todos estos programas, se proporcionó apoyo tanto para acciones de capacitación, compra de equipo y materiales e inclusive, para contratación de personal.

PROPORCIÓN DE RECURSOS FISCALES-CRÉDITO EXTERNO

Mientras que en 1993 la proporción de recursos de crédito externo era del 77% del presupuesto de inversión (60% del presupuesto total), durante los siguientes 4 años la situación se mantuvo muy similar manteniéndose en promedio en 67% hasta el año de 1997.

Durante este periodo (93-97), el INE dependió excesivamente de los recursos externos, situación a todas luces no óptima en cualquier institución dado que en esos años se conjuntaron los créditos antes mencionados sin tener un respaldo de las mismas proporciones en los recursos fiscales del Instituto.

A partir de ahí la proporción tuvo una caída drástica, al terminar el Programa Ambiental de México, financiado por el Banco Mundial, motivo por el cual se tuvieron que incrementar los recursos fiscales para balancear el presupuesto.

En 1999 la proporción de crédito externo fue de 12.5% del total del presupuesto, lo que representó 32.6 millones de pesos.

Paradójicamente en la actualidad nos encontramos en una situación inversa. En el año 2000 la proporción de crédito externo es del 8.2% del presupuesto de inversión⁸ (un 4.4% del presupuesto total), cantidad quizá demasiado pequeña en cuanto a la historia del crédito externo en el INE, que

hace que se imponga una presión extra para la aportación de los recursos fiscales, y que a pesar de que el INE se ha consolidado, el crédito externo puede potenciar más su inversión y apoyos al desarrollo de las capacidades locales de protección y gestión ambiental.

PRINCIPALES PROBLEMAS DEL FINANCIAMIENTO DEL INE

El INE, al igual que cualquier órgano de la Administración Pública Federal, se enfrenta a la necesidad de ejercer de manera transparente, eficiente, eficaz y oportuna los recursos que le son asignados, sin embargo, se enfrenta a ciertos problemas de tipo general y específico en su financiamiento y en su proceso de gasto:

Por un lado tenemos problemas de tipo general como son:

- El papel aún no apreciado de las instituciones de cuidado del medio ambiente en el país, lo que hace que los presupuestos aprobados sean menores a las necesidades básicas de un organismo como el INE.
- Incorporación de nuevos temas a la agenda ambiental, que al no estar presentes en la estructura programática, legal y organizacional no tienen recursos para ser atendidos de manera integral y oportuna.
- Las reglas fijadas por la SHCP para la autorización y liberación de recursos, que por lo regular son tardadas y complicadas, y por los organismos internacionales para el caso de los recursos de crédito externo, que representan cumplir en los hechos con una doble normatividad, y que se traduce en tiempos más largos y un mayor desgaste de las Áreas encargadas de ejercer dichos recursos.
- La prácticamente inexistente oportunidad de ejercer y administrar los recursos (tanto financieros, como materiales y humanos) de manera totalmente autónoma, lo cual hace que se tenga que cargar con un sinnúmero de trámites y regulaciones.
- La poca factibilidad de pedir se regresen al Instituto para ser ejercidos los recursos genera-

⁸ Considerando el presupuesto del INE antes de la creación de la CONANP.

dos vía pago de derechos por trámites, autorizaciones y demás servicios que presta el INE.

Por otro lado tenemos problemas de tipo específico como son:

- En el año 2000, paradójicamente el monto de recursos de crédito externo está en niveles demasiado bajos (apenas el 8% del presupuesto de inversión y 4.5% del presupuesto total) lo cual demuestra una excesiva carga a los recursos fiscales.

- Franco deterioro en términos reales del presupuesto total, a excepción del año 2000, lo que nos lleva a “hacer más con menos”.

LOS RETOS Y LA RECOMENDACIONES

Es fácilmente identificable la necesidad que tiene el Instituto de que le sean asignados mayores recursos, pues las actividades y responsabilidades que tiene encomendadas así lo requieren, no sólo para consolidar los grandes avances que se han tenido en el periodo 1994-2000, sino principalmente, para profundizar en muchas de las acciones y programas que ya han demostrado sus bondades en materia de protección al medio ambiente, el beneficio económico, y la mejora de la calidad de vida de los mexicanos.

Se debe destacar el gran esfuerzo que las autoridades hacendarias hicieron para apoyar al INE en la mayor dotación de recursos fiscales desde 1998, dado que a partir de ese año se tuvo una disminución considerable de los recursos de crédito externo, así como el apoyo dado en el proceso de regularización del personal durante 1999 y el año 2000.

Dentro de las perspectivas y necesidades futuras en materia de financiamiento destacan los retos al programar recursos, es decir, las formas de mejorar la aplicación y el manejo integral de los recursos financieros, y por otra están las necesidades de la cuantía de los recursos propiamente dichos. Ambos factores están íntimamente mezclados y nos hablan, en resumidas cuentas, del tipo de organización que se requiere para que conduzca y diseñe la política ambiental en México y

cual va a ser el apoyo en cuanto a recursos que se le debe de otorgar para una labor tan importante y compleja y cuales deben ser los énfasis que se deberán tener en la gestión ambiental del país.

1. Un ejercicio más simple, eficiente y autónomo del presupuesto. Si bien parte de la problemática del financiamiento y su uso adecuado recae en factores extra-organizacionales, la mayoría de estos se ubican en la esfera del Gobierno Federal, pero en instancias diferentes al Instituto. El hecho de que estos factores no estén dentro del propio Instituto, no significa que necesariamente se tenga que estar siempre supeditado a ellos, ya que existen diversas opciones que pueden ayudar a “desburocratizar” la operación financiera de la organización.

En la actualidad ya existe la posibilidad de que el INE como órgano desconcentrado pueda tener una autonomía plena en el ejercicio de sus recursos, ésta posibilidad está basada en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) del año 2000, que al igual que el PEF de 1999, abre la puerta a que el INE pueda suscribir un convenio o bases de desempeño, con la SHCP y la SECODAM, con la participación de la SEMARNAP, y con la aprobación de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento, con el objeto “de establecer compromisos de resultados y medidas presupuestarias, que promuevan un ejercicio más eficiente y eficaz del gasto público o, en su caso, cuando se requiera establecer acciones de fortalecimiento o saneamiento financiero.” Para poder acceder a este tipo de convenios existen ciertas condiciones.⁹

2. Servicio civil de carrera. Como en toda organización, la parte más valiosa de la misma es el factor humano que la integra, en el caso del INE es aún más evidente. El INE cuenta con personal altamente calificado, muchos son técnicos especializados y la mayor parte tienen años trabajando en cuestiones ambientales dentro y fuera del gobierno. Además los temas que se manejan en el

⁹ Diario Oficial de la Federación, *Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2000*, Viernes 31 de diciembre de 1999.

Instituto, hacen que los empleados tengan que estar capacitándose constantemente al mismo tiempo que se actualizan en sus conocimientos y adquieren otros, conforme nuevos temas se incorporan a la agenda ambiental.

Es en este marco, en donde surge la necesidad de establecer un servicio civil de carrera, que haga posible la continuidad del trabajo de los cuadros técnicos y especializados, que por un lado le darán certidumbre al desarrollo profesional a los propios trabajadores y por otro aseguren la calidad y eficacia de los trabajos realizados en el Instituto.

Esta opción significa dedicar una mayor cantidad de dinero al presupuesto del personal, y en esa dirección, el INE logró a finales de 1999, después de 7 años de existencia, regularizar a su plantilla de personal (que en su mayor parte estaba contratada por honorarios) aunque en el proceso, se tuvo que reorganizar la estructura en su conjunto. Esta acción es un paso en la dirección correcta, aunque aún falta mucho camino por recorrer para lograr contar con un Servicio Civil que favorezca el trabajo para la protección del medio ambiente.

3. Orientaciones del gasto: el reto de privilegiar la prevención. El INE al ser un organismo de tipo normativo y regulatorio está pensado para emitir normas que prevengan un incremento del deterioro ecológico o en casos extremos, que lo frenen, y el énfasis que debiera tener la programación de recursos para el Instituto, debiera seguir teniendo como meta principal, privilegiar los instrumentos ambientales de tipo preventivo.

Una estimación preliminar de los costos de prevención de la pérdida de biodiversidad comparada con los costos necesarios para revertir su deterioro, nos arrojan una conclusión innegable, el prevenir es, por mucho, una opción más económica que el remediar el deterioro,¹⁰ dado que el costo promedio por hectárea para la prevención de

pérdida de la biodiversidad es comparativamente mucho más bajo que el costo por hectárea para revertir el deterioro, que además es más difícil de hacer y tiene una menor efectividad.

Esto nos muestra la necesidad de que al programar recursos, se privilegien los diversos instrumentos que conservan y previenen la degradación ambiental. En el INE, dichos instrumentos son:

- Evaluación de impacto ambiental (que previene deterioros y costos ambientales derivados de proyectos de inversión);
- Ordenamiento ecológico del territorio (que en el mediano plazo disminuirá costos de evaluación de estudios de impacto ambiental y riesgo);
- Normas Oficiales Mexicanas (que inducen medidas de prevención y en su caso de contención inmediata del deterioro);
- Sistema de Unidades para la Conservación, Manejo y Aprovechamiento Sustentable de la Vida Silvestre (SUMA);
- Política de conservación de ecosistemas costeros y marinos;
- Desarrollo de instrumentos económicos ambientales;
- Impulso al Programa para la Minimización y Manejo Integral de Residuos Industriales Peligrosos (que en su componente de minimización y reuso evita que los residuos sean depositados inadecuadamente en el territorio nacional, ahorrando los costos de remediación de suelos contaminados con los mismos);

En resumen, son muchos los retos que tiene el INE que superar dentro de su organización y la forma de utilizar sus recursos financieros, sin embargo, el camino que se ha avanzado en la presente administración es grande e importante, y debe ser afinado y fortalecido en el futuro. Eso hará que el Instituto sea más eficiente en el uso de sus recursos y que los beneficios que tiene la labor del INE en la sociedad en su conjunto, se vean incrementados y fortalecidos.

¹⁰ Estimaciones hechas en 1998, nos indicaban que el costo por prevenir el deterioro mediante la conservación en ANP y UMA era de tan sólo \$ 58.35 por hectárea, mientras que el costo de la restauración a través del Programa Nacional de Reforestación es de \$1,597.56 por hectárea.