

▶ Protected natural areas. An expense under the jurisdiction of the federal government of Mexico

# ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

Un gasto bajo jurisdicción del  
gobierno federal de México

Por:  Ixchel Beristáin Mendoza

## RESUMEN

En este ensayo se hace una revisión del gasto de recursos públicos y privados en años recientes en el manejo de las áreas naturales protegidas bajo jurisdicción del gobierno federal de México. De este breve análisis se concluye que los recursos destinados a la preservación y restauración del patrimonio biológico de México son considerablemente limitados y la calidad del ejercicio de dichos recursos es cuestionable.

## ABSTRACT

This paper reviews the public and private spent in recent years in the management of Protected Natural Areas under the jurisdiction of the Federal Government of Mexico. From this brief analysis, it is concluded that the resources spent on the preservation and restoration of the biological heritage of Mexico are considerably limited and the quality of these spent is questionable.

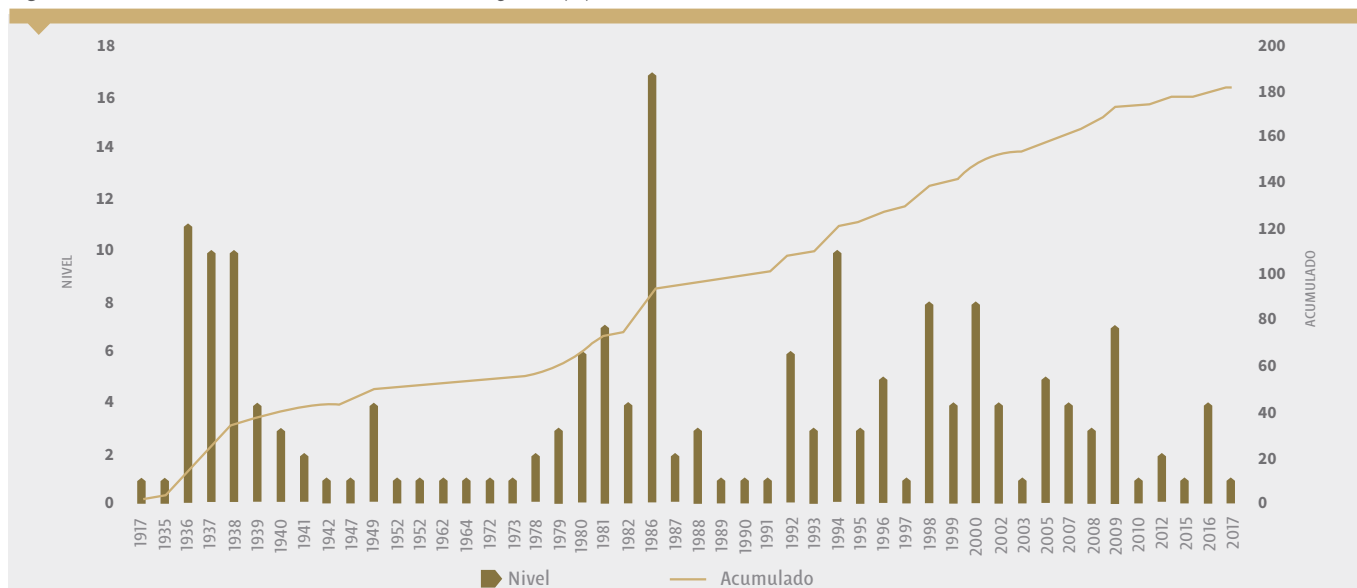
## PALABRAS CLAVE:

Áreas naturales protegidas · Gasto público

## KEY WORDS:

Protected natural areas · Public spending.

**Figura 1.** Incremento del número de Áreas Naturales Protegidas bajo jurisdicción de la federación, 1917-2017.



Fuente: elaboración con base en datos de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (2017a).

## INTRODUCCIÓN

De la literatura relativa a la sostenibilidad financiera del manejo de sistemas de áreas naturales protegidas (ANP) se desprende un consenso: el costo de financiar, de manera sostenible dichos sistemas, es superado por los muchos beneficios derivados que estas áreas proveen, por ejemplo, suministro y regulación del agua, secuestro de carbono, y la adaptación y resiliencia ante el cambio climático. Adicionalmente, los servicios de los ecosistemas pueden incidir favorablemente en el desarrollo de sectores económicos particulares, tales como el turismo, la pesca, la agricultura y la generación de energías limpias, que a su vez, contribuye con el abatimiento de la pobreza (Bovarnick *et al.*, 2010).

Sin los fondos suficientes, los estándares de manejo de las ANP no pueden alcanzar los niveles necesarios para conservar la biodiversidad, ni mantener ecosistemas saludables que proveen bienes y servicios para el desarrollo nacional. Sin embargo, la suficiencia y estabilidad de los recursos requeridos, para el adecuado manejo de las ANP, no es la única condición que se debe cumplir, también se debe garantizar el uso eficaz y eficiente de esos recursos; es decir, la calidad del ejercicio de los recursos es una segunda condición que también debe asegurarse (Bovarnick *et al.*, 2010, pp. 24, 31).

Aproximadamente el 18% del territorio mexicano es considerado ANP –en su mayoría bajo la jurisdicción del gobierno federal– y a lo largo del presente se explorará someramente cuánto y cómo se gasta en la conservación de las ANP federales. De este breve análisis se

**Tabla 1.** Número de Áreas Naturales Protegidas (ANP) y superficie, según tipo y año más reciente disponible.

Tipo	ANP		Superficie	
	Número	%	Hectáreas	%
<b>Total</b>	<b>677</b>	<b>100.0</b>	<b>95,278,020</b>	<b>100.0</b>
Federal*	182	26.9	90,839,522	95.3
Estatad	421	62.2	4,280,626	4.5
Municipal	44	6.5	114,100	0.1
Ejidad	24	3.5	43,601	0.0
Privado	6	0.9	172	0.0

\* / Datos para 2017 de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

Fuente: elaboración con base en datos de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (2016), y de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (2017a).

concluye que los recursos destinados a la preservación y restauración de las ANP son considerablemente limitados y la calidad del ejercicio de dichos recursos es cuestionable.

## ANTECEDENTES

Las acciones gubernamentales de conservación en México datan del siglo pasado, con la publicación, en 1917, del «Decreto que declara el terreno ubicado en la municipalidad de Cuajimalpa, conocido con el nombre de “Desierto de los Leones” parque nacional». Sin embargo, no es sino hasta 1998 que se emite la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), que en su artículo 3, fracción II define:

**Áreas naturales protegidas:** Las zonas del territorio nacional y aquéllas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción,

en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas y están sujetas al régimen previsto en la presente Ley.

En México, de acuerdo con la Ley en referencia, las ANP pueden estar bajo jurisdicción del gobierno federal, de los gobiernos estatales o municipales, e inclusive pueden ser áreas de propiedad comunitaria (ejidos) o privada. Para 2016 se tenían registradas 676 ANP en el país, que aunadas sumaban 95.3 millones de hectáreas (ha) protegidas (superficie continental y marina), equivalente a aproximadamente el 18% del territorio nacional<sup>1</sup>. Como se puede observar en la tabla 1, el 95.3% de la superficie protegida corresponde a las 182 ANP bajo jurisdicción de la federación, objeto de discusión de la presente investigación.

Actualmente, las ANP federales son administradas por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), creada apenas en el año 2000. Es decir, la administración pública federal (APF) de México dejó pasar casi un siglo para reconocer la importancia de la creación y mantenimiento de estas áreas y, en consecuencia, dotar de un marco normativo y organizacional para su gestión.

Ello no significa que el número de ANP se haya mantenido estático durante el siglo pasado y en lo que va del presente. La protección de áreas naturales tuvo un primer auge en la segunda mitad de la década de 1930, un segundo hacia el final de los setenta y hasta 1986, y un tercero a partir de 1988 con la reforma constitucional de ese año, que establece como un deber del Estado la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente (figura 1).

Así, la cobertura territorial de las ANP federales se ha incrementado considerablemente en los últimos cien años, al pasar de 1,529 ha en 1917, a 90.8 millones de ha en 2017, con el consecuente aumento de la necesidad de recursos financieros para su manejo. No se omite señalar que el 71.7% de la actual superficie protegida corresponde a la ANP denominada «Pacífico mexicano profundo», creada en 2016, cuya superficie es completamente marina y suma 57.79 millones de ha.

La exclusión de la ANP «Pacífico mexicano profundo» resulta relevante

## PARA 2016 SE TENÍAN REGISTRADAS 676 ANP

EN EL PAÍS, QUE AUNADAS  
SUMABAN 95.3 MILLONES DE  
HECTÁREAS (HA) PROTEGIDAS  
(SUPERFICIE CONTINENTAL Y  
MARINA).

pues su extensión y naturaleza (el 85% del área protegida sobrepasa los dos mil metros de profundidad) genera sesgos en indicadores como gasto público ejercido por hectárea o personal por hectárea, por ejemplo. Por lo anterior, a lo largo del presente estudio nos enfocaremos en 181 ANP federales administradas por la CONANP, con la cobertura que se detalla en la tabla 2.

### ◆◆ CARACTERIZACIÓN DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS FEDERALES

La CONANP dividió al país en nueve «regiones administrativas» para el manejo de las ANP, dando lugar a oficinas descentralizadas denominadas «Direcciones Regionales» que apoyan en el manejo de las ANP.

De éstas, la que agrupa el mayor número de ANP es la región «Centro y eje Neovolcánico» (36 en total), pero la que tiene la mayor extensión territorial protegida es la región «Península de Yucatán y Caribe mexicano» (tabla 3).



1. El territorio nacional suma 511 millones de hectáreas que comprenden: superficie continental, zona económica exclusiva (incluye islas y mar territorial) y plataforma continental extendida en el polígono occidental del Golfo de México.

Adicionalmente, la LGEEPA establece en su artículo 76 que se deberá integrar el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), al cual pueden incorporarse aquellas ANP federales que cumplan con las características definidas en el reglamento de esa ley. Actualmente, en el SINAP se encuentran 77 ANP, que representan «las joyas de la corona».

Finalmente, algunas de las ANP federales cuentan con una o más de las siguientes designaciones internacionales: i) patrimonio mundial cultural y natural (UNESCO); ii) sitios Ramsar (humedales), y iii) programa sobre el hombre y la biosfera (MAB).

Cada ANP puede o no pertenecer al SINAP y, al mismo tiempo, contar con una o más designaciones internacionales o ninguna. Como se señala en la tabla 4, un total de 78 ANP (43.1%) no cuentan con designación alguna y suman el 35.1% del total de la extensión territorial protegida (11.6 millones de ha). Las ANP que tienen una única designación suman 41, que alcanzan el 21.9% del territorio protegido.

Finalmente, se tiene que 74 ANP están deshabitadas y en las restantes 108 hay 1.7 millones de habitantes (hab.), cuya mayoría (79.1%) se concentra en las regiones «Centro y eje neovolcánico» y «Planicie costera y Golfo de México» (tabla 5).

Así, el manejo de las ANP no se centra únicamente en la conservación de la diversidad biológica, sino que incluye un importante componente que atañe al desarrollo socioeconómico y bienestar de las comunidades que habitan dentro de las ANP, en su mayoría indígenas. Por lo anterior, el gasto social ejercido en las ANP cobra relevancia.

### ◆◆ FINANCIAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS BAJO LA JURISDICCIÓN DE LA FEDERACIÓN

En México, se distinguen dos principales fuentes de ingresos para financiar la administración de las ANP federales: recursos presupuestarios y extrapresupuestarios. Los presupuestarios o fiscales son aquellos que legalmente se asignan cada año en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y que son ejercidos a través de entidades gubernamentales. Adicionalmente, la Ley Federal de Derechos (LFD), en su artículo 198-A, prevé que los ingresos generados por las mismas ANP (principalmente pago de derechos por visitas o «cuotas de acceso») sean ejercidos a través de la CONANP para actividades de conservación de las mismas áreas.

**Tabla 2.** Cobertura territorial de las Áreas Naturales Protegidas (ANP) federales, excluyendo «Pacífico mexicano profundo», 2017 (millones de hectáreas).

Territorio	Superficie México*		Superficie ANP		Cobertura
	Total (a)	% (b)	Total (c)	% (d)	% (c/a)
<b>Total</b>	<b>511.0</b>	<b>100.0</b>	<b>33.1</b>	<b>100.0</b>	<b>6.5</b>
Terrestre	196.0	38.4	21.4	64.7	10.9
Marina	315.0	61.6	11.7	35.3	3.7

\* / Excluye el territorio de la plataforma continental extendida en el polígono occidental del Golfo de México, que suma 1.057 millones de hectáreas.

Fuente: elaboración con base en datos de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (2017a) y del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2010).

**Tabla 3.** Número de Áreas Naturales Protegidas (ANP) y cobertura territorial, según región administrativa, 2017

Región administrativa	ANP		Cobertura territorial	
	Número	%	Hectáreas	%
<b>Total</b>	<b>181</b>	<b>100.0</b>	<b>33,053,306</b>	<b>100.0</b>
Península de Yucatán y Caribe Mexicano	25	13.8	8,562,758	25.9
Península de Baja California y Pacífico Norte	17	9.4	8,474,163	25.6
Occidente y Pacífico Centro	28	15.5	3,714,985	11.2
Norte y Sierra Madre Oriental	17	9.4	3,246,339	9.8
Noroeste y Alto Golfo de California	9	5.0	2,398,925	7.3
Planicie Costera y Golfo de México	13	7.2	2,310,190	7.0
Centro y Eje Neovolcánico	36	19.9	1,729,164	5.2
Norte y Sierra Madre Occidental	10	5.5	1,413,237	4.3
Frontera Sur, Istmo y Pacífico Sur	26	14.4	1,203,545	3.6

Nota: excluye la ANP «Pacífico mexicano profundo».

Fuente: elaboración con base en datos de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (2017a).

**Tabla 4.** Número de Áreas Naturales Protegidas (ANP) federales y cobertura territorial, según el número de designaciones con que cuenta las ANP, 2017.

Designaciones	ANP		Cobertura territorial	
	Número	%	Hectáreas	%
<b>Total</b>	<b>181</b>	<b>100.0</b>	<b>33,053,307</b>	<b>100.0</b>
Ninguna	78	43.1	11,601,968	35.1
<b>Subtotal</b>	<b>103</b>	<b>56.9</b>	<b>21,451,338</b>	<b>64.9</b>
1	41	22.7	7,233,247	21.9
2	34	18.8	5,443,941	16.5
3	25	13.8	4,764,456	14.4
4	3	1.7	4,009,694	12.1

Nota: excluye la ANP «Pacífico mexicano profundo», que no tiene designación alguna.

Fuente: elaboración con base en datos de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (2017a).

Por su parte, los recursos extrapresupuestarios son las aportaciones que terceros hacen cada año para la administración de las ANP, por ejemplo, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales, empresas privadas, instituciones académicas (públicas y privadas de todos los niveles de educación), entidades

**Tabla 5.** Número de Áreas Naturales Protegidas (ANP) habitadas y deshabitadas, y número de habitantes en las ANP, según región administrativa.

Región	Número ANP		Habitantes
	Habitadas	No habitadas	
<b>Total</b>	<b>108</b>	<b>74</b>	<b>1,725,908</b>
Península de Baja California y Pacífico Norte	9	9	55,084
Noroeste y Alto Golfo de California	5	4	10,108
Norte y Sierra Madre Occidental	8	2	17,155
Norte y Sierra Madre Oriental	13	4	42,161
Occidente y Pacífico Centro	12	16	81,387
Centro y Eje Neovolcánico	23	13	606,738
Planicie Costera y Golfo de México	9	4	757,883
Frontera Sur, Istmo y Pacífico Sur	18	8	134,375
Península de Yucatán y Caribe Mexicano	11	14	21,017

**Nota:** Incluye la ANP «Pacífico Mexicano Profundo»

**Fuente:** Elaboración propia con base en datos de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (2017a).

de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) e inclusive las mismas comunidades que habitan en las ANP. Adicionalmente, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) tiene personal contratado que presta sus servicios profesionales a la CONANP, ya sea en oficinas centrales, Direcciones Regionales o directamente en las ANP. Esta es una modalidad de aportaciones de terceros que también recibe la CONANP para la administración de las áreas.

El total de ingresos que recibe la CONANP para la administración de las ANP bajo su jurisdicción son erogados en ese concepto. La CONANP no cuenta con mecanismos ni herramientas jurídicas y/o financieras para reservar («ahorrar») recursos, por ejemplo, fondos y/o fideicomisos; en otros términos, los ingresos son iguales al gasto.

## ◆ INGRESOS PRESUPUESTARIOS

### ● Por asignación presupuestaria

Para el recuento de los ingresos recibidos por asignación presupuestaria en el PEF se podría

tomar el gasto público devengado por la CONANP reportado en la cuenta pública de hacienda federal. Sin embargo, la CONANP no erogó la totalidad de esos recursos para el manejo de las ANP, pues entre sus atribuciones no sólo figura la administración de las ANP, sino también de otras áreas bajo diferentes modalidades de conservación, por ejemplo, los centros tortugeros y las denominadas Regiones Prioritarias para la Conservación (RPC), entre otras actividades.

En la tabla 6 se detalla el nivel de gasto público devengado por la CONANP según la cuenta pública, así como el gasto que la misma Comisión señala haber ejercido directamente para el manejo de las ANP. Se puede observar que, entre 2013 y 2016, la CONANP ha designado al manejo de las ANP, en promedio, la mitad de su presupuesto (50.5%).

Área de protección  
de flora y fauna  
Nevado de Toluca



**Tabla 6.** Gasto total devengado por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) y gasto devengado en Áreas Naturales Protegidas (ANP) federales, 2013-2016 (pesos corrientes).

Año	Total <sup>1/</sup> (a)	ANP <sup>2/</sup> (b)	% (b/a)
2013	1,283,160,531	685,885,588	53.45
2014	1,253,601,723	726,378,697	57.94
2015	1,217,580,892	647,525,526	53.18
2016*	1,637,329,557	615,064,899	37.57

1/ Corresponde al gasto devengado por la CONANP reportado en la cuenta pública de hacienda federal.

2/ Corresponde al gasto que la CONANP reportó como erogado directamente en las ANP.

\*/Las cifras del gasto ejercido en las ANP para 2016 son preliminares.

**Fuente:** elaboración con base en datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2013-2016) y de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (2016a).

Es importante señalar que el gasto público ejercido en las ANP es el que reportan las Direcciones Regionales con base en registros propios. Las autoridades de nivel central de la Comisión dicen desconocer a cuánto ascienden las erogaciones en las ANP, arguyendo que la presupuestación para cada una de estas áreas se hace discrecionalmente en cada Dirección Regional.

En la tabla 7 se presenta la clasificación económica del gasto público que la CONANP reporta haber ejercido en las ANP. Al respecto, cabe hacer las siguientes anotaciones:

- Poco más de la mitad del gasto total corresponde al capítulo mil «Servicios personales», es decir, al pago de las remuneraciones del personal (permanente y eventual) que presta sus servicios en las ANP (se excluyen servicios personales de las oficinas centrales de la CONANP).
- En importancia, le sigue el gasto correspondiente al capítulo cuatro mil «Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas», es decir, las asignaciones que se destinan a terceros (beneficiarios) para el sostenimiento y desempeño de sus actividades (en su mayoría, en forma de subsidios).
- En los últimos años prácticamente no se han destinado recursos para equipamiento ni para inversión en las ANP.

En el monto que la CONANP reconoce haber ejercido en las ANP se incluyen recursos que otras dependencias federales aportan para

gasto social a través de diferentes programas presupuestarios. Es decir, existe una proporción desconocida de gasto en el capítulo cuatro mil que no está bajo el control de la CONANP, sino de otras dependencias del gobierno federal, y cuya disponibilidad año con año es incierta.

Finalmente, en cuanto al gasto social ejercido a través de programas de subsidio del capítulo cuatro mil, en el portal web del gobierno federal se puede leer<sup>2/</sup>:

**Durante el año 2016 en conjunto ejercieron un total de \$1,017.41 millones de pesos en proyectos y apoyos dirigidos a los habitantes de las localidades asentadas en los municipios que conforman las Áreas Naturales Protegidas y otras Regiones Prioritarias para la Conservación establecidos en la normatividad de cada programa. El número de beneficiarios fue alrededor de 68 mil personas de manera directa, que habitan en las áreas naturales protegidas y otras regiones prioritarias para la conservación y 243 Personas Morales (Instituciones Académicas y de Investigación, Organizaciones de la Sociedad Civil y Permisarios).**

Ello implica que la APF de México logró impactar, de manera directa, a únicamente el 3.9% del total de habitantes en las ANP (sin contar a los habitantes de las RPC). Desde esta

**Tabla 7.** Clasificación económica del gasto ejercido por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) en las Áreas Naturales Protegidas (ANP), 2013-2016 (miles de pesos corrientes).

Capítulo de gasto	2013		2014		2015		2016*	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
<b>Total</b>	<b>685,885.6</b>	<b>100.0</b>	<b>726,378.7</b>	<b>100.0</b>	<b>647,525.5</b>	<b>100.0</b>	<b>615,064.9</b>	<b>100.0</b>
1000 Servicios personales	261,900.9	38.2	254,335.7	35.0	266,798.2	41.2	143,868.0	23.4
2000 Materiales y suministros	22,125.7	3.2	20,647.9	2.8	19,850.9	3.1	12,761.9	2.1
3000 Servicios generales	64,772.2	9.4	59,609.5	8.2	57,607.4	8.9	44,039.3	7.2
4000 Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	337,054.9	49.1	389,566.5	53.6	303,190.5	46.8	414,395.7	67.4
5000 Mobiliario y equipo educacional y recreativo	31.9	0.0	29.9	0.0	78.5	0.0	0.0	0.0
6000 Inversión pública	0	0.0	2,189.3	0.3	0	0.0	0	0.0

\*/ Las cifras del gasto ejercido para 2016 son preliminares.

**Fuente:** elaboración con base en datos de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (2016a).

2. <https://www.gob.mx/conanp/acciones-y-programas/programas-de-subsidio>

perspectiva, resulta cuestionable la acción de la federación en lo que toca a los resultados de la instrumentación de programas de subsidio orientados al desarrollo social en las ANP. Es necesaria una evaluación objetiva del impacto de estos programas.

### ● Ingresos propios

#### La CONANP

La CONANP estima que las ANP reciben anualmente a 2.4 millones de visitantes, siendo las más frecuentadas aquellas que se ubican en la región «Península de Yucatán y Caribe mexicano», con 1.1 millones de visitantes cada año. De hecho, únicamente la ANP «Costa occidental de Isla Mujeres, Punta Cancún y Punta Nizuc» recibe poco más de cuatrocientos mil visitantes. La Ley Federal de Derechos prevé un esquema diferenciado de cuotas de acceso a las ANP, siendo la más baja igual a 26.99 pesos por persona al día. Asumiendo que esta cuota mínima fuera efectivamente aplicada a todos los visitantes de las ANP, la recaudación por este concepto ascendería a 65 millones de pesos al año, equivalente al actual gasto ejercido en el capítulo tres mil «Servicios Generales». En la práctica, la recaudación de las cuotas se entrega a la Tesorería de la Federación (TESOFE), y ésta debería reintegrarlas a la CONANP, según lo dispuesto en la ley antes citada, sin embargo, esto no ocurre y los recursos se aplican para otros fines. Se desconoce el destino de los recursos recabados en las ANP federales (cobro de derechos), por lo que resulta indispensable que la APF dé a conocer a la ciudadanía cómo y en qué se han erogado esos recursos que, por ley, debieran destinarse a la conservación de nuestro patrimonio biológico, y que en últimos años no ha recibido recursos para inversión.

### ◆ INGRESOS EXTRAPRESUPUESTARIOS

#### ● Ingresos por aportaciones de recursos financieros

Para 2016, la CONANP reporta haber ingresado poco más de 289.3 millones de pesos (mdp) de aportaciones extrapresupuestarias para la administración de las ANP, equivalente al 38.5% del total de ingresos presupuestarios (fiscales) de la Comisión destinados al mismo efecto. Dichas aportaciones provienen de 401 diferentes organizaciones.

Como se muestra en la tabla 8, las mayores contribuciones se recibieron de instituciones de la APF, seguidas de aquellas provenientes de la sociedad civil: aunadas, participan con 181.8 mdp, que re-

LA CONANP ESTIMA QUE LAS ANP RECIBEN ANUALMENTE A

# 2.4 millones

DE VISITANTES, SIENDO LAS MÁS FRECUENTADAS AQUELLAS QUE SE UBICAN EN LA REGIÓN «PENÍNSULA DE YUCATÁN Y CARIBE MEXICANO».

presentan el 62.8% del total de los ingresos extrapresupuestarios. En el extremo opuesto se ubican los ejidos y comunidades, cuyas aportaciones representan menos de un punto porcentual del total de ingresos extrapresupuestarios.

De conformidad con los registros de las direcciones regionales, el 93.1% de estos recursos fueron aplicados en únicamente 89 de las 181 ANP (excluyendo «Pacífico mexicano profundo»), que representan el 49.2% de la superficie total protegida. El restante 6.9% de los ingresos presupuestarios fueron erogados discrecionalmente por las Direcciones Regionales, sin que exista una bitácora de las ANP a las que fueron destinados esos recursos.

De hecho, tres Direcciones Regionales afirman no haber ejercido directamente recursos provenientes de ingresos extrapresupuestarios, lo cual no es creíble y además sería muy grave, pues implica que, en conjunto, dieciocho ANP



Parque Nacional Arrecifes de Cozumel

Tipo de institución	Ingresos		Instituciones	
	Monto	%	Número	%
Total	289,334,870	100.0	401	100.0
Administración pública federal	100,846,493	34.9	55	13.7
Organizaciones de la sociedad civil	80,973,659	28.0	89	22.2
Gobierno estatal	47,495,591	16.4	29	7.2
Cooperación internacional	34,100,100	11.8	24	6.0
Academia	15,428,426	5.3	82	20.4
Sector privado	7,237,000	2.5	38	9.5
Gobierno municipal	2,721,501	0.9	55	13.7
Ejido o comunidad	532,100	0.2	29	7.2

**Tabla 8.** Ingresos extrapresupuestarios recabados para el manejo de las Áreas Naturales Protegidas federales, por tipo de institución aportante, 2016 (pesos corrientes).

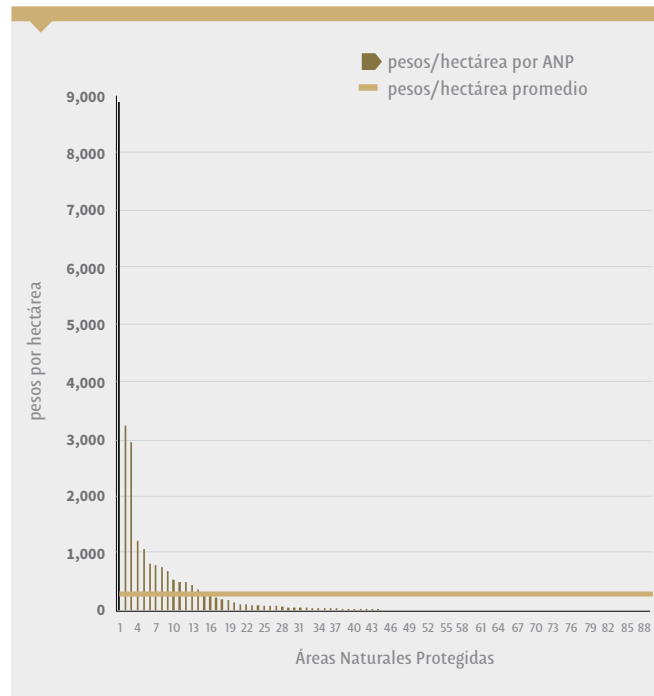
**Fuente:** elaboración con base en datos de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (2016b).

no recibieron recursos provenientes de estas aportaciones. Entonces, se tiene que para 89 ANP federales se erogaron en promedio \$289 pesos por hectárea, provenientes de ingresos extrapresupuestarios, sin embargo, únicamente quince ANP se ubican por encima de este promedio (figura 2). En otros términos, el ejercicio de los recursos extrapresupuestarios se concentra en unas cuantas ANP.

Lo anterior, se puede explicar, primordialmente por la interacción de dos factores:

1. Los donantes hacen sus aportaciones en función directa a sus propios intereses (agenda), que no necesariamente coinciden con las prioridades de la CONANP. Por ejemplo, la ANP «Isla Guadalupe» recibió en 2016 poco más de 25.8 mdp por parte de la Asociación Civil «Grupo de ecología y conservación de islas», con sede en Ensenada, Baja California.
2. No existen mecanismos de planeación adecuados para la asignación eficiente de los recursos provenientes por ingresos extrapresupuestarios.

**Figura 2.** Ingresos extrapresupuestarios por hectárea para 89 Áreas Naturales Protegidas (ANP) federales, 2016 (pesos corrientes por hectárea).



**Fuente:** elaboración con base en datos de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (2016b, 2017a).



### ● Ingresos por servicios profesionales

Excluyendo el personal que presta sus servicios en las oficinas centrales, para 2016 el PNUD tenía 170 personas contratadas prestando sus servicios en las Direcciones Regionales y directamente en las ANP bajo la jurisdicción de la federación (en adelante «Personal PNUD»). En términos monetarios, representa una aportación del PNUD a la CONANP de aproximadamente 37.8 mdp durante ese año.

### ◆ INGRESOS TOTALES

Como se muestra en la tabla 9, en 2016 se ingresó un total de 942.2 mdp para la administración de las ANP bajo jurisdicción de la federación, de los cuales, el 65.3% corresponde a ingresos presupuestarios y el restante 34.7% a ingresos extrapresupuestarios.

Del total de ingresos recibidos por la CONANP hay conceptos que tienen un elevado componente de incertidumbre en cuanto a su disponibilidad año con año:

1. Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas (capítulo cuatro mil) provenientes de dependencias de la APF distintas a la CONANP.
2. Ingresos extrapresupuestarios.

Como se observa en la figura 3, el monto de dichos ingresos asciende a 741.5 mdp, que representan un 78.7% del total de ingresos que la CONANP destina a la administración de las ANP bajo su jurisdicción.

### ◆ GASTO EN LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS BAJO LA JURISDICCIÓN DE LA FEDERACIÓN

En 2016 se erogaron 942.2 mdp para la administración de 182 ANP bajo jurisdicción federal. Como se muestra en la tabla 10, este nivel de gasto es equivalente al 0.03% del gasto progra-

mable del sector público presupuestario y al 4.25% del gasto en la función de protección ambiental, según datos de la cuenta pública 2016.

Sin duda, es indispensable sensibilizar a las autoridades hacendarias respecto de la relevancia que tienen las ANP para el desarrollo nacional: se trata de capital natural que requiere de la preservación de su acervo de biodiversidad para proveer y proteger los servicios que estas áreas proveen para sustentar el desarrollo nacional sostenible y el bienestar de la población.

Los altos funcionarios de la CONANP y SEMARNAT tienen como gran reto revelar y demostrar a las autoridades responsables de los procesos presupuestarios del gasto público federal, no sólo la importancia, sino también la rentabilidad de invertir recursos en el adecuado manejo de las ANP federales.

### ◆ GASTO TOTAL POR ÁREA NATURAL PROTEGIDA

Para un total de 35 ANP no se tiene registro alguno de haber ejercido recursos directamente en ellas. Sin embargo, no es posible concluir que estas áreas no han recibido atención alguna, pues es muy probable que las Direcciones Regionales las administren con los recursos asignados a estas oficinas; lamentablemente, no se lleva una bitácora respecto del gasto ejercido en estas áreas.

Se estima que el gasto anual promedio por hectárea en estas ANP sumó 10.4 pesos en 2016, excluyendo la ANP «Pacífico mexicano profundo». Sin embargo, como se puede apreciar en la tabla 11, el gasto anual de las Direcciones Regionales por hectárea de ANP que no tienen asignado gasto ejercido directamente en ellas tiene una considerable dispersión: los valores oscilan entre 144,170 y 1.6 pesos.

Asimismo, sujeta a cuestionamiento el ejercicio de los recursos de las Direcciones Regionales



Concepto	Monto	%
<b>Total (A + B)</b>	<b>942,203,727</b>	<b>100.0</b>
<b>A. Ingresos presupuestarios*</b>	<b>615,064,899</b>	<b>65.3</b>
<b>Por asignación presupuestaria</b>	<b>615,064,899</b>	<b>65.3</b>
Servicios personales	143,867,978	15.3
Materiales y suministros	12,761,921	1.4
Servicios generales	44,039,306	4.7
Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	414,395,695	44.0
<b>Ingresos propios</b>	<b>0</b>	<b>0.0</b>
<b>B. Ingresos extrapresupuestarios</b>	<b>327,138,828</b>	<b>34.7</b>
<b>Aportaciones financieras</b>	<b>289,334,870</b>	<b>30.7</b>
Administración pública federal	100,846,493	10.7
Organizaciones de la sociedad civil	80,973,659	8.6
Gobierno estatal	47,495,591	5.0
Cooperación internacional	34,100,100	3.6
Academia	15,428,426	1.6
Sector privado	7,237,000	0.8
Gobierno municipal	2,721,501	0.3
Ejido o comunidad	532,100	0.1
<b>Aportaciones personal PNUD</b>	<b>37,803,958</b>	<b>4.0</b>

**Tabla 9.** Total de ingresos destinados a la administración de las Áreas Naturales Protegidas (ANP) federales, 2016 (pesos corrientes).

\* / Cifras preliminares.  
Personal PNUD: se refiere al personal contratado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que presta sus servicios en las direcciones regionales y/o directamente en las Áreas Naturales Protegidas (ANP) federales.  
**Fuente:** elaboración con base en datos de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (2016a) y de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (2016b).

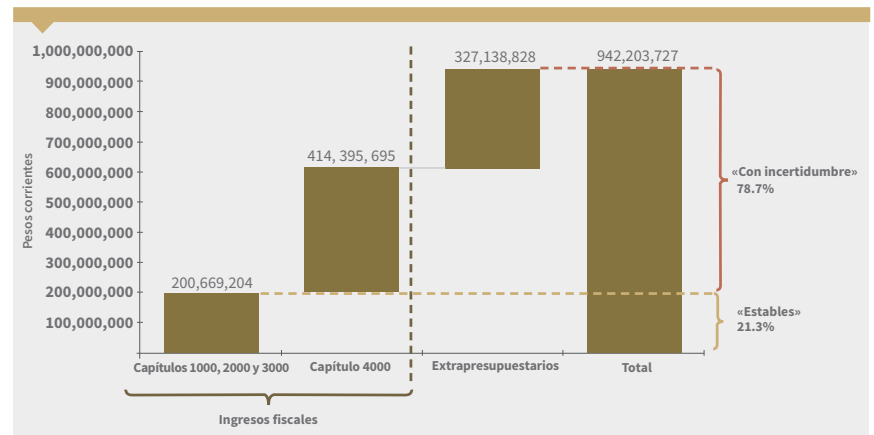
les en que todas las ANP tienen registro de gasto ejercida en ellas. En otros términos, ¿cómo y en qué se ejercieron recursos asignados directamente a las oficinas de las Direcciones Regionales «Noreste y alto golfo de California», «Norte y Sierra Madre Oriental» y «Planicie costera y Golfo de México».

Para las restantes 147 ANP, el gasto promedio anual por hectárea asciende a 1,409.4 pesos. Sin embargo, en la mitad de estas ANP se ejerció un monto igual o menor a 111.3 pesos por hectárea (mediana de gasto anual por hectárea); únicamente en 20 ANP se registró un gasto anual por hectárea superior a la media nacional, alcanzado un nivel máximo de 29,523.7 pesos por hectárea en la ANP «Playa de Rancho Nuevo» (figura 4).

En otros términos, una importante proporción de los recursos ejercidos se concentra en un número limitado de ANP. Esta dinámica se puede explicar, primordialmente, por la interacción de tres factores:

1. Un componente importante del gasto total es el que proviene del gasto social (subsidios ejercidos a través del capítulo cuatro mil de gasto). Las entidades gubernamentales ejercen este gasto en función de sus prioridades, que no son coincidentes con las de la CONANP.
2. Otro componente del gasto que no necesariamente coincide con las prioridades

**Figura 3.** Total de ingresos destinados a la administración de las Áreas Naturales Protegidas (ANP) federales, según su disponibilidad anual, 2016 (pesos corrientes).



**Fuente:** elaboración con base en datos de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (2016a, 2016b, 2017a, 2017b).

**Tabla 10.** Gasto total en Áreas Naturales Protegidas (ANP) como porcentaje de gastos presupuestarios en rubros seleccionados, 2016. (Millones de pesos corrientes).

Gasto ejercido	Monto	Gasto total <sup>1/</sup>	Gasto fiscal <sup>2/</sup>
Gasto programable	4,190,237.6	0.022	0.015
Gasto Poder Ejecutivo	3,021,593.9	0.031	0.020
Gasto en educación	684,156.7	0.138	0.090
Gasto en salud	515,678.6	0.183	0.119
Gasto en protección ambiental	25,380.8	3.712	2.423

1/ Se refiere al gasto financiado por ingresos presupuestarios (fiscales) y extrapresupuestarios.

2/ Se refiere al gasto financiado únicamente por ingresos presupuestarios.

**Fuente:** elaboración con base en datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2017) y de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (2016a, 2016b, 2017a, 2017b).

**Tabla 11.** Número de Áreas Naturales Protegidas (ANP) federales sin registro de haber ejercido recursos en ellas, su cobertura territorial y estimación de gasto anual por hectárea, 2016 (montos en pesos corrientes).

Dirección regional (DR)	Núm. ANP	Hectáreas	Gasto total DR	Gasto/Hectárea
Total	34	6,833,730	71,139,953	10.4
Península de Baja California y Pacífico Norte	1	145,565	11,964,577	82.2
Norte y Sierra Madre Oriental	4	199,378	6,835,791	34.3
Occidente y Pacífico Centro	13	664,127	4,261,908	6.4
Centro y Eje Neovolcánico	10	31,527	25,162,421	798.1
Frontera Sur, Istmo y Pacífico Sur	1	93	13,357,525	144,170.9
Península de Yucatán y Caribe Mexicano	5	5,793,041	9,557,730	1.6

**Fuente:** elaboración con base en datos de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (2016a, 2016b, 2017a, 2017b).

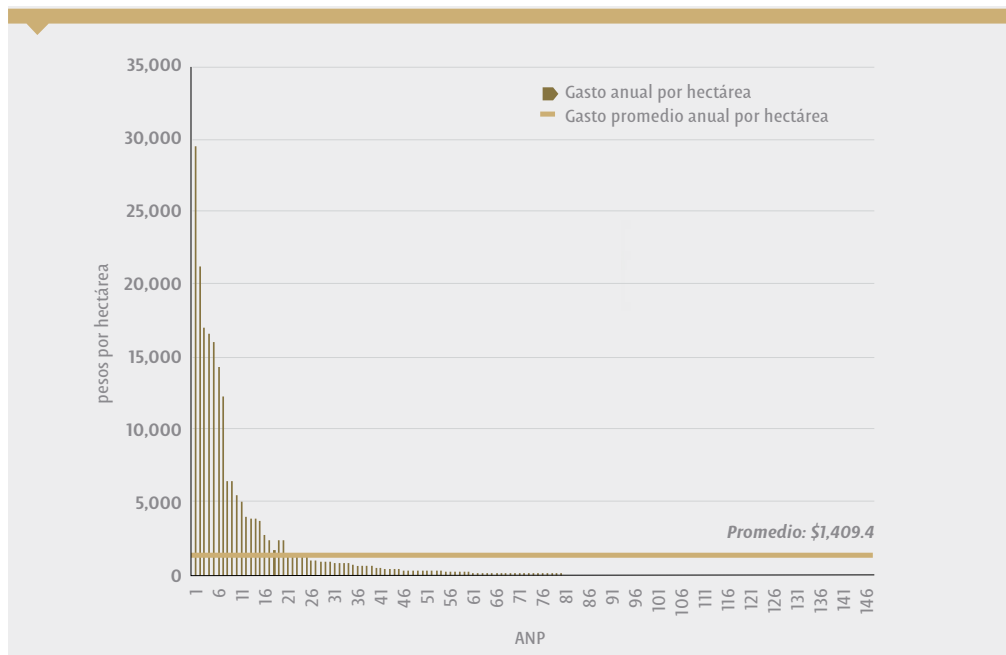
de la comisión son las aportaciones que hacen los diversos donantes (ingresos extrapresupuestarios).

- No existen mecanismos de planeación y presupuestación adecuados para la asignación eficiente de los recursos.

¿Cuál de estos tres factores tiene mayor impacto en la asignación de gasto entre ANP? Se esperaría que al eliminar los recursos provenientes de subsidios (capítulo cuatro mil) y de donantes (ingresos extrapresupuestarios más personal PNUD), se tuviera una distribución del gasto por hectárea más homogénea. Dicho de otra forma, se supondría que el gasto bajo el

### ¿CÓMO Y EN QUÉ SE EJERCIERON RECURSOS ASIGNADOS DIRECTAMENTE A LAS OFICINAS DE LAS DIRECCIONES REGIONALES «NORESTE Y ALTO GOLFO DE CALIFORNIA, «NORTE Y SIERRA MADRE ORIENTAL» Y «PLANICIE COSTERA Y GOLFO DE MÉXICO»?

**Figura 4.** Gasto anual por hectárea para 147 Áreas Naturales Protegidas (ANP) federales, 2016 (pesos corrientes).



**Fuente:** elaboración con base en datos de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (2016a, 2016b, 2017a, 2017b).



control de la CONANP (capítulos mil, dos mil y tres mil) observe una menor concentración en ANP específicas.

Sin embargo, en promedio, en 2016 se gastaron 501.4 pesos de los capítulos mil, dos mil y tres mil por hectárea, empero, en la mitad de las ANP se ejerció un monto igual o menor a 20 pesos por hectárea (mediana de gasto anual por hectárea). Nótese que el número de ANP para las que existe registro de haber erogado en ellas recursos de los capítulos mil, dos mil y tres mil se reduce a 136.

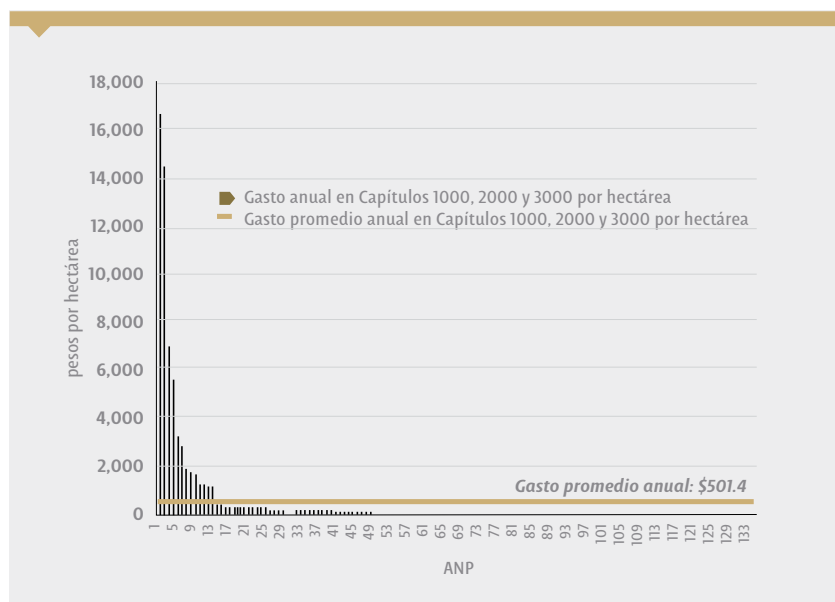
En la figura 5 es posible apreciar que el gasto anual en los capítulos mil, dos mil y tres mil por hectárea se concentra en unas pocas ANP. El valor máximo suma 16,632 pesos por hectárea en la ANP «Molino de Flores Netzahualcóyotl», y el valor mínimo apenas alcanza 0.05 pesos por hectárea en la ANP «Sierra de Tamaulipas». La dispersión en este nivel de gasto entre ANP es notoriamente elevado.

Esta dinámica pudiera explicarse porque aquellas ANP con mayor superficie protegida requieren de menos recursos por hectárea para su manejo, puesto que existen economías de escala. Sin embargo, como se puede apreciar en la figura 6, no se encontró correlación alguna entre el nivel de gasto anual en los capítulos mil, dos mil y tres mil por hectárea y el tamaño de la superficie protegida.

Otro factor que pudiera explicar la concentración de recursos en particulares ANP, es que estas últimas pertenezcan al SINAP o cuenten con alguna(s) designación(es) internacional(es), por lo que ameritan una prioridad destacada en la asignación del gasto. Sin embargo, como se desprende de la figura 7, no se encontró correlación alguna entre el nivel de gasto anual en los capítulos mil, dos mil y tres mil por hectárea y el número de designaciones de las ANP. Por el contrario, las ANP que no pertenecen al SINAP y que tampoco tienen designaciones internacionales son las que concentran el mayor nivel de este gasto; en tanto que las ANP que sí pertenecen al SINAP y además tienen tres designaciones internacionales, registran un gasto por hectárea inferior a los 5 pesos.

En suma, no es posible encontrar algún criterio que justifique la asignación de gasto por hectárea bajo control de la CONANP. Pareciera que esta designación es más bien arbitraria. Se requiere, con urgencia, de procesos y criterios claramente establecidos para la determinación de prioridades en la asignación del gasto para el manejo adecuado de las ANP bajo jurisdicción de la federación. Asimismo, es apremiante el uso de metodologías y herramientas para

**Figura 5.** Gasto anual en los capítulos mil, dos mil y tres mil por hectárea para 136 Áreas Naturales Protegidas (ANP) federales, 2016 (pesos corrientes).



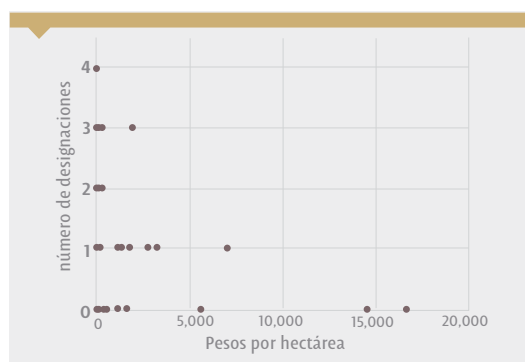
Fuente: elaboración con base en datos de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (2016a, 2017a).

**Figura 6.** Correlación entre el gasto anual en los capítulos mil, dos mil y tres mil por hectárea y hectáreas protegidas para 136 Áreas Naturales Protegidas (ANP) federales, 2016 (pesos corrientes).



Fuente: elaboración con base en datos de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (2016a, 2017a).

**Figura 7.** Correlación entre el gasto anual en los capítulos mil, dos mil y tres mil por hectárea y número de designaciones nacionales y/o internacionales para 136 Áreas Naturales Protegidas (ANP) federales, 2016 (pesos corrientes).



Fuente: elaboración con base en datos de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (2016a, 2017a).

el ejercicio, control, monitoreo y evaluación del gasto público ejercido en estas áreas.

## CONCLUSIONES

Se detectaron tres vacíos importantes en la asignación, control, monitoreo y evaluación del gasto ejercido en las ANP federales:

1. No se cuenta con procesos claramente definidos que permitan hacer la asignación de gasto más eficiente posible entre las ANP y con base en las prioridades de la CONANP.
2. No hay instrumentos apropiados de intercambio de información entre las Direcciones Regionales y las oficinas centrales de la CONANP.
3. No hay mecanismos para el control, monitoreo, evaluación y rendición de cuentas respecto del gasto ejercido en las ANP.

Creemos que el desarrollo e implementación de herramientas informáticas adecuadas permitiría a la CONANP recabar, procesar, compartir y resguardar la información relativa a la asignación, control, monitoreo, evaluación y rendición de cuentas del gasto ejercido en las ANP.

Por otra parte, los retos que se enfrentan en materia de recaudación, ejercicio y control de ingresos extraordinarios son, sin duda, mayores:

1. No sólo se requiere aumentar el monto de ingresos extrapresupuestarios (obtener recursos adicionales de quienes ya «tradicionalmente» hacen aportaciones), sino también, se debe aumentar el número de donantes (buscar fuentes de financiamiento adicionales, particularmente para la administración de las ANP que hoy se benefician poco o nada de las actuales donaciones).
2. Se deben instrumentar mecanismos e implementar el uso de herramientas que apoyen a todo el personal de la CONANP, en todos sus niveles, orientados al logro de una planeación y presupuestación más eficiente y transparente del gasto, alineándose con los intereses propios de los donantes.

En suma, la actual administración de las ANP federales en México es reflejo de la ausencia de métodos adecuados de planeación-programación-presupuestación de ingresos y gastos. Este vacío, a su vez, genera otro mayor en materia de ejercicio-control-monitoreo-evaluación y rendición de cuentas de los recursos ejercidos.

## REFERENCIAS

Bovarnick, A., Fernández-Baca, J., Galindo, J. y Negret, H. (2010). *Sostenibilidad financiera de las áreas protegidas en América Latina y el Caribe: Guía para la política de inversión*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y The Nature Conservancy (TNC).

Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. (2016a). *FinapMex Histórico*.

Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. (2016b). *Reporte Instituciones Externas POA*. México: No publicado.

Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. (2017a). *Áreas Naturales Protegidas*. México: No publicado.

Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. (2017b). *Personal PNUD Oficinas Centrales y Regionales*. México: no publicado.

Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad. (2016). *Áreas naturales protegidas federales, estatales, municipales, ejidales, privadas y certificadas de la República Mexicana. 2016, escala: 1:1000000*. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO). Recuperado de [http://www.conabio.gob.mx/informacion/metadatos/loc/anpmex16gw.xml?\\_httpcache=yes&\\_xsl=/db/metadatos/xsl/fgdc\\_html.xsl&\\_indent=no](http://www.conabio.gob.mx/informacion/metadatos/loc/anpmex16gw.xml?_httpcache=yes&_xsl=/db/metadatos/xsl/fgdc_html.xsl&_indent=no)

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2010). Cuéntame - Territorio. *Cuéntame*. Recuperado de <http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/extension/default.aspx?tema=T>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2013-2016). *Cuenta pública de la Hacienda Federal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)*. Recuperado de <http://cuentapublica.hacienda.gob.mx/>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2017). *Cuenta Pública 2016*. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Recuperado de <http://cuentapublica.hacienda.gob.mx/es/CP/Tomol-2016>



### Ixchel Beristáin Mendoza

Es licenciada en Economía, maestra en Administración de Empresas y maestra en Admi-

nistración de Tecnologías de Información con especialidad en Sistemas de Información, por la UDLAP, y maestra en Economía Aplicada por la Universidad de Cardiff (Gran Bretaña). También es socia fundadora de Consultores Beristáin y de Velarca Consultores.

[ixchel.beristainma@udlap.mx](mailto:ixchel.beristainma@udlap.mx)