

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 Noroeste¹ 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)

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.

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.