# CUIDAR LO QUE IMPORTA

## Presupuesto para el patrimonio natural

### UNA MIRADA AL PRESUPUESTO PARA LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

pro natura noroeste ac

30 Aniversario Sociedad de Historia Natural Niparajá

fundar Centro de Análisis e Investigación

**Cuidar lo que importa. Presupuesto para el patrimonio natural.**
**Una mirada al presupuesto para las Áreas Naturales Protegidas.**

La presente edición fue financiada por Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C.

Este libro fue sometido a un proceso de revisión y lecturas especializadas conforme a los criterios editoriales de Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C.

Autores
**Fundar, Centro de Análisis e Investigación A. C.**
Anaid García Tobón
Carlos Brown Solá
**Sociedad de Historia Natural Niparajá A. C.**
Miguel Palmeros Rodríguez
**Pronatura Noroeste A. C.**
Alejandro Castillo López

**Cuidado editorial y proofreading**
Claudia de Anda
Ingrid Picasso Cerdá
Claudia García

**Diseño editorial**
Cecilia Madrid

**Corrección de estilo**
Noemí Ríos

**Agradecimientos**
A la Fundación David y Lucile Packard por el financiamiento del proyecto que dio como resultado la publicación de este documento. A Gina Chacón Fregoso por proporcionar su texto inédito "Las Áreas Naturales Protegidas en México: una mirada desde el presupuesto público (2013-2018)" que resultó de gran apoyo para la publicación. A Renata Terrazas Tapia por impulsar la investigación. A todos los integrantes del Grupo Noroeste, Sociedad Civil para la Sustentabilidad Ambiental (NOSSA), por la generación de la idea. A todo el equipo de Fundar, por su asistencia en labores sustantivas y administrativas para esta investigación.

NOSSA es un grupo de organizaciones de la sociedad civil con que promueve el funcionamiento efectivo de las Áreas Naturales Protegidas del Noroeste. http://noroesteenlamira.org.mx/areas-naturales-protegidas-del-noroeste/

CC BY NC

Primera edición: enero de 2020
Impreso y hecho en México

Forma recomendada de citar. 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.

FOTO DE PORTADA: Carlos Aguilera / Niparajá, A.C.

# Tabla de contenido


**Resumen ejecutivo** 5

**Nota metodológica** 7

**Introducción** 9

**1. El sector ambiental y su presupuesto** 10

**1.1** Áreas Naturales Protegidas en México 14

**2. Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas** 15

**2.1** Programas de subsidios de la Conanp 18

**2.2** Presupuesto federal de la Conanp 20

**2.3** Ingresos propios de las ANP 24

**2.3.1** Descripción del proceso de recaudación 25

**2.4** Análisis de los ingresos: multas de Profepa 26

**2.5** Ingresos privados 28

**3. El caso del Noroeste de México** 30

**3.1** Presupuesto federal 30

**3.2** Ingresos propios 33

**3.3** Recursos no fiscales 34

**Conclusiones** 35

**Recomendaciones** 36

**Bibliografía** 37

# Siglas y acrónimos

| | |
|---|---|
| **ANP** | Áreas Naturales Protegidas |
| **ANSIPMASH** | Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos |
| **ASF** | Auditoría Superior de la Federación |
| **Conafor** | Comisión Nacional Forestal |
| **Conagua** | Comisión Nacional del Agua |
| **Conanp** | Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas |
| **FANP** | Fondo para Áreas Naturales Protegidas |
| **FMCN** | Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza |
| **IMTA** | Instituto Mexicano de Tecnología del Agua |
| **INECC** | Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático |
| **LFD** | Ley Federal de Derechos |
| **LGEEPA** | Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente |
| **NOSSA** | Noroeste, Sociedad Civil para la Sustentabilidad Ambiental |
| **ONU** | Organización de las Naciones Unidas |
| **PEF** | Presupuesto de Egresos de la Federación |
| **PPEF** | Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación |
| **Profepa** | Procuraduría Federal de Protección al Ambiente |
| **Semarnat** | Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales |
| **SHCP** | Secretaría de Hacienda y Crédito Público |

# RESUMEN EJECUTIVO

La principal herramienta para la protección del patrimonio natural de México son las Áreas Naturales Protegidas (ANP) que fungen como un instrumento de conservación y manejo del territorio, y como un importante motor de desarrollo económico local y regional.

La Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp) es la responsable de administrar las 182 ANP que cubren una sexta parte del territorio nacional (90,839,521 hectáreas). Su deber es mantener en ellas la salud de los ecosistemas, la biodiversidad y los servicios ambientales que éstas proveen, así como asegurar la sostenibilidad de las actividades productivas que en ellas ocurren, con criterios de inclusión y equidad, contribuyendo así con la generación de empleo y la reducción de la pobreza dentro y alrededor de las ANP.

El presente estudio analiza el ejercicio presupuestal del sector ambiental principalmente en el periodo de mandato de Enrique Peña Nieto (2012-2018), así como el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2020 con énfasis en la Conanp, considerando a las ANP del Noroeste de México como caso de estudio.

En el periodo de 2012 a 2018, en promedio, el 75% del gasto destinado a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales se destinó a la Comisión Nacional del Agua (Conagua), mientras que 2.5 % fue destinado a la Conanp. Al término de este periodo, el presupuesto aprobado del sector se redujo en 46% de lo asignado el primer año, representando menos del 1% del gasto programado. Así mismo, el presupuesto de la Conanp se redujo en 18%, mientras que la superficie protegida aumentó 71.8%.

Actualmente, se observa que el cuidado del medio ambiente sigue sin ser una prioridad, ya que la tendencia continúa a la baja en este nuevo sexenio, lo que se refleja en la drástica reducción del -28% a la Conanp, pues un presupuesto aprobado en 2018 de 1,176 mdp pasa a 843 mdp en este 2019, en cifras reales.

Estudios sugieren que las ANP generan aportaciones muy significativas al desarrollo económico. Se estima que, a través de la polinización, se aportan 198 millones de pesos a la producción de jitomate (2015) y dos millones de dólares al cultivo de aguacate, casi cinco millones de pesos a la pesca y unos 55 millones de pesos al sector forestal cada año. En materia turística, algunas ANP como Cozumel generan más de 1,500 millones de pesos al año. De acuerdo con Bezaury, Creel y colaboradores, por cada peso del presupuesto federal invertido en las Áreas Naturales Protegidas durante 2008, estas aportaron a la economía, cuando menos, 52 pesos.

En 2016 la Conanp contó con un presupuesto equivalente a $71.30 pesos por hectárea a su cargo. Ese mismo año estimó que requería 591 millones de pesos adicionales para operar efectivamente la superficie decretada ($74.12 pesos por hectárea). Desde entonces, la superficie protegida se ha triplicado y los recursos asignados se han reducido casi a la mitad. Hoy, en el PPEF 2020, la cantidad designada es menor a $9.6 pesos por hectárea (10% de lo que se requería en 2016).

Dentro de los recursos con los que cuentan las ANP para su financiamiento, se encuentran dos tipos: los públicos y los privados; estos últimos, cada vez más importantes para el desarrollo de las actividades sustantivas de las ANP. Por ejemplo, en 2018, 13 Áreas Naturales Protegidas del

Noroeste[1] contaron con un fondo público-privado, en suma, una aportación de 9.9 mdp al presupuesto operativo de las Áreas Naturales Protegidas. Si se compara esta cifra con el techo presupuestal de 9.3 mdp de recursos fiscales para estas áreas protegidas en 2018, el recurso privado conferido a la conservación de la biodiversidad representa el 51% del presupuesto total asignado. Esto refleja que, frente a un presupuesto público que disminuye, las ANP dependen cada vez más del financiamiento privado para el desarrollo de sus actividades sustantivas.

En este sentido, uno de los hallazgos más importantes es que existen prácticas presupuestarias que debilitan a las ANP tales como:

1. La dependencia en la iniciativa privada para su funcionamiento operativo.
2. La disminución constante del presupuesto público, acompañada de sobreejercicios que denotan una falta de certidumbre de recursos.
3. La falta de inversión de los recursos generados por las dependencias federales mediante el cobro de derechos, autorizaciones y multas en las ANP.

Este estudio analiza posibles fuentes de financiamiento para reducir la brecha financiera y potenciar las capacidades de las ANP, con la finalidad de generar bienestar, en un contexto de austeridad y bajos ingresos. Asimismo, identifica claramente dos rubros que durante el sexenio pasado no fueron aprovechados:

1. **Cobro de derechos:** la Conanp genera recursos propios a través del cobro de derechos a sus visitantes, no obstante, desde 2013, la Secretaría de Hacienda dejó de reintegrar a la Conanp los recursos recaudados.
2. **Fondo para el Programa de Inspección y Vigilancia:** desde 1977 la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) debió crear un fondo para la inspección y vigilancia de las ANP, derivado de las multas que ha aplicado.

Al final, este estudio presenta una serie de recomendaciones, dirigidas a tomadores de decisiones, para mejorar la asignación y la transparencia presupuestaria con el propósito de fortalecer a las áreas naturales protegidas. Entre las recomendaciones destacan: (1) Asignar los recursos necesarios para la operatividad de las ANP (la Conanp estimó necesario incrementar en dos tercios el presupuesto asignado en 2016 para operar efectivamente las áreas declaradas y por decretarse). (2) Establecer un mecanismo de coordinación entre la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) para el reintegro de recursos provenientes del cobro de derechos. (3) Establecer el fondo para integrar el cobro de multas e infracciones ambientales de manera transparente por parte de la Profepa. (4) Promover una adecuada gestión entre la Profepa y la SHCP para asegurar el cobro de las multas e infracciones y su integración en el fondo. (5) Definir y publicar los criterios para asignación presupuestal al interior de la Conanp, particularmente entre ANP. (6) Y generar, sistematizar y publicar el gasto ejercido por cada ANP por parte de los sujetos obligados.

La buena gestión de las ANP permitirá que los ecosistemas y su biodiversidad continúen proveyendo de servicios fundamentales para los asentamientos humanos como la captación de agua, el aprovechamiento pesquero, la producción de madera, la protección ante huracanes, la polinización de cultivos, la belleza paisajística y su atractivo turístico. Por tal motivo, su manejo efectivo debe ser parte de la política social, para construir un país con bienestar y avanzar hacia el desarrollo sostenible.

[1] Áreas de Protección de Flora y Fauna Islas del Golfo de California en Sonora, Islas del Golfo en Sinaloa y la Sierra de Álamos-Río Cuchujaqui; Parques Nacionales Zona Marina del Archipiélago de Espíritu Santo, Bahía de Loreto, Revillagigedo, Isla Isabel, Islas Marietas, Reservas de la Biósfera El Vizcaíno, Sierra La Laguna, Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado, El Pinacate y Gran Desierto de Altar, Bahía de los Ángeles, Canales de Ballenas y de Salsipuedes.

# NOTA METODOLÓGICA

Este estudio se elaboró con base en el trabajo de las organizaciones que integran el grupo NOSSA. Abarca principalmente de 2012 a 2018, periodo que cubre la administración de Enrique Peña Nieto, pero también incluye información de sexenios anteriores y del actual, para poder tener un panorama transexenal de algunos elementos.

Esta investigación no es exhaustiva en todos sus componentes, sin embargo, echó mano de múltiples fuentes. Se realizó tomando como base información pública que fue obtenida de documentos de páginas gubernamentales y de solicitudes de acceso a la información. Varios datos y hallazgos se retomaron de investigaciones y de productos elaborados por fuentes académicas y de la sociedad civil que complementan el análisis de la problemática de las ANP.

**Para poder cubrir todas las aristas del análisis, se utilizó la siguiente metodología:**

**1** Análisis del presupuesto del sector ambiental respecto al Presupuesto de Egresos de la Federación. Se revisó el Presupuesto de Egresos de la Federación y su variación en el periodo 2012-2019, lo que permitió conocer si la medida en que crecen o decrecen los recursos globales es la misma proporción en la que se asignan fondos al Ramo 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales; además, esta revisión demostró cuál es el grado de importancia que tiene el sector en la economía nacional.

**2** Análisis del presupuesto asignado al sector ambiental respecto al gasto programable. Se analizó el crecimiento y decrecimiento del presupuesto aprobado al Ramo 16 del sector ambiental en el periodo 2012-2019, respecto al gasto programable por año.

**3** Análisis del presupuesto aprobado y ejercido del sector ambiental. Con el fin de conocer la evolución de recursos destinados al sector, se analizó el presupuesto aprobado y ejercido contenido en las cuentas públicas anuales del periodo 2012-2018; con lo que se evaluó si se utiliza el máximo de los recursos disponibles, escudriñando los subejercicios o sobreejercicios.

**4** Análisis de la distribución del presupuesto del sector ambiental. Para poder apreciar la asignación histórica de cada Unidad Responsable a lo largo del tiempo, se desglosó el presupuesto para conocer cuáles de los órganos desconcentrados y descentralizados reciben más y menos recursos, con el fin de saber dónde se sitúa la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

**5** Análisis del presupuesto de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Se revisó en la cuenta pública el presupuesto aprobado y ejercido de la Conanp para conocer qué tanto varió el presupuesto asignado y ejercido; para tener una comparación transexenal, se analizó el periodo 2012-2018.

**6** Presupuesto asignado a la Conanp vs. territorio declarado como Área Natural Protegida. Se analizó la cantidad de territorio declarado como ANP, se dividió por hectárea y se verificó cuánto presupuesto se le asigna con el fin de ilustrar la insuficiencia presupuestaria que tienen las Áreas Naturales Protegidas y cómo se agravó tras el decreto de la más que triplicación de la superficie total protegida.

**7** Presupuesto destinado a cada programa presupuestario. Se analizaron las modificaciones y reasignaciones a cada programa presupuestario de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, particularmente, las reasignaciones que sufrieron a partir de la fusión de programas en 2015, de acuerdo con la nueva metodología del presupuesto basado en resultados.

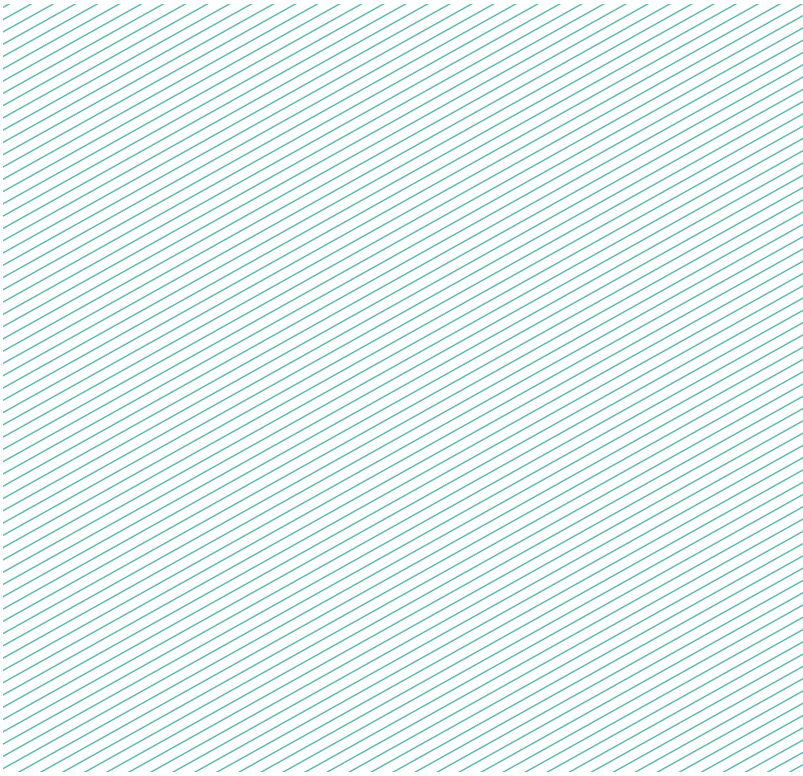
**8** Análisis de los ingresos no tributarios, multas de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Se examinó información de la Auditoría Superior de la Federación (ASP) relacionada con estos ingresos y se revisaron los informes anuales de trabajo de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

**9** Análisis del presupuesto aprobado y ejercido por Área Natural Protegida del Noroeste. Se analizó el presupuesto aprobado y ejercido por cada una de las Áreas Naturales Protegidas del Noroeste de las que se obtuvo información, para verificar si se subejercieron o sobreejercieron recursos y si se utilizó el máximo de los recursos disponibles.

**10** Análisis de la asignación presupuestal por extensión del territorio de cada ANP. Se analizó la distribución del presupuesto por hectárea de superficie para las ANP de la región noroeste, a fin de determinar quiénes son las que más y menos recursos reciben, dependiendo de la extensión territorial con la que cuentan.

**11** Análisis de los ingresos no tributarios, cobro de derechos. Se recopiló información a través de solicitudes de acceso a la información sobre los ingresos recibidos por cobro de derechos para la región del noroeste, que incluye los estados de Sonora, Sinaloa, Baja California, Baja California Sur y Nayarit.

**12** Análisis con magnitudes comparables. Todas las cifras fueron deflactadas utilizando el Índice Nacional de Precios al Consumidor del INEGI.



# INTRODUCCIÓN

La calidad de vida de las personas —presente y futura—, la salud y el patrimonio material y cultural están directamente relacionados con el derecho humano al medio ambiente sano. El ambiente es nuestro entorno: su preservación y conservación son vitales para nuestra subsistencia; por tanto, su cuidado es imprescindible para la conservación de nuestra especie. En este sentido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce, en su Artículo 4º, párrafo quinto, el derecho humano al medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar. Esta disposición jurídica señala: "toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley" (CPEUM, 2019).

Para cumplir con la protección del medio ambiente, el Estado mexicano ha creado, durante las últimas tres décadas, un conjunto de instituciones públicas que han sido dotadas de recursos, con el fin de establecer políticas públicas que atiendan diferentes temáticas relacionadas con la biodiversidad, la conservación, el uso sustentable, la planeación y gestión ambiental, entre otros. El análisis de los recursos que se les ha otorgado es imprescindible para conocer la eficacia de las políticas públicas que se han implementado.

Para abonar a este esfuerzo, el grupo Noroeste, Sociedad Civil para la Sustentabilidad Ambiental (NOSSA) -integrada por las organizaciones: Causa Natura; Centro Mexicano de Derecho Ambiental (Cemda Noroeste); Centro de Colaboración Cívica (CCC); Defensa Ambiental del Noroeste (DAN); Fundar, Centro de Análisis e Investigación; Pronatura Noroeste y Sociedad de Historia Natural Niparajá, A.C.- ofrece un análisis de los presupuestos destinados a la protección del patrimonio natural de México mediante las áreas naturales.

La mirada al gasto público destinado al sector ambiental permite saber cuáles son las prioridades de un gobierno en la materia; y, sobre todo, analizar si efectivamente los derechos humanos -en este caso, el derecho a un medio ambiente sano- son tan relevantes como se establece en el Artículo 1º de nuestra Constitución.

A través del análisis de las finanzas públicas del sector ambiental, esta investigación pretende abonar al debate sobre los recursos públicos necesarios para el buen funcionamiento de las ANP, con el propósito de impulsar cambios para mejorar las prácticas en la asignación y ejecución de los mismos.

Las organizaciones de la sociedad civil están convencidas de que, para que las ANP no se conviertan en instrumentos de papel, tienen que ser dotadas de un presupuesto suficiente que les permita alcanzar los fines para los que fueron creadas. De ahí la importancia de esta investigación, que da cuenta del panorama de los presupuestos para las Áreas Naturales Protegidas y que ofrece propuestas de solución a la crisis financiera que viven actualmente las ANP en un contexto de austeridad y bajos ingresos. Por ello, llamamos la atención, particularmente, de las y los tomadores de decisión para que revisen y adecuen instrumentos que doten de recursos a las instituciones dedicadas a la protección del patrimonio natural.

# 1.

# EL SECTOR AMBIENTAL Y SU PRESUPUESTO

Existen varias razones por las que se acrecentó el interés en la protección al medio ambiente a nivel mundial, una de ellas fue la publicación del informe "Los límites al crecimiento", encargado al Instituto Tecnológico de Massachussets por el Club de Roma en 1972. En él se menciona que si el actual incremento de la población mundial, la industrialización, la contaminación, la producción de alimentos y la explotación de los recursos naturales se mantenía sin variación, alcanzaríamos los límites absolutos de crecimiento en la Tierra durante los próximos cien años.

En ese mismo año se realizó la Conferencia de Estocolmo, una conferencia internacional que convocó la Organización de Naciones Unidas (ONU) celebrada en Estocolmo, Suecia, entre el 5 y el 16 de junio de 1972. Fue la primera cumbre mundial que abordó el tema del medio ambiente con una visión global y tuvo una gran relevancia, debido a que se aprobó una declaración de principios que detonaría el trabajo internacional para los siguientes años (CEPAL, 2012).

En México, los esfuerzos encaminados hacia la protección del medio ambiente llevan más de 30 años. En 1982 se creó el primer marco normativo en la materia: la Ley Federal de Protección al Ambiente (FPA), que se transformó, posteriormente, en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) y que, actualmente, es la base de la política ambiental del país.

En 1994 nació la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap) que integró a los sectores: forestal, agua, pesca, biodiversidad y ambiente, conjuntando actividades productivas de conservación de la biodiversidad, protección ambiental y manejo de los recursos naturales. En el año 2000, la pesca se separa del sector ambiental para integrarse al productivo y la Semarnap se transforma en la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat). En ese mismo año, se crea la Comisión Nacional de Áreas Protegidas (Conanp) con el propósito de resguardar las mejores porciones del territorio, su biodiversidad y los servicios ecosistémicos que proveen. Desde entonces, la Conanp lleva 19 años en operación, enfocada en la protección del patrimonio natural de México.

El presupuesto público es un instrumento de gestión del Estado para garantizar los derechos humanos. En él se ven reflejadas las prioridades de los gobiernos y el esfuerzo encaminado a la consecución de los diferentes objetivos.

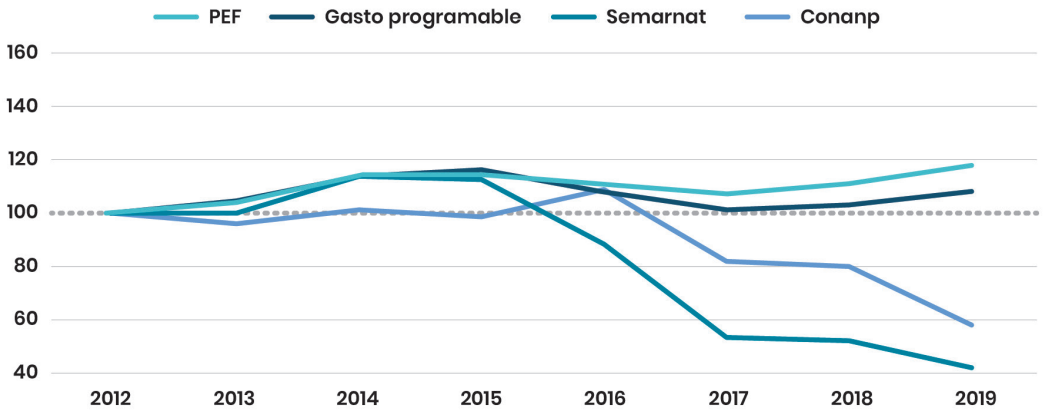
En México, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es el instrumento legal aprobado por la Cámara de Diputados, de manera anual, que contiene el destino y los montos del presupuesto público federal. El PEF no se elabora desde cero cada año, sino que tiene un fuerte componente inercial respecto a las asignaciones presupuestarias de años anteriores; aunque puede variar por choques externos en la economía, cambios en los ingresos públicos o por el cambio de prioridades de un gobierno.

Existen al menos tres clasificaciones del presupuesto público que lo analizan desde distintos puntos de vista: económica, administrativa y funcional. La clasificación económica se divide en tres niveles, el primero es el capítulo, el segundo, el artículo y el tercero, el concepto. El grado de desagregación de la información varía entre unas entidades locales u otras. La clasificación

administrativa permite identificar con claridad a los ejecutores de gasto, en los que, a su vez, se encuentran dos grandes grupos: los ramos administrativos y generales, y el sector paraestatal. Finalmente, el análisis funcional sirve para agrupar los gastos de acuerdo con los propósitos u objetivos socioeconómicos que persiguen los diferentes entes públicos, al presentar el gasto público según la naturaleza de los servicios gubernamentales sustantivos brindados a la población. Dentro de esta clasificación se encuentran las funciones de desarrollo económico, funciones de gobierno y funciones de desarrollo social. Las funciones de desarrollo social, a su vez, muestran los recursos destinados a la educación, la salud y la protección al medio ambiente (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2012). El Ramo 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales está destinado a atender todas aquellas funciones que tienen que ver con la protección y el cuidado del medio ambiente.

**Gráfica 1.**
Evolución del presupuesto asignado al PEF, Sermarnat, y Conanp, 2012-2019

**Presupuesto asignado en 2012 = 100**



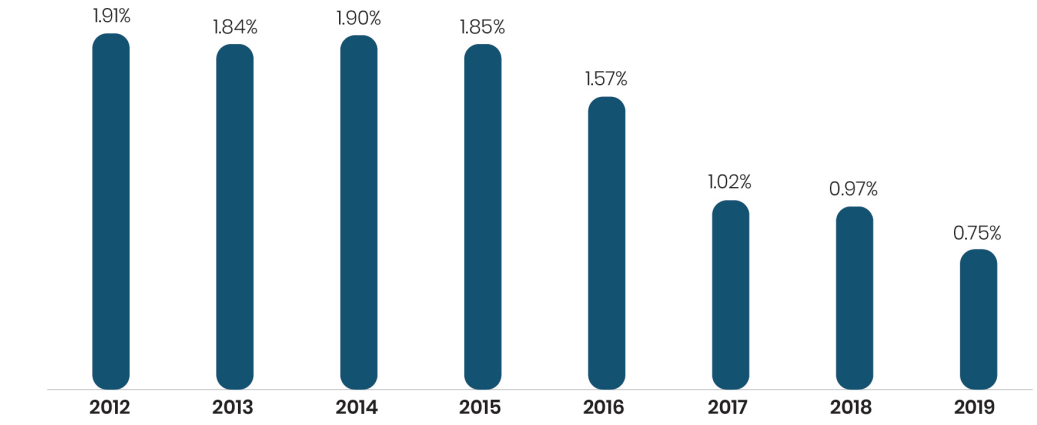

Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Presupuestaria

La Gráfica 1 muestra el comportamiento entre los años 2012 y 2019 tanto del Presupuesto de Egresos de la Federación y el gasto programable, como de la asignación de recursos al sector ambiental que maneja la Semarnat. Mientras que el presupuesto total de la federación y el gasto programable tienen un crecimiento progresivo anual de 2012 a 2015 en términos reales, con una posterior caída en el año 2015, el sector ambiental crece a la par hasta el 2015 cuando cae, llegando a casi la mitad respecto al inicio del sexenio del presidente Peña Nieto. En el primer año de la administración del presidente López Obrador —de ser aprobada la propuesta enviada por el ejecutivo para el Presupuesto de Egresos de la Federación 2020—, el presupuesto ambiental sugerido continuaría su caída representando, en términos reales, el 43% del presupuesto asignado en 2012 al mismo ramo.

La relación entre el presupuesto asignado a la protección del medio ambiente y el total del gasto programable[2] se puede apreciar mejor cuando se representa al primero como porcentaje del segundo, tal como ilustra la Gráfica 2. Entre los años 2015 y 2019, dicha proporción ha caído en más de la mitad hasta alcanzar el 0.75% del total del gasto programable federal en el último año analizado.

[2] De acuerdo con Transparencia Presupuestaria, el gasto programable es el "reparto de recursos o pagos destinados al cumplimiento de las atribuciones de las instituciones, dependencias y entidades de la Ciudad de México, entre las que se considera a los Poderes de la Unión, los Órganos Autónomos, la Administración Pública Central y las entidades de la Administración Pública Paraestatal sujetas a control presupuestario directo. Incluye también parte de los recursos federales transferidos a las entidades federativas, municipios y alcaldías para el cumplimiento de los objetivos para los que se transfieren".

**Gráfica 2.**
Presupuesto aprobado de Semarnat como proporción del gasto programable, 2012-2019

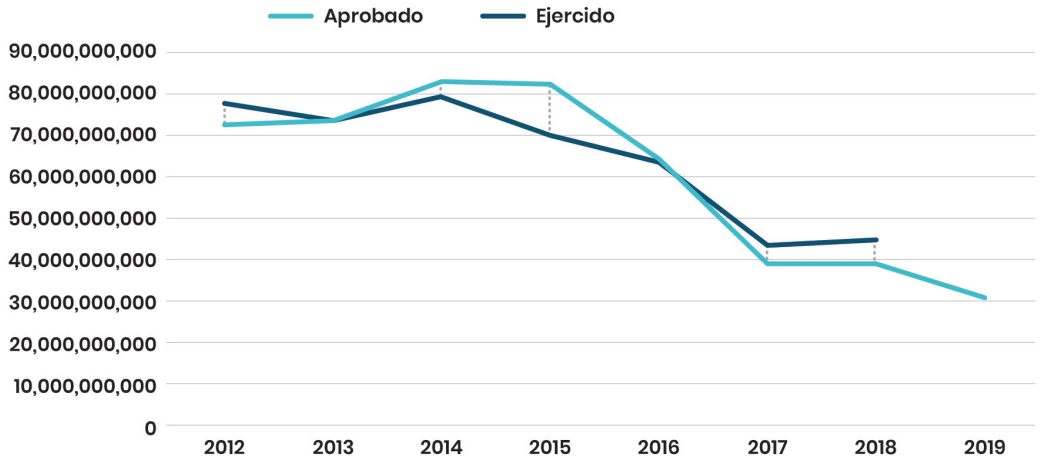



Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Presupuestaria

Sin embargo, como señalan Blyberg & Hofbauer (2014), el presupuesto asignado por sí solo brinda una visión limitada del cumplimiento del Estado de sus obligaciones. Es necesario verificar qué sucede después de que una asignación es aprobada para tener una imagen más completa. Para ello, debemos analizar qué parte de ese dinero fue gastada y cómo. Tal como indican dichas autoras, "una asignación presupuestaria puede aparentar estar en línea con las obligaciones de derechos humanos del Estado, por ejemplo, mientras que el gasto ejercido en la realidad puede no estarlo".

Para ello se ilustra en la Gráfica 3 la tendencia tanto del monto aprobado como del ejercido por Semarnat entre 2012 y 2018, y el aprobado en 2019. En el año 2015 se presentó el mayor subejercicio, donde el monto ejercido fue 15.5% menor que el aprobado, mientras que el mayor sobreejercicio fue en el año 2018 con un 16% de margen.

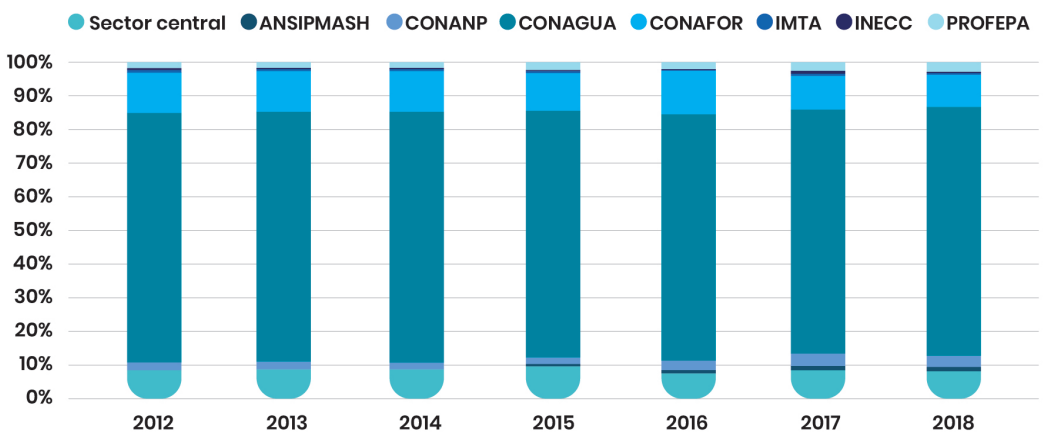
**Gráfica 3.**
Presupuesto aprobado y ejercido por Semarnat, 2012-2019




Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Presupuestaria

Al analizar la distribución del gasto dentro del Ramo 16, Medio Ambiente y Recursos Naturales -que ejerce Semarnat-, puede apreciarse en la Gráfica 4 que, entre los años 2012 y 2018, en promedio casi tres de cada cuatro pesos se destinaron a la Comisión Nacional del Agua (Conagua). El resto de los organismos descentralizados y desconcentrados se han repartido, en promedio, apenas el 17% del gasto ejercido para el medio ambiente y los recursos naturales. Particularmente, la Conanp solo recibe el 2.56% del presupuesto del sector ambiental, a pesar de estar a cargo del 11.14% de la superficie terrestre y 22.05% de la superficie marina nacional; siendo, en muchos casos, la única dependencia del Gobierno federal con presencia física en zonas rurales de alta marginación.

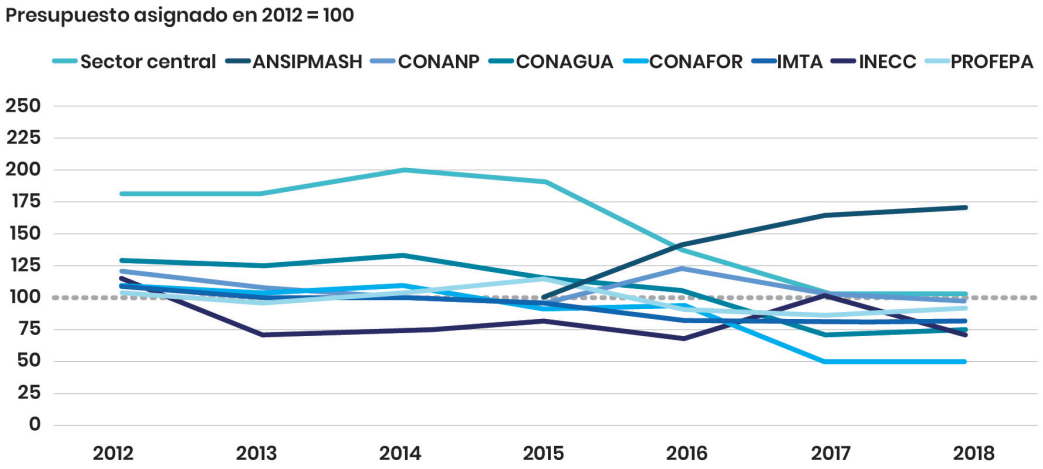
**Gráfica 4.**
Distribución del gasto ejercido por Semarnat por unidad responsable, 2012-2018




Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Presupuestaria

Para poder apreciar la asignación histórica de cada unidad responsable a lo largo del tiempo, la Gráfica 5 muestra la evolución del presupuesto ejercido por unidad responsable del ramo correspondiente a medio ambiente y recursos naturales respecto al presupuesto que ejercieron en 2012. Se puede observar en dicha gráfica que el presupuesto para todas las unidades responsables tuvo una disminución en términos reales al final del sexenio de Peña Nieto, con la cual, Conafor resultó ser la más afectada, con un presupuesto en el año 2018 que se encuentra 54% por debajo de su presupuesto en 2012. Mientras tanto, la Conanp vio reducido su presupuesto en 14% respecto a su ejercicio en el año 2012.

**Gráfica 5.**
Evolución del presupuesto ejercido del Ramo 16, 2012-2018




Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Presupuestaria

En conclusión, el presupuesto ambiental a nivel federal en México sufrió importantes retrocesos en los últimos años del sexenio anterior, llegando a menos del 1% del gasto programable en 2018. A pesar de contar con una mayor serie de obligaciones, el Estado mexicano ha reducido las asignaciones y el ejercicio presupuestario destinado a la protección del medio ambiente. Esto refleja la baja prioridad que dio el gobierno de Peña Nieto en sus últimos años al tema, a pesar del creciente reconocimiento del tema ambiental para el desarrollo y el bienestar social. El PPEF 2020, de ser aprobado, castigará aún más la asignación al sector.

# 1.1

## ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS EN MÉXICO

Las Áreas Naturales Protegidas (ANP) "son porciones terrestres o acuáticas del territorio nacional representativas de los diversos ecosistemas, en donde el ambiente original no ha sido esencialmente alterado y que producen beneficios ecológicos cada vez más reconocidos y valorados" (Conanp, 2016-1).

En México existen 182 Áreas Naturales Protegidas de carácter federal que representan 90,839,521 hectáreas de extensión, de las cuales casi 22 millones son terrestres y 69.5 millones son marinas. Esto equivale a una sexta parte del territorio nacional.

La protección del patrimonio natural a través del instrumento de política pública conocido como Áreas Naturales Protegidas ha pasado por varios momentos. Comenzó formalmente en 1876 con la protección del Desierto de los Leones. En 1917, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establecieron regulaciones y limitaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de

apropiación. A partir de los años setenta, cobró relevancia la conservación de la biodiversidad y los servicios ambientales o ecológicos. Durante las siguientes dos décadas, se reactivó la creación de Áreas Naturales Protegidas[3]. En 1992, durante la Cumbre de la Tierra[4], México asumió importantes compromisos para hacer efectivos los decretos de Áreas Naturales Protegidas en el marco de la Agenda 21[5]. Durante el nuevo milenio, se presentó un auge por la protección de áreas marinas para conservar la biodiversidad, propiciar la recuperación de especies de valor para la pesca y ordenar las actividades turísticas.

Las Áreas Naturales Protegidas proveen de importantes servicios a las comunidades y ciudades aledañas, tales como la captación de agua; la protección contra huracanes; el acceso a recursos naturales renovables como madera, peces, hongos; la polinización de cultivos y los atractivos turísticos. Por otro lado, las ANP enfrentan diversas amenazas y desafíos como la tala, la pesca y la cacería ilegales, el tráfico de especies silvestres, las especies invasoras, el crecimiento inmobiliario, el turismo de alto impacto y las malas prácticas turísticas (Conanp, 2012) e, incluso, actividades extractivas en zonas no permitidas[6] (Fundar, 2018), que pueden ejercer presión sobre los ecosistemas y deteriorar los servicios ambientales. Como resultado, México experimenta una creciente pérdida de la biodiversidad, pero también el surgimiento de otros problemas socioambientales como el deterioro de las fuentes de agua, la inequidad social, los altos impactos por los desastres naturales, la erosión del suelo y otros fenómenos climáticos (Banco Mundial, 2010; Conanp, 2017).

# 2

# COMISIÓN NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

La Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp) es el órgano del Gobierno federal encargado de conservar el patrimonio natural de México "mediante las ANP y otras modalidades de conservación, fomentando una cultura de la conservación y el desarrollo sustentable de las comunidades asentadas en su entorno" (Conanp, 2017).

La Conanp, inicialmente, era una dirección general más dentro del Instituto Nacional de Ecología. En 1996 se convirtió en una unidad coordinadora de la misma institución, y finalmente, finalmente, en el año 2000

[3] Para más información consulte: http://www.conanp.gob.mx/quienes_somos/historia.php
[4] En 1992, en Río de Janeiro, Brasil, se desarrolló la Cumbre de la Tierra, en ella hubo delegaciones de 178 países y finalizó con un documento de gran importancia: la Declaración de Río que, junto con el documento de la Agenda 21, definió el debate sobre el medio ambiente durante las décadas siguientes. Para más información, consulte: http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm
[5] La Agenda 21 es un plan de acción propuesto por la Organización de las Naciones Unidas para la implementación del desarrollo sostenible. La lógica de este instrumento es la sostenibilidad global a partir de la actuación local.
[6] En el Artículo 47 Bis de La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental se establece que, para el manejo de las ANP, se deberá delimitar, al interior de cada área, la zona o zonas núcleo y de amortiguamiento, con sus respectivas y que al interior de estas zonas núcleo están prohibidas las actividades extractivas y se permitirán, únicamente, actividades de monitoreo del ambiente, de investigación científica no invasiva, actividades de educación ambiental y turismo de bajo impacto ambiental. Sin embargo, este estudio de Fundar muestra que la Secretaría de Economía ha otorgado casi 60 mil hectáreas de concesiones mineras al interior de estas zonas núcleo en las ANP federales. Para más información consulte: http://fundar.org.mx/mexico/pdf/AnuarioExtractivas2017.pdf.

se transformó en un órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Los objetivos estratégicos de la Conanp están relacionados con las siguientes áreas:

- Manejo integrado del paisaje
- Conservación y manejo de la biodiversidad
- Atención a los efectos del cambio climático y disminución de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI)
- Economía de la conservación
- Fortalecimiento de la coordinación estratégica intrasectorial (Integralidad)
- Fortalecimiento de la coordinación intersectorial (Transversalidad)
- Marco legal para la conservación del patrimonio natural
- Fortalecimiento institucional
- Comunicación, educación, cultura y participación social para la conservación

El presupuesto anual destinado a las Áreas Naturales Protegidas tiende a basarse en las asignaciones de años anteriores y utiliza un enfoque de presupuesto incremental; es decir, que puede resultar en aumentos marginales, dependiendo de la disponibilidad de los fondos.

Aun cuando no han variado significativamente los recursos que ejercen las Áreas Naturales Protegidas, estos son insuficientes. Según la Conanp, necesitaba, por lo menos, 591 millones de pesos adicionales para operar efectivamente las ANP decretadas hasta 2016 (Conanp, 2016). Es decir, se necesitaría aumentar, como mínimo, al 40% el presupuesto asignado en 2019 para poder contar con los recursos suficientes para su operación efectiva.

No obstante, considerando que uno de los compromisos internacionales implica decretar el 17% del territorio nacional terrestre y el 10% marino como ANP —compromiso establecido en la Meta 11 de Aichi[7]—, la Conanp necesitaría, por lo menos, 1,060 millones de pesos anuales adicionales para operar y manejar las ANP decretadas y por decretarse (Conanp, 2016), lo que significa casi dos tercios más de lo que ejerció en el año 2018.

Esta insuficiencia de recursos en las Áreas Naturales Protegidas tiene un impacto negativo en su operación y manejo. La falta de recursos se ve reflejada en la insuficiencia de personal, infraestructura, equipamiento, medios de operación y monitoreo, según expertos (Bezaury Creel, Rojas González de Castilla & Makepeace, 2011). Asimismo, los rubros a los que se destinan recursos en ANP son salarios, combustible y mantenimiento de equipos y vehículos, de acuerdo con la Cuenta Pública 2017, por lo tanto, es necesario liberar partidas para la adquisición de equipamiento e infraestructura operativa.

Dado el insuficiente presupuesto que ejerce la Conanp, cualquier asignación a la baja en sus recursos anuales tiene un gran impacto. Por ejemplo, en el año 2015, el recorte al presupuesto se tradujo en el despido y la falta de pago a trabajadores, algunos de los casos más críticos fueron los de Áreas Naturales Protegidas de alrededor de un millón y medio de hectáreas en las que tan solo había tres trabajadores y con los despidos, con los despidos, el personal consistía en una o dos personas (La Jornada, 2016)[8].

Por otro lado, tras los decretos de nuevas Áreas Naturales Protegidas expedidos a finales de 2016 y 2017, que incluyen la Reserva de la biósfera del Caribe Mexicano, la Sierra de Tamaulipas, el Pacífico Mexicano Profundo, las Islas del Pacífico y el Archipiélago de Revillagigedo, la superficie protegida aumentó, llegando a un total de 90,657,158 hectáreas del territorio nacional bajo el esquema de Área Natural Protegida.

En contraste, la inversión en las ANP es

[7] Ante la Convención de la Diversidad Biológica, México tiene el compromiso de que, en el año 2020, el 17% de la parte terrestre de su territorio, así como el 10% de su superficie marina se encuentren dentro de superficies de conservación en diversas modalidades. Hasta el momento, en total, las 182 ANP decretadas, forman el 10.78% de la superficie terrestre y 22.05% del mar territorial del país.

[8] Un análisis que muestra el estudio Brecha en el financiamiento de las Áreas Naturales Protegidas establece que, a nivel mundial, el promedio de personal asignado para el manejo de 100,000 hectáreas, es de 27 personas y, en el caso de México, esta proporción es de solamente 6 personas para cubrir dicha superficie.

estratégica. Algunas cifras muestran que, por cada peso del presupuesto federal invertido en las Áreas Naturales Protegidas en 2008, estas aportaron a la economía, cuando menos, 52 pesos (Bezaury Creel, Rojas González de Castilla & Makepeace, 2011). Por esa razón, es fundamental observar cómo las ANP apoyan el desarrollo económico local y nacional, por lo que son una inversión rentable. En esta misma línea, el estudio "Valoración de Servicios Ecosistémicos en Áreas Naturales Protegidas Federales en México" de la Conanp revela la estimación del aporte de las ANP a los sectores económicos:

- **En el sector de la agricultura:** el sistema de ANP aportó 198 millones de pesos de la producción nacional de jitomate en 2015 y 2 millones de dólares al cultivo de aguacate en los estados de Michoacán y Jalisco, ambos estimados para el servicio ecosistémico de polinización.
- **En el sector pesquero:** el valor de la producción pesquera potencial por la reproducción y crianza dentro de humedales en ANP representa más de 4.8 millones de pesos al año, cerca del 20% de la producción pesquera anual total.
- **En el sector turístico:** el buen estado de conservación de los arrecifes en el Parque Nacional Cabo Pulmo atrae turismo que genera 91 millones de pesos al año para la comunidad local.
- **Sector silvícola:** la diversidad biológica en ANP contribuye al año con alrededor de 55 millones de pesos al sector forestal, equivalente al 14% de la producción nacional maderable anual (Conanp-GIZ, s.f.).

Aunque el sistema de Áreas Naturales Protegidas de México ha estado trabajando en años recientes en la valoración del impacto económico de las Áreas Naturales Protegidas, la formulación e introducción de indicadores de impacto económico no ha establecido los aportes de cada una de las Áreas Naturales Protegidas federales. Por lo tanto, dichas valoraciones no hacen visible su contribución al desarrollo económico del país ni demuestran cuánto dinero introducen a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). La falta de estos indicadores puede generar la idea de que las Áreas Naturales Protegidas son solo un costo para la economía cuando en realidad son un beneficio.

Recientemente, de la cooperación entre México y Alemania, surge el proyecto EcoValor MX, con la finalidad de realizar la valoración de los servicios ecosistémicos generados por algunas Áreas Naturales Protegidas y así desarrollar herramientas que apoyen el financiamiento de la conservación de la biodiversidad.

Por ejemplo, como resultado de este proyecto se pudo determinar la contribución a la economía local por el turismo en tres ANP del país:[11]

- Área de Protección de Flora y Fauna Isla de Cozumel: 1,577 millones de pesos anuales.
- Parque Nacional Cabo Pulmo: genera localmente 67.7 millones de pesos al año. La gente gasta 106 millones de pesos al año para visitarlo.
- Parque Nacional Iztaccíhuatl-Popocatépetl: 9.2 millones de pesos anuales.

El deterioro de la biodiversidad en estas ANP ocasionaría pérdidas millonarias en la economía local de estas comunidades. Esta información también permite señalar que la insuficiencia de recursos en las ANP tiene un impacto en la economía del país, pues si una ANP no trabaja adecuadamente, debido a la falta de personal y programas efectivos de vigilancia, como lo demuestra el contexto actual, entonces puede perder sus atributos y, con eso, generar menores recursos para los sectores productivos y de servicios a los que aporta actualmente.

Considerando lo anterior, la procuración y dotación de recursos a una ANP tiene externalidades positivas dentro de las cuales

[9] Cifras convertidas de dólares a pesos tomando como referencia el tipo de cambio promedio del año 2015, 15.84 pesos, consultados desde el sitio web de INEGI.
[10] Específicamente el Parque Nacional Cabo Pulmo, por los servicios ecosistémicos que produce, deja una derrama económica de 339 millones de dólares al año.
[11] http://www.ecovalor.mx/material-ecovalor.html

# 2.1

## PROGRAMAS DE SUBSIDIOS DE LA CONANP

Según el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, los subsidios son: "las asignaciones de recursos federales previstas en el Presupuesto de Egresos que, a través de las dependencias y entidades, se otorgan a los diferentes sectores de la sociedad, a las entidades federativas o municipios para fomentar el desarrollo de actividades sociales o económicas prioritarias de interés general" (CEFP, 2014).

Hasta el momento no está disponible la información sobre un histórico de programas que ejecutó la Conanp desde su creación. Sin embargo, a partir del año 2009, esta información está disponible, por lo que se pueden observar los diversos programas públicos en forma de subsidios. Dichos programas permiten que la Conanp cumpla con los objetivos que se ha planteado en los diferentes instrumentos de planeación como los planes nacional y sectorial de desarrollo. En la Tabla 1 se describen los programas de subsidios de la Conanp entre los años 2009 y 2015.

**Tabla 1.**
Programas de subsidios de la Conanp, 2009-2015

| Clave | Nombre | Fin |
|---|---|---|
| **S046** | Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES) | Contribuir para recuperar la funcionalidad de cuencas y paisajes a través de la conservación, restauración y aprovechamiento sustentable del patrimonio natural en las Áreas Naturales Protegidas, zonas de influencia y otras modalidades para la conservación, mediante el fomento de actividades productivas alternativas apropiadas a las características de cada región y el fortalecimiento de las capacidades locales para la gestión de su desarrollo. |
| **U009** | Programa de Acción para la Conservación de la Vaquita Marina | Contribuir con la recuperación de la funcionalidad de cuencas y paisajes a través de la conservación, restauración y aprovechamiento sustentable del patrimonio natural mediante la conservación de la vaquita marina. |
| **U024** | Programa de Vigilancia Comunitaria en Áreas Naturales Protegidas y Zonas de Influencia | Contribuir para recuperar la funcionalidad de cuencas y paisajes a través de la conservación, restauración y aprovechamiento sustentable del patrimonio natural mediante acciones comunitarias de protección y preservación de los recursos naturales, Áreas Naturales Protegidas, zonas de influencia y otras modalidades para la conservación. |
| **U025** | Programa de Recuperación y Repoblación de Especies en Peligro de Extinción | Contribuir a recuperar la funcionalidad de cuencas y paisajes a través de la conservación, restauración y aprovechamiento sustentable del patrimonio natural mediante la conservación y recuperación de las especies en riesgo y su hábitat. |

Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Presupuestaria y Coneval (2016).

A partir de 2015, producto de un escenario económico complicado, el gobierno optó por una serie de medidas para reducir el gasto, dentro de las cuales se incluyó la fusión de programas presupuestarios (Tabla 2).

De acuerdo con el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2020, estos programas nuevamente serán modificados.

**Tabla 2.**
**Programas de subsidios de la Conanp fusionados a partir de 2015**

| Clave | Programa original | Nueva clave | Nuevo programa (a partir de 2015) |
|---|---|---|---|
| **U024** | Programa de Vigilancia Comunitaria en Áreas Naturales Protegidas y Zonas de Influencia (PROVICOM) | | |
| **U034** | Programa de Monitoreo Biológico en Áreas Naturales Protegidas (PROMOBI) | **U035** | Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas |
| **U035** | Programas de Manejo de Áreas Naturales Protegidas (PROMANP) | | |
| **U009** | Programa de Acción para la Conservación de la Vaquita Marina (PACE- Vaquita) | | |
| **U029** | Programa de Conservación del Maíz Criollo (PROMAC) | **U025** | Programa de Recuperación y Repoblación de Especies en Riesgo |
| **U025** | Programa de Recuperación y Repoblación de Especies en Peligro de Extinción (PROCER) | | |
| **S071** | Programa de Empleo Temporal (PET) | | |
| **S046** | Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES) | | |

**Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Presupuestaria.**

De acuerdo con el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2020 estos programas nuevamente serán modificados.

**Tabla 3.**
Programas de subsidios de la Conanp modificados en la estructura programática 2020

| Clave | Programa original | Nueva clave | Nuevo programa (a partir de 2015) |
|---|---|---|---|
| **U040** | Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies en Riesgo | | Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies Prioritarias |
| **U025** | Programa de Recuperación y Repoblación de Especies en Riesgo | **U040** | |
| **U035** | Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas | | |

Fuente: Elaboración propia con datos de la Estructura Programática para emplear en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2020.

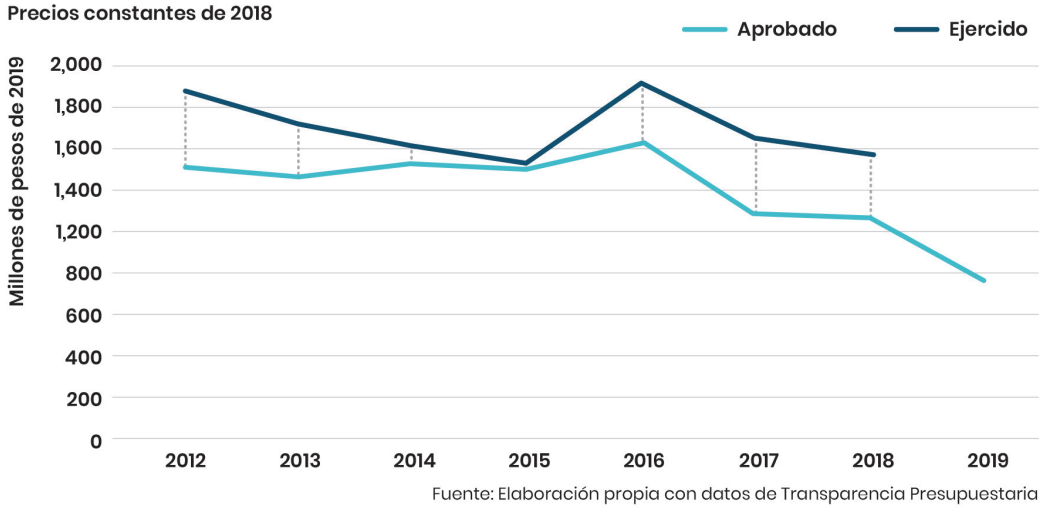
# 2.2

## PRESUPUESTO FEDERAL DE LA CONANP

Como se vio en la primera sección de este documento, la Conanp tiene una asignación presupuestaria desde el PEF dentro del ramo de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Como se ilustra en la Gráfica 4, el presupuesto de la Conanp es apenas el 2.56% del monto total asignado para estos fines.

A fin de mostrar las diferencias entre dicha asignación presupuestaria y el uso final de los recursos públicos para dicho propósito, la Gráfica 6 expone estos montos entre los años 2012 y 2019 donde las líneas verticales muestran la dimensión de la diferencia entre ambos montos.

**Gráfica 6.**
Monto aprobado y ejercido por la Conanp, 2012-2019

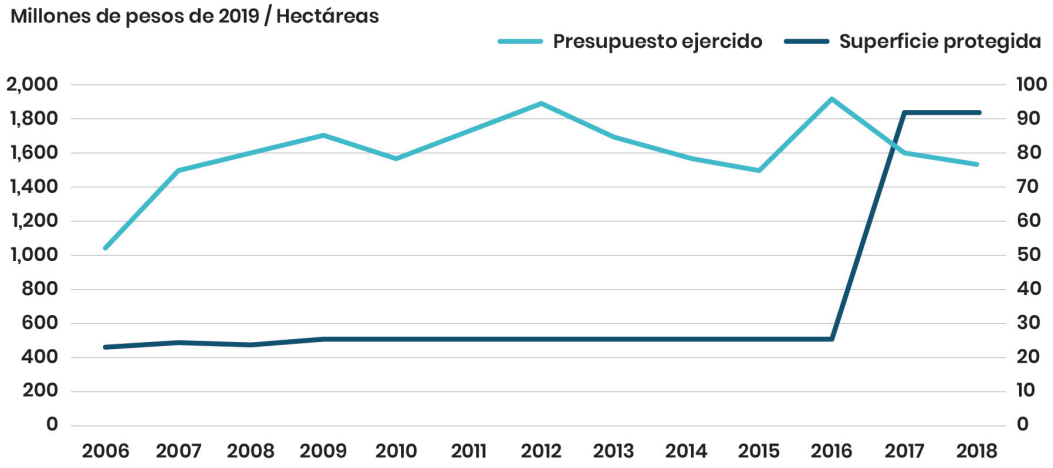



Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Presupuestaria

Se puede observar que el monto ejercido ha sido mayor al aprobado en todos los años, con un sobreejercicio promedio de casi 20%; y con el mayor sobreejercicio del periodo en el año 2017, casi 35% sobre el monto originalmente aprobado equivalente a 397 millones de pesos de 2019.

Un dato relevante para considerar es que el territorio protegido por la Conanp ha aumentado en los últimos años. La Gráfica 7 muestra la evolución tanto del presupuesto ejercido como de la superficie total bajo protección en todo el país. Así puede observarse que, en el año 2016, con el anuncio del presidente Peña Nieto en el marco de los trabajos de la 13ª Conferencia de las Naciones Unidas sobre Biodiversidad (COP13) sobre la protección a nuevas Áreas Naturales Protegidas, (Semarnat, 2017), aumentó en más de tres veces, la superficie total protegida a nivel nacional; lo que no fue acompañado de las modificaciones presupuestarias necesarias que permitieran una adecuada protección de las ANP.

**Gráfica 7.**
Presupuesto ejercido y superficie protegida total por la Conanp, 2006-2017



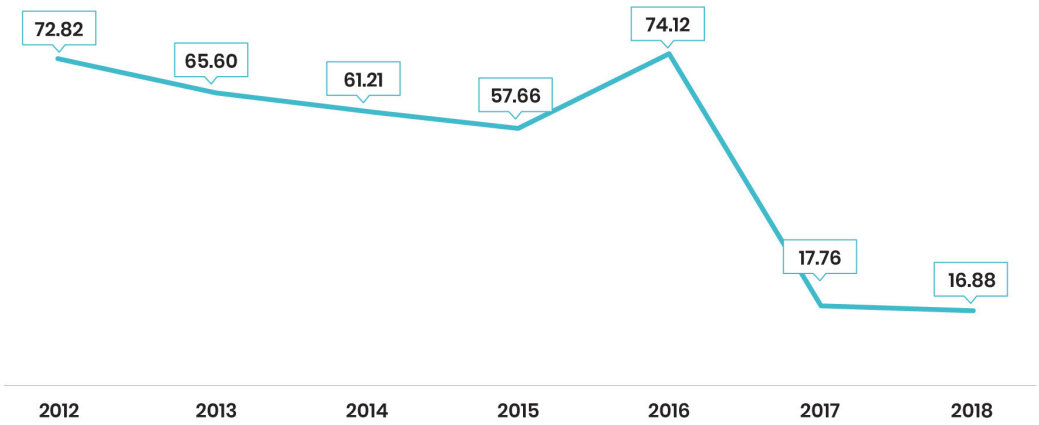

Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Presupuestaria y Conanp (2016).

En otras palabras, el aumento en la superficie total protegida no se vio correspondido con aumentos presupuestarios. Esto se ilustra mejor en la Gráfica 8 que muestra el presupuesto ejercido en pesos de 2018 por hectárea protegida. Aunque este ejercicio supone que toda la superficie protegida es homogénea y requiere el mismo presupuesto, sirve para ilustrar la insuficiencia presupuestaria que tienen las Áreas Naturales Protegidas y cómo se agravó, tras el decreto del aumento por más de tres veces de la superficie total protegida; ilustrada con la caída entre los años 2016 y 2017 del presupuesto ejercido por hectárea protegida. La reducción presupuestal por hectárea protegida se ha venido acentuando a raíz del incremento en la superficie y la reducción del presupuesto total de la Conanp, pasando de $70 pesos por hectárea[12] al inicio del sexenio de Peña Nieto a $9.56 pesos en 2020 de aprobarse el PPEF presentado por el Ejecutivo federal en septiembre de 2019.

[12] Calculado a partir de la división del presupuesto total asignado a la Conanp sobre el número de hectáreas decretadas.

**Gráfica 8.**
Presupuesto ejercido por la Conanp por hectárea protegida, 2012-2018

**Pesos de 2019 / Hectáreas**

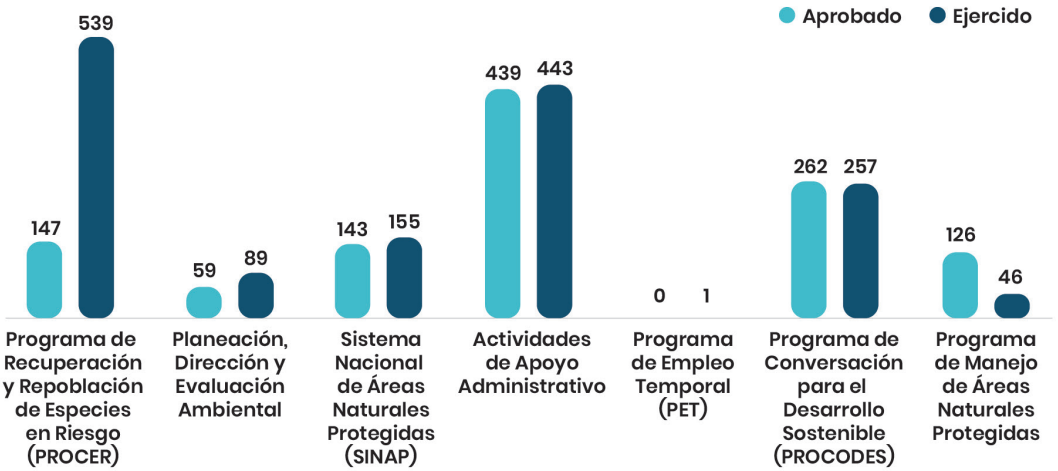



Fuente: Elaboración propia con datos de Transparencia Presupuestaria y Conanp (2016).

Además, al hacer una revisión más cercana sobre las diferencias entre presupuesto aprobado y ejercido en los programas presupuestarios de la Conanp, se observa que el principal destino final del sobreejercicio ilustrado en la Gráfica 6 está relacionado con los programas de subsidios. Lo anterior, queda de manifiesto en la Gráfica 9, que muestra tales diferencias para el año 2017, donde queda asentado que el Programa de Recuperación y Repoblación de Especies en Riesgo sufre la mayor adecuación presupuestaria de todos los programas de la Conanp con más de 380 millones de pesos de 2018 adicionales a su asignación original (relacionadas con una ampliación presupuestal para la atención a la vaquita marina). Junto con este, solo dos programas más ven incrementadas sus asignaciones presupuestales a mitad de año: el Programa de Empleo Temporal (PET) y Planeación, Dirección y Evaluación Ambiental.

El resto de los programas presupuestarios dentro de la Conanp sufren modificaciones donde la reasignación reduce su presupuesto total disponible, siendo el Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas el más afectado en el año 2017 en términos relativos, con una disminución de 11.9% del presupuesto aprobado originalmente.

**Gráfica 9.**
Presupuesto aprobado y ejercido de la Conanp por programa presupuestario, 2017
**Precios constantes de 2019**




El buen manejo de las áreas naturales protegidas depende en gran medida de que las ANP cuenten con los recursos humanos y financieros básicos para operar las actividades establecidas en sus programas de manejo. Estas incluyen la protección (ej. inspección y vigilancia), el manejo (ej. regular el uso del área), la restauración (en los casos en los que se requiere), el conocimiento (ej. promover la investigación), la cultura (ej. educación ambiental) y la gestión (ej. coordinación interinstitucional).

Además, los programas de subsidios pueden complementar el impacto del ANP, involucrando a múltiples actores en el co-manejo del área. Sin embargo, la exitosa implementación de los programas de subsidios relacionados con empleo temporal, vigilancia comunitaria y proyectos de desarrollo económico depende del nivel de acompañamiento que da el personal adscrito a las ANP. Conforme se reduce el personal y el presupuesto de operación de las áreas, el éxito de estos programas se reduce, al mismo tiempo que se descuida la atención a las actividades de manejo propias de las ANP. Por ello, es prioritario que se aumenten los recursos destinados al programa presupuestario denominado Sistema de Áreas Naturales Protegidas (actualmente alrededor de 10% del presupuesto total de la Conanp), antes de incrementar el financiamiento a los programas de subsidios.

# 2.3

## INGRESOS PROPIOS DE LAS ANP

Como se ha mencionado, el monto de los recursos asignados a la conservación de las Áreas Naturales Protegidas es insuficiente para ejecutar, de manera adecuada, una buena parte de los programas y acciones necesarias para proteger la biodiversidad clave y los ecosistemas críticos existentes en México. Por tal motivo, se requiere de un financiamiento adicional, tanto para manejar las áreas ya existentes como para ampliar la cobertura de las Áreas Naturales Protegidas y de aquellas destinadas voluntariamente a la conservación por sus propietarios.

El cobro de derechos en las ANP es una de las fuentes de financiamiento que tiene la Conanp para cumplir con su misión. De acuerdo con el marco jurídico mexicano, los derechos son un tipo de contribuciones que se generan por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público.

Uno de los objetivos específicos del cobro de derechos es controlar y regular la explotación de los recursos naturales, tanto renovables como no renovables, de forma que el cobro de derechos en las ANP ayuda no solo al financiamiento operativo, sino como una medida de política fiscal que contribuye a objetivos ambientales de mediano y largo plazo.

Así, por el uso y aprovechamiento de las ANP, corresponde un pago que deben hacer los usuarios, no solo por el ingreso a estas zonas, sino por la realización de diversas actividades dentro de ellas; actividades detalladas en la Ley Federal de Derechos (LFD). El cobro de derechos en ANP obedece a una política fiscal ambiental, enmarcada dentro de los instrumentos económicos previstos en la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), específicamente dentro de los instrumentos fiscales. Esta política se gestó a mediados de los años noventa del siglo pasado y se concretó en el año 2000 cuando se publicó, por primera ocasión en la LFD, el Artículo 198, el cual estableció:

> **„Estarán obligados al pago de derechos por el uso, goce o aprovechamiento de los elementos naturales marinos de dominio público existentes dentro de las áreas naturales protegidas de interés de la Federación, las personas que realicen en dichas áreas actividades recreativas o turísticas entendiéndose por estas el buceo autónomo, buceo libre, esquí acuático, recorridos en embarcaciones motorizadas y no motorizadas†.**

Si bien este cobro de derechos se aplicaba a ciertas actividades por el uso, disfrute o aprovechamiento de los recursos naturales dentro de las zonas marinas clasificadas como ANP, es importante mencionar que en 1999 estaba vigente el cobro de derechos dentro de todas las ANP, pues así lo establecía el marco legal desde 1996.
De manera específica, la LGEEPA señalaba:

> **„Los ingresos que la Federación perciba por concepto del otorgamiento de permisos, autorizaciones y licencias en materia de Áreas Naturales Protegidas, conforme lo determinen los ordenamientos aplicables, se destinarán a la realización de acciones de preservación y restauración de la biodiversidad dentro de las áreas en las que se generen dichos ingresos†.**

No obstante, en 1999 existía la imposibilidad física de ejercer el cobro para todas las ANP, razón por la cual se aplicó el cobro de derechos únicamente a las ocho ANP marinas que había entonces. En 2002, el Artículo 198 de la LFD fue modificado con el propósito de dar destino específico a los ingresos obtenidos por la realización de actividades dentro de las ANP marinas, pues de la aplicación del artículo se determinó la necesidad de fortalecer este mecanismo fiscal.

Otra consideración importante es que los visitantes a diversas Áreas Naturales Protegidas indican que estarían dispuestos a pagar más de lo que la Ley Federal de Derechos requiere actualmente, si este cobro fuera invertido directamente en la conservación de las áreas. En el caso de Cabo Pulmo, los visitantes están dispuestos a pagar hasta 2.5 veces el costo actual, lo que representaría 745,000 pesos adicionales por año. Vale destacar que hay una diferencia significativa entre la disposición a pagar de visitantes mexicanos ($94 pesos) y extranjeros ($276 pesos) (Conanp-GIZ, 2017). Esta diferencia se observa en otras áreas naturales protegidas de México como el Parque Nacional Zona Marina del Archipiélago Espíritu Santo (Hernández-Trejo et al. 2012).

# 2.3.1

## DESCRIPCIÓN DEL PROCESO DE RECAUDACIÓN

El pago por los derechos de uso, goce o aprovechamiento de los recursos naturales dentro de las ANP se realiza con la compra de formas valoradas de la Conanp, que son documentos preimpresos utilizados en el proceso de recaudación que adquieren un valor público y que sirven como medio de control fiscal para la instancia gubernamental recaudadora.

Existen dos tipos de formas valoradas de la Conanp: los brazaletes y los pasaportes físicos, cuya diferencia radica en su costo y su aplicación dentro de las Áreas Naturales Protegidas. Los brazaletes son de menor costo ($71 pesos en 2020), pero solo funcionan para visitar una ANP por un solo día, a diferencia de los pasaportes que tienen un costo de $371 pesos (2020) y que sirven para visitar cualquier ANP, las veces que se quiera a lo largo de un año.

Cabe mencionar que el pago por estos derechos no aplica a la tripulación de las embarcaciones o choferes de vehículos que presten servicios dentro de las ANP, ni a los residentes permanentes de las localidades contiguas a las áreas protegidas en cuestión. Tampoco a los menores de seis años ni a las personas con discapacidad.

Sin embargo, el pago de estos derechos no es un proceso sencillo. Para que el público en general pueda adquirir un brazalete o un pasaporte impreso necesita:

1. Ingresar al portal de Pago de Derechos, Productos y Aprovechamientos (DPA) con el esquema e5cinco.
2. Llenar su formato de pago e imprimirlo.
3. Asistir a una institución bancaria y pagar sus derechos. Puede ser mediante transferencia electrónica.
4. Acudir al domicilio donde se encuentre ubicada la Dirección Regional o del Área Natural Protegida.
5. Entregar su comprobante de pago y la hoja e5cinco.

Recientemente, la Conanp puso a disposición del público los pasaportes digitales, los cuales pueden ser adquiridos directamente desde los dispositivos móviles descargando la aplicación “Pasaporte de la conservación”.

# 2.4

## ANÁLISIS DE LOS INGRESOS: MULTAS DE PROFEPA

Entre las facultades de la Procuraduría de Protección al Ambiente (Profepa) están: "verificar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, relacionadas con los recursos forestales, Áreas Naturales Protegidas, la flora y fauna silvestre, protección de las especies marinas en riesgo, Zona Federal Marítimo Terrestre (ZOFEMAT), playas marítimas y terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, así como establecer mecanismos, instancias, procedimientos administrativos y cobro de multas que procuren el logro de tales fines" (Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2012).

Específicamente en materia de ANP terrestres y marinas, las labores que realiza Profepa son:

- Vigilar el cumplimiento de la normatividad aplicable a su protección, preservación y aprovechamiento sustentable.
- Vigilar el cumplimiento de los Programas de Conservación y Manejo de las ANP.
- Vigilar el cumplimiento de las condicionantes de permisos y autorizaciones, así como de medidas de mitigación de impacto ambiental en la realización, construcción y operación de las obras, aprovechamientos o actividades autorizadas en las ANP (Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2012).

Si dichas disposiciones son violadas o no se cumplen, Profepa puede imponer multas aplicables a quienes hayan sido sancionados por realizar acciones en perjuicio del ambiente y los recursos naturales. En caso de reincidencia, el monto de la multa podrá exceder el doble del máximo permitido y los recursos obtenidos por su cobro deben reintegrarse a la Procuraduría para realizar actos de inspección y vigilancia.[13]

En 2015, la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2015) determinó, en una auditoría de desempeño a Profepa, que dicha institución impuso 3,696 multas por 268,475,400 pesos, de las cuales 826 correspondían a incumplimientos de las normas en materia de impacto ambiental, equivalentes a 99,418,700 pesos, más de un tercio del monto total de las multas impuestas en dicho año.

También determinó en este informe que, a más de veinte años de la adición del Artículo 175 bis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Profepa no ha constituido el fondo para desarrollar programas vinculados con la inspección y la vigilancia en materia ambiental; el cual debe integrarse por los ingresos obtenidos de las multas por infracciones a lo establecido en dicha ley, sus reglamentos y demás disposiciones.

Al respecto, la ASF solicitó al Servicio de Administración Tributaria (SAT) el registro del monto de las multas reintegradas a Profepa por el cobro de los créditos fiscales derivados de multas impuestas o que, en su caso, indicara el destino de dichos recursos. Pero el SAT reportó que no cuenta con la información para identificar el destino que tienen los recursos recaudados, por lo que no fue posible corroborar el uso de los 150,921,100 pesos obtenidos por el SAT de 2011 a 2015, por el cobro de los créditos fiscales generados por las multas aplicadas por Profepa.

[13] Dicha facultad se encuentra establecida en el Artículo 175 bis de la Ley General para la Protección al Ambiente que establece: "Los ingresos que se obtengan de las multas por infracciones a lo dispuesto en esta Ley, sus reglamentos y demás disposiciones que de ella se deriven, así como los que se obtengan del remate en subasta pública o la venta directa de los bienes decomisados, se destinarán a la integración de fondos para desarrollar programas vinculados con la inspección y la vigilancia en las materias a que se refiere esta Ley".

**Tabla 4.**
Multas impuestas por Profepa, 2011-2015

| Estado | Número de multas | Monto en pesos | Porcentaje del monto total |
|---|---|---|---|
| **Cobradas por SAT** | 3,455 | 150,921,100 | 10.1% |
| **En proceso de cobro** | 3,209 | 200,283,800 | 13.3% |
| **Sin realizar ninguna acción para cobro** | 17,435 | 1,150,685,100 | 76.6% |
| **Total** | 24,099 | 1,501,890,200 | 100% |

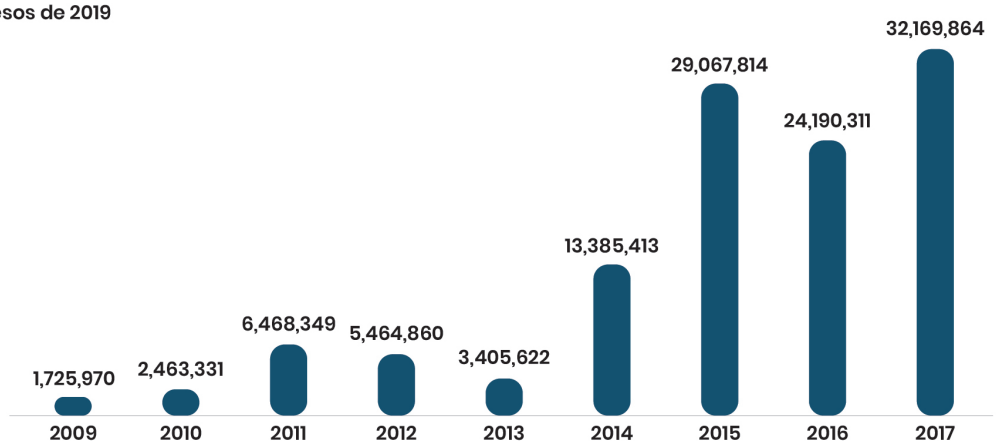
Nota: La suma de los montos no coincide con el total mostrado por redondeos hechos en el documento original.
Fuente: Elaboración propia.

Como ilustra la Tabla 4, el SAT proporcionó a la ASF el registro de las multas cobradas en el periodo 2011-2015, en el que se identificó una cartera de 3,209 créditos fiscales en proceso de cobro por un monto de 200,283,800 pesos, por lo que faltaría conocer qué sucede con los 1,150,685,100 pesos restantes respecto del registro de las Multas Derivadas de las Acciones de Inspección de 2011-2015 de Profepa. Lo anterior manifiesta una deficiencia en los registros de ambas dependencias, por lo que es necesario conciliar las cifras para determinar el número y monto de créditos fiscales pendientes de cobro.

De igual modo, la SHCP informó que no contó con evidencia comprobatoria que acreditara la totalidad de los ingresos por derechos, productos y aprovechamientos a la Tesorería de la Federación, por lo que no estuvo en posibilidad de reintegrar los 150,921,100 pesos obtenidos por el SAT, de 2011 a 2015, por el cobro de los créditos fiscales generados por las multas aplicadas por Profepa.

Sobre los montos de las multas que ha aplicado Profepa en Áreas Naturales Protegidas, se encuentran disponibles en los informes anuales de actividades de dicha dependencia. En la Gráfica 10 se muestra la tendencia de las multas impuestas por Profepa del periodo 2009 al 2017; y, aunque la propensión pareciera ser incremental, en el año 2016 sufrió una caída en términos reales.

**Gráfica 10.**
Montos de multas impuestas por Profepa en áreas naturales terrestres y marino-costeras, 2009-2017
**Pesos de 2019**




Fuente: Elaboración propia con base en los informes de actividades de Profepa.

Si bien estos recursos no son directamente entregados a la Conanp, representan ingresos que repercuten directamente en el cuidado y la protección de las Áreas Naturales Protegidas. Respecto a las acciones que realizaron Semarnat, Profepa, SAT y la Tesorería de la Federación para realizar el cobro de las multas, no hay información pública disponible. Por lo tanto, tal y como ya lo solicitó la ASF, se requiere de acciones desde la cabeza del sector ambiental para que solicite al SAT el cobro de los aprovechamientos y se verifique que sean entregados a Profepa para que pueda efectuar sus funciones de inspección y vigilancia, de enorme relevancia para las ANP.

# 2.5

## INGRESOS PRIVADOS

Debido a que los recursos fiscales destinados a la conservación de las Áreas Naturales Protegidas en México son insuficientes, ha sido necesario buscar otras fuentes de financiamiento que permitan cubrir estos huecos en los presupuestos de conservación. Uno de los principales mecanismos de financiamiento privado para estos efectos son los fideicomisos o fondos ambientales.

Un fondo ambiental representa una cantidad de dinero que solo se puede utilizar para fines concretos, debe mantenerse separada de otras fuentes de financiamiento y es administrado por una junta independiente, ya sea consejo o comisión. De esta

manera, los fondos ambientales pueden constituir una garantía financiera para cubrir los gastos básicos de funcionamiento de las ANP, permitiendo que los administradores se concentren en las acciones de conservación. La Tabla 5 muestra los diferentes tipos de fondos ambientales según la forma en que se gestiona su capital.

**Tabla 5.**
Tipos de fondos ambientales

| Tipo | Descripción | Función |
|---|---|---|
| **Fondo patrimonial** | Es donde se gasta el ingreso de la inversión, pero no el capital. El capital se invierte y el interés se utiliza para financiar las actividades. | Apropiados para las necesidades de financiamiento continuo a largo plazo, por lo general el caso de un ANP. |
| **Fondo extinguible** | Es donde los ingresos y una parte del capital se gasta cada año, con el tiempo se extingue el fondo a cero en un plazo determinado. | Útiles para problemas grandes y urgentes de conservación y cuando hay suficiente capacidad para utilizar los fondos con rapidez y eficacia. |
| **Fondo revolvente** | Continuamente recibe y gasta los nuevos ingresos de impuestos o tarifas designados para fines específicos. Los nuevos recursos en general son recibidos en forma regular, como producto de impuestos especiales. | Estos funcionan solo si la fuente de los fondos es regular y previsible. |

**Fuente: Manual de Planificación Financiera para las ANP. Taller Avanzado de Planificación financiera y recaudación de fondos para Áreas Marinas Protegidas. Conanp, NOAA, TNC y WWF (2010).**

El fondo ambiental de mayor importancia en México es el Fondo para las Áreas Naturales Protegidas (FANP). Este fondo fue creado en 1997 con aportaciones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF, por sus siglas en inglés), la inversión inicial fue de 16.48 millones de dólares, con un flujo anual de 1.16 millones de dólares, que apoyaba, al principio, solo a 10 Áreas Naturales Protegidas.

El FANP es administrado bajo un esquema público-privado por el Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza (FMCN). El FANP canaliza los intereses anuales a la operación básica de ANP prioritarias, supervisa su ejercicio y procura fondos adicionales. El gobierno federal, a través de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, ejerce los recursos de acuerdo con programas operativos anuales y reporta los avances de manera periódica.

En 20 años, el FANP ha quintuplicado su patrimonio a través de las aportaciones de un segundo donativo del Banco Mundial y 13 donantes adicionales, que permiten, en la actualidad, apoyar a 51 Áreas Naturales Protegidas (35 apoyadas con recursos del FANP y 16 con recursos de otras iniciativas que siguen el modelo del FANP) y contar con un patrimonio de 76 millones de dólares[14].

En los primeros diez años del FANP, tres cuartas partes de los recursos canalizados a las ANP apoyaban la contratación de personal complementario. Desde junio de 2008, la Conanp contrata a este personal, por lo que a partir de 2009, una parte de los intereses del FANP apoya directamente el gasto corriente de las áreas protegidas; mientras que otra parte se invierte en proyectos de conservación ejecutados por organizaciones de la sociedad civil. El FANP a apoyado más de 500 iniciativas de conservación relacionados con monitoreo de especies, restauración de hábitat, proyectos productivos, capacitación a guardaparques, entre otros[15].

# 3

# EL CASO DEL NOROESTE DE MÉXICO

La región Noroeste del país está integrada por los estados de Baja California, Baja California Sur, Sinaloa, Sonora y Nayarit. Concentra 29 Áreas Naturales Protegida, que representan el 28% de la superficie del país (26.8 millones de hectáreas). Por esta razón, dicha región es de suma importancia para la conservación de la biodiversidad en el país y debería contar con los recursos suficientes para su atención y cuidado.

# 3.1

## PRESUPUESTO FEDERAL

Como se mencionó con anterioridad, el análisis de 27 de las 29 Áreas Naturales Protegidas del Noroeste de las que se cuenta con información sobre las asignaciones y ejecuciones del presupuesto federal, da cuenta de la considerable reducción de esta fuente de financiamiento: entre 2013 y 2017; el presupuesto ejercido en términos reales por el conjunto de las 26 ANP se ha reducido en 76.3% en dicho periodo; durante el cual solo una ANP ha tenido incrementos presupuestales: Islas Marías, con un 64.5% de incremento, aunque en términos absolutos, este incremento equivale solamente a 27,526 pesos adicionales. Las grandes áreas afectadas de este grupo son el Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado (con una caída de 90.8% de su asignación presupuestaria) y el Archipiélago de Revillagigedo (90.6% menos de presupuesto ejecutado).

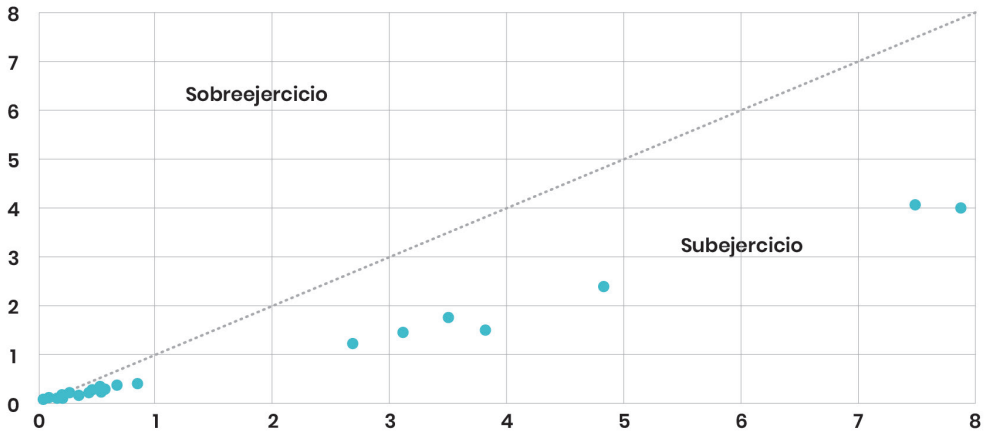
El presupuesto asignado a las ANP por parte de la Dirección Regional correspondiente y el ejercido en el año 2017 por estas

[14] https://www.fmcn.org/uploads/facts/file/pdf/FekrbWgrZQBmsgyf4iPio4O4u3vBZCoBfVVNc2cB.pdf
[15] https://fmcn.org/es/proyectos/fanp

26 ANP de la región Noroeste da cuenta de un problema en el ejercicio de los recursos. La Gráfica 11 ilustra lo anterior al comparar el presupuesto asignado con el ejercido para el año 2017. La línea punteada es de 45°, lo que significa que todo punto que se encuentre sobre ella implica un presupuesto ejercido igual al aprobado. A la derecha de esta línea se encuentran todas las ANP con un presupuesto asignado mayor al ejercido, es decir, utilizaron menos de lo que se les asignó originalmente; a la izquierda, las ANP con un presupuesto ejercido mayor al aprobado, lo que indica un sobreejercicio. Todos los puntos de la Gráfica 11 se encuentran a la derecha de la línea de 45°, por lo que las 26 ANP analizadas ejercieron menos recursos de lo que les asignó a inicio de año la dirección regional.

De acuerdo con entrevistas realizadas con algunos directores de las ANP del Noroeste, la asignación que se da a cada ANP a inicio de año es simbólica pues la disponibilidad de estos recursos varía a lo largo del año en función de las reasignaciones que realice la propia dirección regional, oficinas centrales, o de los recortes que determine la SHCP. Además, señalan que el proceso administrativo para la obtención de recursos internos es lento e implica que se cierre el periodo para gastarlos, lo que ocasiona que los gastos los realicen con fondos otorgados por el FANP u otros socios. Estas son algunas de las razones que ayudan a explicar por qué, en todas las ANP del Noroeste, lo asignado y lo ejercido no coinciden, esto en detrimento de la operación de las ANP. Este es un problema sistémico que deberá ser atendido para hacer una administración más eficiente en el terreno.

**Gráfica 11.**
Presupuesto aprobado vs. ejercido por ANP de la región Noroeste, 2017

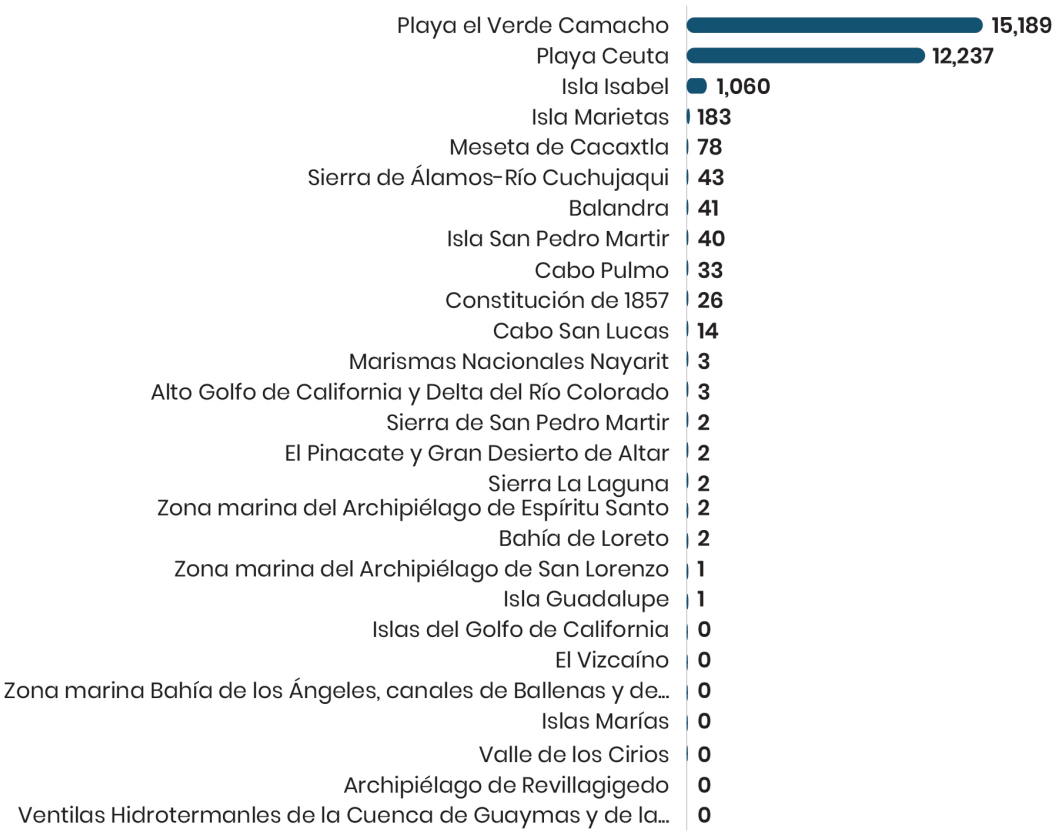



Fuente: Elaboración propia con datos de solicitudes de información folios: 16151000026618, 1615100026718, 1615100026818.

Otro tema relacionado con los presupuestos al interior de la Conanp tiene que ver con la distribución de recursos entre las diversas ANP. Cuando se analiza el presupuesto por hectárea de superficie para las ANP de la región Noroeste, como muestra la Gráfica 12, se observa una clara lista de ANP ganadoras y perdedoras en esta región. Playa el Verde Camacho y Playa Ceuta tienen presupuestos claramente por encima del resto de las ANP, donde el promedio de presupuesto por hectárea en 2018 es de 1,123 pesos. Hasta donde se pudo identificar, no existen criterios transparentes para la

asignación de recursos entre las ANP, por lo tanto, áreas con características muy similares pueden tener diferencias presupuestales muy significativas. Por ejemplo, la Isla Isabel ejerció 1,068 pesos por hectárea en 2017, mientras que Islas Marietas ejerció 17% de esa cantidad e Isla San Pedro Mártir solo el 3%.

**Gráfica 12.**
Presupuesto ejercido por hectárea protegida por las direcciones de ANP del Noreste de México[16] 2017




Nota: cifras en pesos constantes de 2019
Fuente: Elaboración propia a partir de la respuesta a las solicitudes de información folios 161510026618, 164510026718 y 161510026818.

Otro problema identificado por los directores de las ANP es la distribución del presupuesto al interior de la Conanp y, en particular, la limitada capacidad para gestionar recursos para las partidas presupuestales para la adquisición de bienes muebles e inmuebles (5000) y a obras por contrato (6000). Esto ha obstaculizado la compra de vehículos e inversión en infraestructura indispensables para la operación de las ANP, debido a las enormes extensiones territoriales que deben atender en zonas generalmente rurales, que carecen de otra infraestructura gubernamental. Como resultado se tienen altos costos de mantenimiento de vehículos y renta de oficinas, que minan los escasos recursos con los que cuentan las ANP.

[16] Calculado a partir del presupuesto ejercido por cada dirección de ANP entre el número de hectáreas a su cargo.

# 3.2

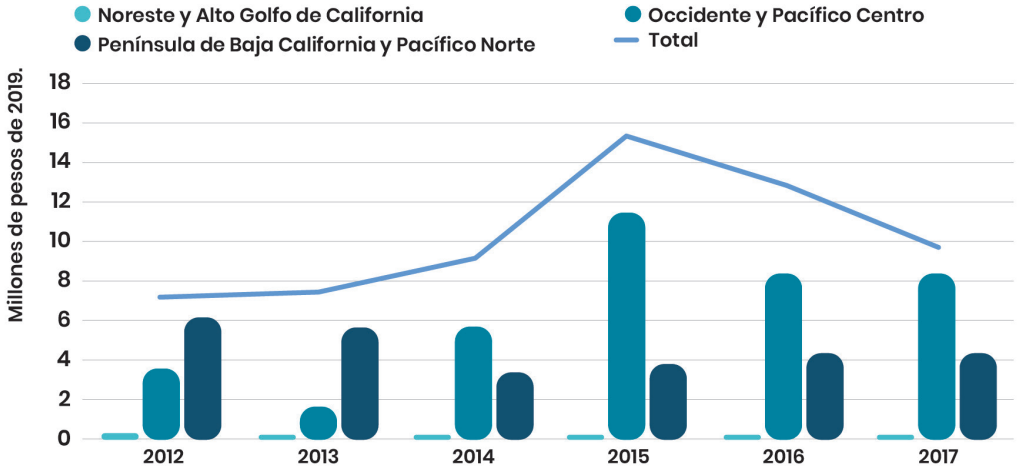
## INGRESOS PROPIOS

De las 29 Áreas Naturales Protegidas que se incluyen en este análisis, solo ocho no cobran los derechos de uso, goce o aprovechamiento de los recursos naturales, ya sea porque dentro de ellas no se realizan actividades turísticas y recreativas o porque no se ha implementado el proceso fiscal para su cobro.

En las 21 Áreas Naturales Protegidas restantes de la región Noroeste, se recaudó un total de 63,993,549 pesos de 2018 durante los años del sexenio de Peña Nieto —es decir, entre 2012 y 2017—. De estas ANP, como muestra la Gráfica 12, las regiones Occidente y Pacífico Centro son las que más recaudaron con un total de 33,699,484 pesos de 2018, de los cuales, el 51.9% lo generó el Parque Nacional Islas Marietas. Si bien una recaudación de 12.8 millones de pesos anuales en promedio no es significativa con relación con el presupuesto de la Conanp, lo es para las áreas protegidas; a las cuales, en seis años, se les ha reducido aproximadamente un 60% su presupuesto operativo (Solicitudes de información folios: 1615100007018, 1615100006818, 1615100007318, 1615100007918, 1615100008118, 1615100008418, 1615100027218, 1615100027318 y 1615100027418).

Siguiendo con el ejemplo del Parque Nacional Islas Marietas, el presupuesto operativo se redujo más del 50%, pasando de 550,579 pesos en 2012 a 258,487 pesos en 2017; mientras que su recaudación propia aumentó en casi 1000% (de 739,500 pesos en 2012 a 7,058,029 7)[17].

**Gráfica 13.**
Ingresos por cobro de derechos en las ANP de la región Noreste, 2012-2017




Fuente: Elaboración propia a partir de las respuestas a las solicitudes de información: 1615100007018, 1615100006818, 1615100007318, 1615100007918, 1615100008118, 1615100008418, 1615100027218, 1615100027318 y 1615100027418.

[17] Cifras a precios constantes de 2019.

# 3.3

## RECURSOS NO FISCALES

Para 2018, 13 Áreas Naturales Protegidas del Noroeste[18] que se incluyen en este análisis cuentan con fondos del FANP y suman una aportación de 9,950,954 pesos al presupuesto operativo de las Áreas Naturales Protegidas[19]. Si se compara esta cifra con el techo presupuestal de 9,375,144 pesos, asignado de recursos fiscales para estas áreas protegidas en 2018, el recurso privado asignado a la conservación de la biodiversidad representa el 51% del presupuesto total asignado.

Aunque los recursos destinados por agentes externos al gobierno son fundamentales para la conservación del patrimonio natural, la dependencia en estos recursos para la operación básica de las ANP representa un riesgo para las instituciones. Esta bolsa de dinero debería aprovecharse para potenciar las acciones que se realizan en las Áreas Naturales Protegidas y manejarse como recursos extraordinarios y no como parte de su presupuesto operativo.

En este sentido, pareciera que, actualmente, el gobierno mexicano privilegia a agentes externos para financiar las ANP y no cumplir con sus obligaciones de mejorar la protección del patrimonio natural de México. Todos estos entes externos aportan dinero para cubrir de forma directa o indirecta las necesidades operativas en las ANP.

[18] Áreas de Protección de Flora y Fauna Islas del Golfo de California en Sonora, Islas del Golfo en Sinaloa y la Sierra de Álamos-Río Cuchujaqui; Parques Nacionales Zona Marina del Archipiélago de Espíritu Santo, Bahía de Loreto, Revillagigedo, Isla Isabel, Islas Marietas, Reservas de la Biósfera El Vizcaíno, Sierra La Laguna, Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado, El Pinacate y Gran Desierto de Altar, Bahía de los Ángeles, Canales de Ballenas y de Salsipuedes.
[19] Información proporcionada por la Dirección del Programa de Áreas Protegidas, Mares y Costas del Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza 2018.

# CONCLUSIONES

Durante los últimos años, los recortes presupuestarios para el sector ambiental muestran que el cuidado y la protección del patrimonio natural no fueron prioritarios para el Gobierno federal, ya que, al mismo tiempo que se recortaron los presupuestos públicos destinados a esta función, se incrementó la superficie protegida sin que estuviera asegurada su efectiva operación. El presupuesto por hectárea protegida podría pasar de $72 pesos en 2012 a menos de $10 pesos en 2019 lo que indica que en la administración actual continúa la tendencia de disminución de recursos. Por ello, podemos advertir que el derecho a un medio ambiente sano no está siendo garantizado de forma adecuada al no brindar los recursos públicos necesarios para hacerlo efectivo.

Por otro lado, podemos concluir que el Gobierno no utilizó el máximo de recursos disponibles al no regresar a las ANP los ingresos obtenidos mediante el cobro de derechos ni establecer los mecanismos adecuados para invertir los ingresos por multas en programas de inspección y vigilancia ambiental dentro y fuera de las ANP. Por este motivo, el sector ambiental dejó de recibir más de 1,500 millones de pesos por conceptos de multas entre 2011 y 2015, y las ANP dejaron de recibir 86 millones de pesos para su operación, derivados del cobro de derechos, durante el sexenio de Peña Nieto.

Con pocos recursos entregados desde la federación y con obstáculos para que la Conanp reciba los ingresos que generan las ANP vía derechos y aprovechamientos, se dificulta cada vez más la operación efectiva de las áreas naturales protegidas y, en consecuencia, se deteriora el patrimonio natural y cultural de México.

La Conanp ha estimado que necesita entre 33 y 66% más de ingresos para gestionar efectivamente las áreas naturales protegidas decretadas y comprometidas en acuerdos internacionales.. Al mismo tiempo, se observa que cada año se ejercen más recursos de los que se presupuestaron, reflejando deficiencias en la planeación del presupuesto sin que existan explicaciones de las adecuaciones presupuestarias[20].

Resulta preocupante que el Gobierno federal privilegie el financiamiento de las ANP a través de mecanismos externos, considerados una estrategia para ampliar las fuentes de recursos necesarios para el manejo y gestión adecuados de las ANP y que signifiquen cerca de la mitad de los ingresos que se reciben en la región Noroeste. Estos recursos deberían constituir una oportunidad para innovar, experimentar y potenciar el impacto de las ANP y no para cubrir los costos básicos de la operación, de lo contrario, se genera un riesgo de insostenibilidad financiera ante la dependencia en recursos externos.

El estudio presenta al menos dos oportunidades para que la administración federal actual —y las futuras— incrementen la asignación de recursos para la conservación y el manejo de las mejores porciones del territorio. Para ello es necesario establecer procesos sencillos de recaudación de recursos no tributarios y regresarlos a las dependencias ambientales para hacerlas autofinanciables; y de esa manera, reducir la dependencia en recursos externos, sin incrementar, de manera significativa, su participación en el PEF.

[20] Según la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, las adecuaciones presupuestarias son: las modificaciones a las estructuras funcional programática, administrativa y económica; a los calendarios de presupuesto, así como las ampliaciones y reducciones al Presupuesto de Egresos o a los flujos de efectivo correspondientes, siempre que permitan un mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a cargo de los ejecutores de gasto.

# RECOMENDACIONES

Como resultado de este análisis, se presentan las siguientes recomendaciones para fortalecer la gestión y el financiamiento de las Áreas Naturales Protegidas:

**Presupuestos**

- Incrementar los recursos públicos invertidos en las Áreas Naturales Protegidas, considerando que en los últimos años se ha ampliado la superficie protegida.
- Fortalecer, al interior de la Conanp, la gestión del presupuesto para las partidas de los conceptos 5000 y 6000 del PEF, de manera que pueda mejorar su presencia en campo y reducir sus costos de mantenimiento y renta de oficinas.
- Destinar una mayor proporción de su presupuesto al programa presupuestal "Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas", de manera que las Direcciones de las Áreas Naturales Protegidas cuenten con los recursos suficientes para realizar las labores básicas, aunque esto implique una disminución en los programas de subsidios de la propia Comisión.
- Desarrollar con la SHCP un mecanismo de reintegro de los recursos generados por cobro de derechos a las Áreas Naturales Protegidas. Estos recursos podrían destinarse directamente a la operación de las ANP.
- Establecer el mecanismo por medio del cual se transparentarán el uso y destino de los recursos generados por el cobro de multas e infracciones ambientales.

**Transparencia presupuestaria**

- Dar a conocer los criterios de asignación presupuestal de cada Área Natural Protegida.
- Generar, sistematizar y publicar información relacionada con el ejercicio del gasto por cada Área Natural Protegida.
- Publicar la información con un mayor nivel de desagregación. Esto significa que la información que se publique contendrá un reporte cuantitativo y cualitativo; y que la información que se publique vía los portales de transparencia y que se entregue por acceso a la información expondrá mayor grado de desagregación.
- Publicar un histórico de programas presupuestarios antes de que se fusionaran en 2015.
- Explicar las razones de los subejercicios y sobreejercicios presupuestarios de las dependencias ambientales.
- Entregar en datos abiertos, la información pública y la proporcionada vía acceso a la información, e indicar el nombre de quien la elaboró y las fuentes que utilizó.

**Otras recomendaciones**

- El Gobierno federal deberá establecer un sistema de evaluación de las ANP como política pública de conservación, manejo, gobernanza local y bienestar social.

# BIBLIOGRAFÍA


A.S.F (2015). Auditoría de Desempeño: 15-5-16E00-07-0475 475-DE. Obtenida de: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2015i/Documentos/Auditorias/2015_0475_a.pdf

Bezaury Creel, J., Rojas González de Castilla, S., & Makepeace, J. M. (2011). ***Brecha en el financiamiento de las áreas naturales protegidas federales de México Fases I y II.*** México: Comisión Natural de Áreas Naturales Protegidas, The Nature Conservancy, Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza. Obtenido de Comisión Natural de Áreas Naturales Protegidas, The Nature Conservancy, Fondo: http://noroesteenlamira.org.mx/wp-content/uploads/biblioteca/brecha-en-el-financiamiento-de-areas-naturales%20protegidas.pdf

Blyberg, A. & Hofbauer, H. (2014). ***Artículo 2 & Presupuestos Públicos.*** [archivo PDF]. Obtenido de http://fundar.org.mx/mexico/pdf/Articulo2yPresupuestosPublicos.pdf.

CEFP, C. d. (noviembre de 2014). ***Glosario de Términos más usuales en materia de Ingreso, Gasto y Deuda Pública.*** Obtenido de http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2014/noviembre/cefp0202014.pdf

CEPAL (marzo de 2012) ***La Sostenibilidad del Desarrollo a 20 años de la Cumbre para la Tierra. Avances, brechas y lineamientos estratégicos para América Latina y el Caribe.*** Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/1426/1/S1100456_es.pdf

CNDH, C. n. (agosto de 2016). ***El Derecho al Medio Ambiente Sano para el Desarrollo del Bienestar.*** Obtenido de http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/22-DH-al-MedioAmbSano.pdf

Conanp. (13 de 04 de 2012). Plan de Acción para la Implementación del Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas de la Convención sobre la Diversidad Biológica. México. Obtenido de https://www.cbd.int/doc/world/mx/mx-nbsap-powpa-es.pdf

Conanp. (2016). Plan de Acción para el financiamiento estratégico 2016-2018. México.

Conanp. (2016-1). ***Áreas naturales protegidas decretadas.*** México: gob.mx. Obtenido de https://www.gob.mx/conanp/acciones-y-programas/areas-naturales-protegidas-decretadas

Conanp. (2017). ***Conanp al servicio de la conservación del Patrimonio Natural de México.*** México: gob.mx. Obtenido de https://www.gob.mx/conanp/articulos/conanp-al-servicio-de-la-conservacion-del-patrimonio-natural-de-mexico?idiom=es

Conanp. (s.f.). Conanp. México: gob.mx. Obtenido de https://datos.gob.mx/busca/organization/about/conanp

Conanp-GIZ. (s.f.). *Valoración de los Servicios ecosistémicos en Áreas Naturales Protegidas en México: Una herramienta innovadora para el financiamiento de la biodiversidad y el cambio climático.* Obtenido de https://seea.un.org/sites/seea.un.org/files/Presentations/Inception_Mission/Mexico/1.11_conanp_ecovalor_130617.pdf

Conanp-GIZ. (2017). *Valoración de los Servicios Ecosistémicos del Parque Nacional Cabo Pulmo.* Ciudad de México. Proyecto de Valoración de Servicios Ecosistémicos de Áreas Naturales Protegidas Federales de México: una herramienta innovadora para el financiamiento de biodiversidad y cambio climático (EcoValor MX). Ciudad de México.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2016), *Evaluación integral del desempeño de los programas federales de conservación y protección del medio ambiente,* 2014-2015. Obtenido de https://coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/IET/Documents/2014/Medio_ambiente.pdf

D.O.F. (26 de noviembre de 2012). *Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.*

Enciso L Angélica. (28 de septiembre de 2015) "Denuncian despidos y retrasos en los pagos a trabajadores de la Conanp", La Jornada, p14.

Fundar, C. d. (2018). *Las actividades extractivas en México: minería e hidrocarburos hacia el fin del sexenio.* Ciudad de México.

Hérnandez-Trejo, V., G. Avilés-Polanco, M. A. Almendarez-Hernández. (2012). *Beneficios económicos de los servicios recreativos provistos por la biodiversidad acuática del Parque Nacional Archipiélago Espíritu Santo.* Estudios Sociales XX (40): 155-177.

Semarnat. (01 de 12 de 2017). www.semarnat.gob.mx. Obtenido de https://www.gob.mx/semarnat/articulos/mexico-protege-hoy-90-6-millones-de-hectareas-terrestres-y-marinas?idiom=es

30 Aniversario Niparajá

pro natura noroeste ac

fundar Centro de Análisis e Investigación

CAUSA NATURA

DAN Defensa Ambiental del Noroeste

Centro Mexicano de Derecho Ambiental CEMDA

Wildlands Network

CCC México Centro de Colaboración Cívica

# NOSSA

**Noroeste, Sociedad Civil para la Sustentabilidad Ambiental**