NOSSA

CUIDAR LO QUE IMPORTA

PRESUPUESTO PARA EL AMBIENTE 2023

Análisis del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) para el cuidado de las áreas naturales protegidas

AUTORES
Carlos Castillo Sánchez
Gina I. Chacón Fregoso
María Llano
Miguel A. Palmeros Rodríguez
Mario Sánchez Castro
Anaid P. Velasco Ramírez

EDICIÓN Y CORRECCIÓN DE ESTILO
The Pillow Books

DISEÑO EDITORIAL
Makensie Brown, Wildlands Network

FOTOGRAFÍA DE PORTADA
Tom H./Adobe Stock

Noroeste Sociedad Civil para la Sustentabilidad Ambiental (NOSSA) es una coalición conformada por organizaciones de la sociedad civil, apartidistas y sin fines de lucro. Su misión es fortalecer el cuidado efectivo y transparente de las áreas protegidas del noroeste de México, impulsando la sostenibilidad financiera y la participación social incluyente, con perspectiva de género. La integran Causa Natura, Centro de Colaboración Cívica, Centro Mexicano de Derecho Ambiental Noroeste, Defensa Ambiental del Noroeste, Pronatura Noroeste, Sociedad de Historia Natural Niparajá y Wildlands Network Programa México.

Secretaria técnica de NOSSA:
Paulina Badillo García

Forma recomendada de citar: Castillo, C., Chacón, G. I., Llano, M., Palmeros, M. A., Sánchez, M. y Velasco A. P. Cuidar lo que importa. Presupuesto para el ambiente 2023. Análisis del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2023 para el cuidado de las áreas naturales protegidas. Noroeste Sociedad Civil para Sutentabilidad Ambiental, 18 pp. Ciudad de México, 2022.

NOSSA, 21 de octubre de 2022.

Cactus en Reserva de la Biósfera Tehuacan Cuicatlan. Foto: Ramón

Índice

Introducción 4

1. Presupuesto para la protección del medio ambiente, PPEF 2023 5

2. La Conanp en el PPEF 2023 5
Presupuesto aprobado y ejercido 2017-2023 6

3. Conanp: capítulos de gasto 6
Capítulo 1000. Servicios personales 6
Capítulo 2000. Materiales y suministros 7
Capítulo 3000. Servicios 7
Capítulo 4000. Subsidios y transferencias 7
Capítulo 5000. Bienes muebles e inmuebles 7

4. Conanp: programas de subsidios 8
Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies Prioritarias 8
Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible 8

5. La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente en el PPEF 2023 10

6. Dirección General de Vida Silvestre 11

***Panorama de las nuevas áreas naturales protegidas** 13

7. Conclusiones 14

8. Recomendaciones 15

Referencias 16

Introducción

En los últimos años, el Estado mexicano ha ampliado la superficie protegida (marítima y terrestre) de nuestro país. Tan solo entre 2016 y 2017 se sumaron 65 millones de hectáreas, en su mayoría correspondientes a mar territorial. Además, entre finales del 2021 y la primera mitad del 2022 se decretaron las áreas naturales protegidas (ANP) Sierra de San Miguelito, en San Luis Potosí; Lago de Texcoco, en Estado de México; y Jaguar, en Quintana Roo, que juntas suman otras 127 410 hectáreas a la superficie bajo protección dentro del territorio nacional. Por lo tanto, en la actualidad contamos con 185 ANP, que representan un total de 90 958 494 hectáreas que se extienden a lo largo del territorio nacional.

Si bien estos avances son aportaciones valiosas para la conservación de nuestro patrimonio natural, aún queda mucho trabajo por hacer. El cuidado de las ANP supone un gran desafío y uno de los pendientes más urgentes es el aumento del presupuesto público para su cuidado y protección efectivos.

El estudio realizado por la coalición NOSSA, **Cuidar lo que importa. Una mirada al presupuesto para las Áreas Naturales Protegidas**, documenta la tendencia en el presupuesto público para el sector ambiental y expone cómo, desde el 2017, se han recortado de manera constante los recursos públicos destinados al cuidado de las ANP. Ello ha significado la reducción del 50% de su presupuesto entre el 2017 y el 2022,[1] lo cual es un indicador de que el cuidado del medio ambiente y, en particular, de las ANP ha dejado de ser una prioridad para los gobiernos.

El presente documento analiza los recursos destinados a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp), encargada de su cuidado, en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2023[2] para dar cuenta de posibles avances y/o retrocesos en esta materia. Para ello, se consideran los recursos destinados a los capítulos de gasto[3] (1000, 2000, 3000, 4000 y 5000) que contienen el desglose de los montos destinados a cubrir la operación de la institución y el manejo de las ANP; así como los programas de subsidios, y se comparan con los asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2022.[4] Asimismo, se retoman los conceptos de gasto que presentan modificaciones relevantes y se explican las implicaciones que tendrían en el desarrollo de tareas de conservación en las ANP.

Dada su relevancia, en esta edición de Cuidar lo que importa, relativa al PPEF 2023, examinamos los recursos destinados a la Procuraduría Federal del Protección al Ambiente (Profepa) y a la Dirección General de Vida Silvestre (DVGS), adscrita a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat). Nuestro interés en esta última surgió a raíz del Acuerdo Secretarial que, en abril del 2022, estableció el hábitat crítico para la conservación de la vida silvestre en los Humedales de Montaña La Kisst y María Eugenia, en el municipio de San Cristóbal de las Casas, Chiapas. Este mandata a la DGVS, la Conanp y la Profepa implementar acciones que estén en el ámbito de su competencia para proteger dicho territorio.

Con este análisis, la coalición NOSSA busca contribuir a la identificación de posibles obstáculos para el manejo efectivo de las ANP, así como al desarrollo de recomendaciones encaminadas a su fortalecimiento. Si bien reconocemos que la suficiencia presupuestaria no es el único factor determinante, sin un presupuesto adecuado para su operación, las ANP no podrán alcanzar el objetivo para el que fueron creadas: la conservación de los ecosistemas y el cuidado de la gran biodiversidad que resguardan.

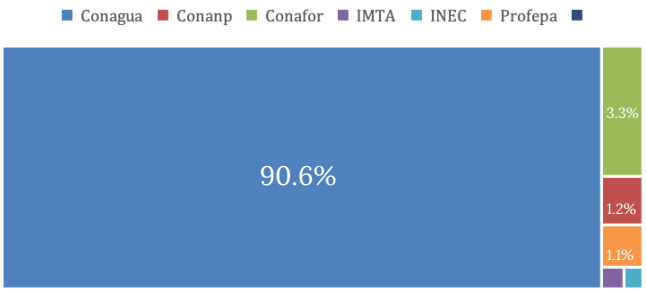
▲ ANP El Pico de Orizaba. Foto: Bernabe

1. Presupuesto para la protección del medio ambiente[5]

Cuadro 1. Semarnat. Recursos públicos asignados en el PEF 2022 y el PPEF 2023 (pesos constantes 2023)				
Dependencia	PEF 2022*	PPEF 2023	Incremento real	Variación %
Semarnat	**$40 795 518 574**	**$75 627 265 287**	**$32 791 616 933**	**76.6**

*Pesos corrientes 2022.
Fuente: Elaboración propia con base en el PEF 2022 y PPEF 2023, SHCP.
Cálculo realizado con base en el deflactor del PIB publicado por la SHCP, 2023.

Gráfica 1. Distribución del presupuesto 2023 al interior de la Semarnat



En primer lugar, es importante mencionar que en el PPEF 2023, la Semarnat presenta un incremento real de 76.6%, en comparación con el presupuesto aprobado en el PEF 2022.

Aunque, por segundo año consecutivo, el presupuesto de la Semarnat aumentó de forma considerable, la mayor parte (90%) se concentra en la Comisión Nacional del Agua (Conagua). Le siguen la Comisión Nacional Forestal (Conafor), con 3.3%, la Conanp, con 1.2% y la Profepa, con 1.1%.

A pesar del cuantioso incremento **en el presupuesto de la Semarnat, solo 10% de sus recursos se destina a favorecer actividades productivas, de protección, conservación y restauración en materia forestal, así como a la procuración de justicia ambiental y a la operación y el manejo efectivos de las áreas protegidas que alberga nuestro país.**

2. La Conanp en el PPEF 2023

El PPEF 2023 asigna a la Conanp, responsable de la conservación del 33% del territorio nacional, **un presupuesto de $930 376 000, que representa tan solo el 1.2% del presupuesto dirigido al sector ambiental.** En términos reales, la Conanp enfrenta un recorte de 7.3%, es decir, **$73 885 464** menos que en el PEF 2022.[6]

Con el presupuesto proyectado para el 2023, corresponderían solo $9.70 a cada hectárea protegida.[7] Dado que ahora contamos con nuevas áreas protegidas que necesitan recursos para su operación y manejo efectivos, el reto es aún mayor. En 2016, la propia Conanp reconoció que, para cumplir con la Meta 11 de Aichi,[8] la institución necesitaría por lo menos 1060 millones de pesos anuales adicionales, ya que requeriría aumentar casi un 150% la superficie bajo protección, lo cual incrementaría 78% las necesidades financieras. Este estimado toma en cuenta la inversión básica necesaria para la operación de las ANP existentes y por decretarse, la tasa de inflación y el crecimiento histórico de los ingresos en la institución.[9]

1 Cálculo realizado con el presupuesto ejercido del 2017 y el presupuesto modificado, reportado al segundo trimestre en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2022.

2 Nota metodológica: El PPEF 2023, elaborado y publicado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), expresa el presupuesto en precios constantes del 2023. Para el propósito del presente análisis se compararon los montos asignados en el PPEF 2023 con años previos a partir del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) de 2018 a 2021 y el deflactor del PIB, publicado por la shcp en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE), 2023.

3 Los capítulos son el mayor nivel de agregación que identifica el conjunto homogéneo y ordenado de los bienes y servicios requeridos por los entes públicos, en este caso de la Conanp. Glosario. **Transparencia Presupuestaria**.

4 En el análisis, cuando se refiere al PEF 2022, en general, se considera el monto modificado al segundo trimestre del 2022, reportado por la SHCP, salvo cuando se especifique que se hace referencia al monto aprobado.

5 En el análisis se hace referencia a pesos constantes —aquellos cuya cuantificación se hace con relación a los precios que prevalecieron en un año determinado y que se toman como base para la comparación— y pesos corrientes —un indicador del valor de las mercancías o servicios acumulados al momento de la operación, se emplea para referirse a los valores expresados a precios de cada año —. Cuando una cantidad está en pesos corrientes está expresada en términos nominales, mientras que cuando está en pesos constantes corresponde a los términos reales. Gobierno del estado de Jalisco, "**Glosario de términos presupuestales**" (s/f).

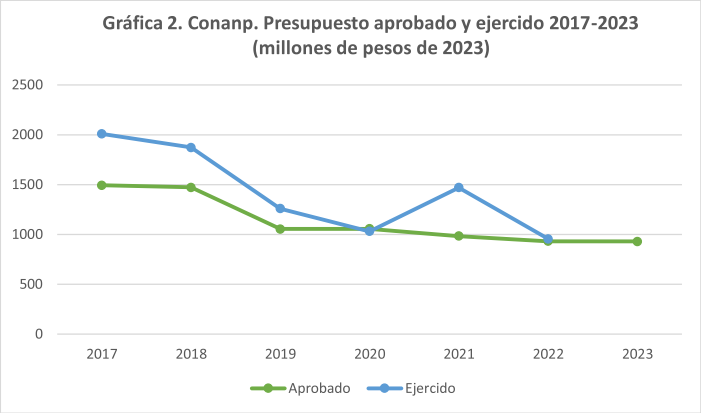
6 Se consideró el presupuesto modificado del PEF2022 reportado al segundo trimestre, el cual asciende a $1.004.262.188 constantes de 2023. El cálculo de la comparación se realizó con el deflactor del PIB publicado por la SHCP en los CGPE, 2023.

7 Pesos de 2022. Cálculo realizado con el deflactor del pib publicado por la shcp en los CGPE, 2023

▲ **Reserva la Biosfera de Mariposa Monarca, Michoacán. Foto: Noradoa**

Presupuesto aprobado y ejercido 2017-2023

Desde el año 2017 a la fecha, los presupuestos aprobados para la Conanp (en los respectivos PEF) muestran una disminución constante; la más fuerte en el 2019, cuando el recorte con respecto al monto aprobado para el año fiscal previo (2018) fue de 28.4%. En cuanto a los montos ejercidos por esta Comisión, es importante destacar que, a excepción del año 2020, han sido mayores a los aprobados en los respectivos PEF (2017 a 2022). Ello se explica por las adecuaciones presupuestarias que la Semarnat[10] ha tenido que hacer para atender sus necesidades operativas. Esta práctica indica que los montos aprobados no necesariamente se ajustan a las actividades establecidas por la Conanp en los Programas Operativos Anuales (POA) de las ANP.



Nota: el monto del 2023 es el proyectado en el PPEF. Fuente: Elaboración propia con base en información de Estadísticas Oportunas, SHCP y PEF 2022. Cifras en pesos constantes 2023, cálculo realizado con INPC de 2018 a 2021 y deflactor del PIB publicado por la SHCP en los CPGE 2023.

Ahora bien, al comparar los recursos ejercidos por la Conanp en el 2017 con el PEF 2022, se observa una reducción del 50%; y en relación **con el PPEF 2023 la reducción**, en términos reales, **es del 53%**. Ello significa que, de aprobarse el presupuesto para el año fiscal 2023, la bolsa de recursos para el cuidado de las ANP tendría solamente la mitad del presupuesto ejercido por la Comisión al final del sexenio anterior.

3. Conanp: capítulos de gasto

Capítulo 1000. Servicios personales

Si bien el presupuesto proyectado para servicios personales presenta una reducción mínima, 0.23% menor que en el PEF 2022, destaca la nula asignación de recursos para nuevas contrataciones. Ante esta situación, la Conanp tendría que distribuir al personal con el que cuenta en la actualidad en las nuevas ANP.

Actualmemte, algunas ANP de la región noroeste operan sin personal directivo. Tal es el caso de Sierra de Álamos-Río Cuchujaqui y Bavispe, en Sonora, además de Balandra y Cabo Pulmo, en Baja California Sur, las cuales operan con personas encargadas de despacho. En este sentido, es importante contar con personal de alto perfil en las direcciones para realizar gestiones que garanticen un manejo eficiente de las ANP.

Capítulo 2000. Materiales y suministros

En este capítulo destaca el concepto de gasto (2900) destinado a la compra de herramientas, refacciones y accesorios menores, el cual presenta una reducción de 25% con respecto al PEF 2022. Estos insumos son de especial importancia para mantener el funcionamiento del parque vehicular marítimo (embarcaciones pequeñas) y terrestre con el que cuentan las ANP, el cual está cada vez más deteriorado.

Capítulo 3000. Servicios

Por su parte, el capítulo correspondiente a servicios presenta una reducción de 8.35% (en términos reales) en relación con el PEF 2022. Aquí se incluyen gastos de servicios indispensables para el funcionamiento y la operación de las oficinas, arrendamiento de inmuebles y equipo, así como el pago de agua, luz, telefonía e internet, y para las actividades de campo que realizan los guardaparques, como el arrendamiento de vehículos y el pago de mantenimiento, entre otros. También incluye la contratación de asesorías legales, capacitaciones y consultorías especializadas para la generación de información técnica-científica relevante para la gestión de las ANP.

▲ANP Balandra, Baja California Sur. Foto: Leonardo González.

Capítulo 4000. Subsidios y transferencias

Este capítulo incluye los subsidios y las transferencias al extranjero. En cuanto al concepto de gasto (4900), relativo a las transferencias para organismos internacionales, es importante mencionar el acuerdo de colaboración entre la Conanp y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En dicho acuerdo, la Comisión se comprometió a transferir $74 613 815 en el 2023[11] para el proyecto "Sinergia para fortalecer el manejo efectivo de las áreas naturales protegidas" (SINERGIA+).[12] Sin embargo, en el PPEF 2023 solo se asignan $35 794 684 para cuotas y aportaciones a organismos internacionales (partida 49201), entre las que se encuentran las aportaciones al PNUD. Si durante el año fiscal 2023 no se completa el monto establecido en este acuerdo, la operación de las ANP se vería afectada de forma directa, ya que este proyecto aporta los salarios para contratar personal técnico, así como recursos para capacitar al personal, elaborar estudios de evaluación de la efectividad del manejo de las ANP y desarrollar tareas de protección y vigilancia ambiental, monitoreo y control de especies invasoras, entre otras.

Capítulo 5000. Bienes muebles e inmuebles

El análisis del presupuesto proyectado para el 2023 muestra que, al igual que en años anteriores, no se asignaron recursos para ninguno de los rubros considerados en este capítulo, lo que debilita la operación en tierra y mar de los guardaparques y del personal operativo de la Conanp. Mientras que en 2019 y 2020 no se asignó presupuesto a esta Comisión para la compra de vehículos y equipo de transporte, los $17 500 000 (corrientes) que se asignaron en 2021 se destinaron de forma exclusiva a las oficinas del Centro de Educación Ambiental y Cultural "Muros de Agua-José Revueltas" y a la adquisición de vehículos para la Reserva de la Biósfera Islas Marías, en Nayarit.

Cabe mencionar que en el PEF 2022 se asignaron $1 586 876 para la adquisición de vehículos y equipo de transporte (concepto 5400), los cuales se destinaron en su totalidad al proyecto "2a. etapa de

8 Que establece que "para 2020, al menos el 17% de las zonas terrestres y de las aguas interiores y el 10% de las zonas marinas y costeras [...] se habrán conservado por medio de sistemas de áreas protegidas [...]". Para conocer más sobre las 20 metas de Aichi, ver: Gobierno de México, "**Avances en el cumplimiento de la Meta 11 de Aichi**" (17 de octubre de 2019).

9 Conanp, "**Plan de Acción para el financiamiento estratégico** (2016-2018)" (2016).

10 La Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria permite la reasignación de recursos sin autorización del Congreso a lo largo del ejercicio fiscal. Las reasignaciones internas las pueden realizar los organismos y las secretarías sin autorización de la SHCP, y pueden llevarse a cabo para cumplir de mejor manera las metas establecidas para los programas correspondientes.

11 El 18 de mayo del 2022, mediante una enmienda al acuerdo, la Conanp amplió el periodo de colaboración hasta el 31 de diciembre del 2024, comprometiéndose a entregar al pnud la cantidad de 415 millones de pesos dentro del periodo 2019 a 2024. PNUD y Conanp, "**Acuerdo de financiamiento del Proyecto Sinergia para fortalecer el manejo efectivo de las áreas naturales protegidas (SINERGIA+)**" (30 de abril de 2019). PNUD y Conanp, "**Enmienda al Acuerdo de financiamiento del Proyecto Sinergia para fortalecer el manejo efectivo de las áreas naturales protegidas (SINERGIA+)**" (mayo de 2019).

de vehículos para equipar y operar las oficinas del Centro de Educación y Capacitación Muros de Agua-José Revueltas"; el costo total de este proyecto será de $10 025 812. Según información pública,[13] los objetivos de éste son aumentar la capacidad de acceso y traslado de los guardaparques en todo el polígono del ANP para realizar monitoreos y vigilancia ambiental y fortalecer los medios de transporte para el personal que labora y habita en las Islas Marías. Desde sus inicios, a este proyecto se le han asignado más recursos que a otras áreas protegidas del país.

4. Conanp: programas de subsidios

Los programas de subsidios de la Conanp son asignaciones que se otorgan a diferentes sectores de la sociedad para fomentar el desarrollo de actividades dentro de las áreas protegidas, ya sean productivas o de conservación, para el manejo del territorio y la protección de sus especies prioritarias.

Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies Prioritarias (Prorest)

Como su nombre lo indica, el Prorest, creado en 2019, tiene por objetivo promover la protección y restauración de los ecosistemas presentes en las ANP federales y sus zonas de influencia, así como la conservación de su biodiversidad. Para ello, otorga apoyos, en forma de transferencias, con el fin de llevar a cabo estudios técnicos y acciones relativas al manejo del territorio de las áreas y la protección de sus especies prioritarias, con la participación de la población local.[14]

El programa consta de dos componentes: estudios técnicos para el manejo de áreas naturales protegidas (ETM) y conservación comunitaria en áreas naturales protegidas (CC), el cual fomenta la participación directa de la población local en las áreas y sus zonas de influencia mediante acciones de prevención, protección y restauración de los ecosistemas y su biodiversidad. Dichas acciones comprenden la restauración ecológica, la vigilancia y monitoreo comunitarios y la conservación de especies prioritarias, con lo que se generan oportunidades económicas para sus habitantes.

En relación con el componente de conservación comunitaria, los lineamientos para 2022 incluyeron acciones afirmativas con perspectiva de género. Esto supone que las personas beneficiarias pueden disponer de hasta 17% del monto total aportado por la Conanp para financiar proyectos que incluyan la participación de mujeres, pues considera el pago por el cuidado de menores y personas adultas mayores, así como el abastecimiento de materiales consumibles para uso doméstico y para la realización de trabajo doméstico, entre otros.[15]

El presupuesto asignado al Prorest en el PPEF 2023, que, en términos reales, asciende a $51 418 781, presenta una disminución significativa en comparación con el PEF 2022, que equivale a un recorte de 21.2%.

Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (Procodes)

El Procodes, en operación desde el 2009, tiene como objetivo promover que las personas que habitan en las ANP y sus zonas de influencia aprovechen los recursos naturales y la biodiversidad de forma sustentable.[16]

▲ ANP Sierra de Álamos-Río Cuchujaqui, Sonora. Foto: Carlos Castillo

12 Desde el 2002, el PNUD y la Conanp iniciaron una alianza estratégica para fortalecer las capacidades institucionales y para realizar acciones estratégicas en la gestión de las ANP.

13 Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "**2a. etapa de adquisición de vehículos para equipar y operar las oficinas de Centro de Educación y Capacitación Muros de Agua-José Revueltas**", Información de Obra Pública (1 de diciembre de 2016).

14 Conanp, "**Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies Prioritarias (Prorest)**" (16 de agosto de 2021).

15 Conanp, "**Lineamientos para la Ejecución del Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies Prioritarias (Prorest), Ejercicio Fiscal 2022**" (2022), apartado 6.2.3.

16 Conanp. "**Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (Procodes)**" (16 de agosto de 2021).

Este programa se encuentra sujeto a reglas de operación específicas y beneficia a personas mayores de edad que son propietarias o forman parte de grupos organizados, ejidos o comunidades dentro de las ANP. En este sentido, ofrece cuatro tipos de ayuda: (i) apoyos económicos a proyectos para el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad y los recursos naturales, así como para acciones de restauración de ecosistemas con fines productivos; (ii) cursos de capacitación, que incluyen talleres y cursos para la conservación y el desarrollo sostenibles; (iii) estudios técnicos, dirigidos a la planeación, programación y evaluación de estrategias y líneas de acción para el desarrollo sostenible; y (iv) brigadas de contingencia ambiental, que son apoyos económicos destinados a la prevención, mitigación y restauración de situaciones de riesgo derivadas de la actividad humana o los fenómenos naturales.

Al igual que en años anteriores, las Reglas de Operación 2022 incluyeron acciones afirmativas con perspectiva de género relativas a los apoyos destinados a proyectos, brigadas de contingencia y cursos de capacitación. Fue una estrategia para generar igualdad de oportunidades y garantizar la participación de las mujeres en el acceso, el ejercicio y la toma de decisiones, así como para permitir que las personas beneficiarias pudieran disponer de hasta 17% del monto total aportado por la Conanp para financiar este tipo de acciones cuando contaran con la participación de mujeres.[17]

Cuadro 2. Presupuesto Conanp PEF 2022 y PPEF 2023, programas presupuestarios. (pesos constantes 2023)

	Unidad responsable		PEF 2022 modificado*	PPEF 2023	Diferencia	Variación %
	CONANP		**$956 440 179**	**$930 376 724**	**-$73 885 464**	**-7.36**
Modalidad	**Clave**	**Programas presupuetarios**				
Administración	M001	Actividades de apoyo administrativo (capítulo 1000)	$ 426 407 749	$ 446 714 283	-$1 013 853	-0.23
Prestación de servicios públicos	E016**	Conservación y manejo de las áreas naturales protegidas (capítulos 2000, 3000, 4000 y 5000)	$ 103 855 209	$ 108 470 283	-$ 577 685	-0.53
Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas	P002	Planeación, seguimiento y evaluación de la política Ambiental y de recursos naturales	$ 33 897 618	$ 35 794 684	$ 202 185	0.57
Subsidios		**Subsidios total**				
Sujetos a reglas de operación	S046	Procodes	$ 161 006 690	$ 147 979 696	-$ 21 077 329	-12.47
Otros Subsidios	U040	Prorest	$ 231 272 913	$ 191 417 778	-$ 51 418 781	-21.17

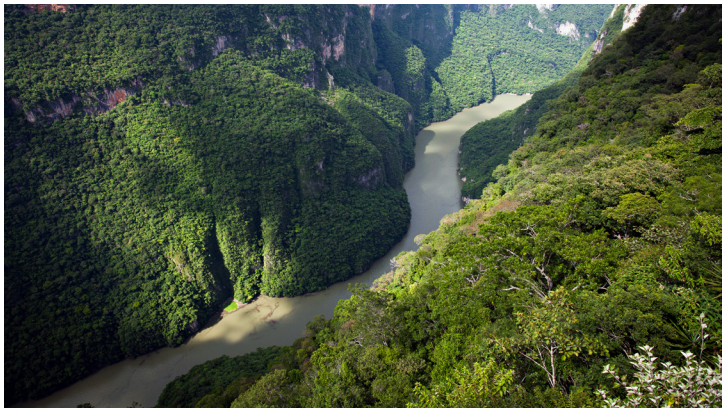
*Pesos corrientes 2022.
**El programa E016, en el PPEF 2023, cambió su nombre por Conservación y manejo sustentable de los ecosistemas y su biodiversidad, éste que contiene las partidas y capítulos de servicios de apoyo administrativo.
Fuente: Elaboración propia con base en el PEF 2022 (modificado al segundo trimestre), cálculos realizado con las cifras del PPEF 2023 y deflactor del PIB publicado por la SHCP en los CGPE, 2023.

Por otra parte, el presupuesto que se asigna a este programa en el PPEF 2023 presenta un recorte, en términos reales, de $21 065 884, es decir, es 12.5% menor que el del PEF 2022. Esta disminución podría afectar la implementación de los proyectos y de las acciones afirmativas con perspectiva de género.[18]

Al respecto, los desafíos que enfrenta el Procodes para llegar a las comunidades indígenas y afromexicanas son aún considerables. Solo dos de las 185 ANP registran personas beneficiarias afromexicanas; a saber, Parque Nacional Lagunas de Chacahua, en Oaxaca, y Santuario Playa de Tierra Colorada, en Guerrero, aunque esta última con una representación mucho menor. De esta manera, las personas afromexicanas que se benefician de forma directa del programa representan tan solo 0.92% del total,[19] mientras que la población indígena representa el 26%.

En conjunto, la reducción presupuestal a los programas de subsidios de la Conanp en relación con el PEF 2022 suma, en términos reales, poco más de 72 millones de pesos, como se muestra en el cuadro 2.

Las implicaciones de este recorte pueden afectar de forma negativa los proyectos para realizar estudios técnicos, los proyectos productivos que apoyan la economía de las comunidades y los proyectos de vigilancia y monitoreo, todos ellos esenciales para el cuidado de las ANP. El impacto de estos recortes podría ser mayor en los apoyos destinados a mujeres beneficiarias directas, lo que reduciría sus posibilidades de participar en el acceso, el ejercicio y la toma de decisiones en relación con estos apoyos. Y se podría afectar la incorporación de más mujeres indígenas y afromexicanas dentro del programa.



▲ ANP Cañón del Sumidero, Chiapas. Foto: Sunsinger

5. La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa) en el PPEF 2023

La Profepa es la instancia encargada, entre otras tareas, de realizar los actos de inspección y vigilancia del cumplimiento de la legislación ambiental, así como los procedimientos para sancionar a quienes transgredan las normas. Por ello, su papel es vital en la gestión de los territorios que componen las ANP.[20]

El presupuesto destinado a la Profepa en el PPEF 2023 es de $830.341.358 (constantes). En términos reales, este presenta un incremento de $5 600 000 en relación con el PEF 2022; es decir, una variación positiva del 7%. En cuanto a los capítulos de gasto, como se observa en el cuadro 3, solo el destinado a servicios personales tuvo un ligero aumento de 2.1% en términos reales, esto es, cerca de $13 500 000 más que en el PEF 2022. Sin embargo, en el concepto de gasto 1100, remuneraciones al personal permanente, se observa un recorte en términos reales de $ 3 584 275, es decir, 1.8% menos que en 2022.

Cuadro 3. Profepa. Capítulos de gasto, PPEF 2023 (pesos constantes 2023)

Capítulo	Concepto	PEF 2022*	PPEF 2023	Diferencia**	Variación %
1000	Servicios personales	$593 147 294	$636 292 432	$13 487 773	2.17
2000	Materiales y suministros	$17 454 622	$17 593 678	-$733 675	-4.00
3000	Servicios generales	$174 809 196	$176 455 248	-$7 094 408	-3.87

Nota: Servicios personales considera conceptos tales como: remuneraciones al personal de carácter permanente y de carácter transitorio; remuneraciones adicionales y especiales y, seguridad social.
*Pesos corrientes 2022.
Fuente: Elaboración propia con base en el PEF 2022 y cifras del PPEF 2023.
**Cálculo realizado con el deflactor del PIB publicado por la SHCP en los CGPE, 2023.

17 Diario Oficial de la Federación, "**Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación del Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (Procodes), para el ejercicio fiscal 2022**" (31 de diciembre de 2021), apartado 3.4.1.

18 El informe de avances y metas del segundo trimestre del 2022 establece que la inversión con perspectiva de género asciende a $251.499,00 y, que el 66% de las personas solicitantes son de sexo masculino. Conanp, "**Avance de Informe Físico-Financiero del Procodes 2.o Trimestre**" (2022).

19 Número total de personas beneficiarias resultante de la suma de personas beneficiarias directas, más las personas beneficiarias de origen indígena y afromexicano.

20 Artículo 161 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA); numeral 32 bis fracción v de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), y artículo 43 fracciones i, ii y v del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat).

El capítulo 2000, relativo a materiales y suministros, es el que presenta el mayor recorte, con una disminución, en términos reales, de 4%; es decir, $733 675 menos que en el PEF 2022. Este capítulo incluye conceptos de gasto relacionados con los insumos necesarios para ejecutar de manera funcional las obligaciones y facultades previstas por la regulación ambiental. Ello se traduce, por lo tanto, en la reducción del presupuesto asignado para las refacciones de los vehículos de vigilancia y para la compra de combustible y aditivos.

Por otra parte, si bien el capítulo 3000, relativo a servicios generales, presenta un recorte de 3.8%, una parte importante de dicho presupuesto se destinará al concepto 3100 (servicios básicos tales como arrendamiento de inmuebles y equipo, así como el pago de agua, luz, telefonía e internet), el cual presenta un aumento de $8 800 000, que equivale a 55.6% más que en 2022.

En suma, el recorte al presupuesto para la Profepa en el PPEF 2023 en el concepto relativo a salarios del personal permanente podría traducirse en una menor capacidad operativa de la institución. Ello sumado a la nula asignación de recursos para la compra de vehículos, que son indispensables para las tareas de inspección y vigilancia. Esta disminución presupuestaria puede afectar el cumplimiento de las responsabilidades que dicha instancia tiene a su cargo.

6. Dirección General de Vida Silvestre (DGVS)

En abril del 2022 se publicó el acuerdo secretarial que decretó el primer hábitat crítico en el país.[21] El objetivo de este instrumento, derivado de la Ley General de Vida Silvestre (LGVS), es conservar la vida silvestre de los humedales de montaña La Kisst y María Eugenia, en el Municipio de San Cristóbal de las Casas, en el estado de Chiapas. Entre las acciones destinadas a ese fin se encuentra la prohibición, dentro del polígono del hábitat crítico, de actividades como la construcción de viviendas o desarrollos inmobiliarios el uso de plaguicidas o sustancias tóxicas, la liberación o introducción de especies exóticas y la liberación de organismos genéticamente modificados.

En este sentido, y derivado del acuerdo mencionado, se mandata a la DGVS (adscrita a la Semarnat), a la Conanp y a la Profepa implementar acciones en el ámbito de su competencia. En el cuadro siguiente se presenta el presupuesto con el que contará la DGVS para emprender acciones dirigidas al cuidado de este territorio.

Cuadro 4. Dirección General de Vida Silvestre. Capítulos de gasto, PPEF 2023 (pesos constantes 2023)

Capítulo	Concepto	PEF 2022*	PPEF 2023	Diferencia**	Variación %
1000	Servicios personales	$42 487 959	$47 091 034	$2 478 676	5.56
2000	Materiales y suministros	$1 179 657	$1 022 847	-$215 792	-17.42
3000	Servicios generales	$14 749 304	$12 697 938	-$2 788 831	-18.01
4000	Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	$20 084 905	$89 657	-$20 999 493	-99.57

*Pesos corrientes 2022.
Fuente: Elaboración propia con base en cifras del PEF 2022 y cifras del PPEF 2023.
**Cálculo realizado con el deflactor del PIB publicado por la SHCP en los CGPE, 2023.

▲ ANP Cabo Pulmo, Baja California Sur. Foto: Whitecomberd.

En comparación con el PEF 2022, el recorte a la DGVS en el PPEF 2023 es de 26% en términos reales. Cabe subrayar que mientras el capítulo de gasto 1000, relativo a servicios personales, presenta un aumento, en términos reales, del 5%, otros conceptos y partidas de gasto, como el subsidio otorgado para la conservación y el aprovechamiento sustentable de la vida silvestre nativa, desaparecen. Esto dificulta la implementación efectiva de las medidas derivadas del hábitat crítico, así como su debida inspección y vigilancia. En consecuencia, corre el riesgo de ser un instrumento más que se queda en el papel o, en el mejor de los casos, que solo se activa cuando existe una denuncia ciudadana. La viabilidad de esta figura depende en buena medida de la importancia que se le otorgue a la hora de asignar el presupuesto; algo que, como ya se mencionó, deja mucho que desear.

21 Diario Oficial de la Federación. "**Acuerdo Secretarial por el que se establece el hábitat crítico, para la conservación de las especies de flora y fauna silvestre que habitan en los Humedales de Montaa La Kisst y Mara Eugenia, Municipio de San Cristóbal de las Casas, Estado de Chiapas**" (1 de abril de 2022).

22 Fuente: solicitud de información realizada por nossa a Conanp, a través de la Plataforma Nacional de Transparencia. Folio: 330008322000132.

23 Conanp, "**Resultados del dictamen del Prorest CC 2022. Segundo proceso**" (2022).

24 Conanp, "**Avance del Informe Físico-Financiero del Procodes 2.º Trimestre**" (2022).

25 Fuente: solicitud de información realizada por nossa a Conanp a través de la Plataforma Nacional de Transparencia. Folio: 330008322000430.

26 Conanp, "**Resultados del dictamen del Prorest CC 2022. Segundo proceso**" (2022).

27 Estos son los ingresos que se recaudan por el cobro de entrada a las áreas protegidas. En **Cuidar lo que importa. Una mirada al presupuesto para las Áreas Naturales Protegidas**, se pueden consultar las recomendaciones que nossa hace al respecto.

28 Similar al "Plan de acción para el financiamiento estratégico 2016-2018" realizado en 2016 para la Conanp.

29 El objetivo del Acuerdo es: "Garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, la participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y el acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible". Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, "**Acuerdo de Escazú**" (4 de noviembre de 2021).

30 La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concedió un amparo relacionado con las obras de ampliación del puerto de Veracruz, para garantizar el derecho a un medio ambiente sano. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala, "Amparo en Revisión 54/2021", Ponente: ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá (9 de febrero de 2022); Comisión Nacional de Derechos Humanos, "**Recomendación General 26/2016, Sobre la falta y/o actualización de programas de manejo en áreas naturales protegidas de carácter federal y su relación con el goce y disfrute de diversos derechos humanos**" (13 de abril de 2016).

Panorama de las nuevas áreas naturales protegidas

▲ Mariposa de bandas carmesí. Foto: CONANP.

El presupuesto del 2023 debería atender las necesidades operativas de las áreas protegidas de Sierra San Miguelito, Lago de Texcoco y Jaguar y dotarlas de los recursos necesarios para su cabal manejo y operación.

Área de Protección de Flora y Fauna (APFF) Sierra de San Miguelito

El 13 de diciembre del 2021 se publicó el decreto de creación de la APFF San Miguelito, en el estado de San Luis Potosí, con una superficie de 111 160.44 hectáreas. Para el año 2022, le fueron asignados $35 728.52 para manejo y operación, lo que representa 0.32 pesos por hectárea.[22] Para la operación del Prorest se le asignaron $1 900 000.[23]

De las tres áreas de reciente creación, esta es la única que cuenta con un presupuesto asignado para operar el Procodes en el 2022, con una inversión autorizada de $948 190 y un gasto de operación de $1 929.[24]

Área de Protección de Recursos Naturales (APRN) Lago de Texcoco

El 22 de marzo de 2022 se publicó el decreto del APRN Lago de Texcoco; con un total de 14000 33 48.53 hectáreas. Su propósito es preservar el vaso regulador de agua más importante del Valle de México y con ello conservar diversas especies de flora y fauna. Dado que no se le asignó un presupuesto para realizar esta tarea, durante el 2022, su operación y manejo contó con el apoyo de recursos provenientes de la Dirección Regional Centro y Eje Neovolcánico.

Sin embargo, de acuerdo con información oficial, para el mismo año se le asignaron $4 500 000 exclusivamente para la operación del Prorest en su componente de conservación comunitaria.[25] Estos recursos se destinaron a 17 proyectos comunitarios: 5% para un proyecto sobre manejo de recursos sólidos; 65% distribuido en 11 proyectos para la restauración del hábitat y 30% distribuido en cinco proyectos de vigilancia comunitaria.[26]

▲ Sierra de Órganos, Zacatecas. Foto: VisualEyezs.

7. Conclusiones

- El recorte de 7.3% (en términos reales) al presupuesto de la Conanp en el PPEF 2023 mantiene la tendencia decreciente en la asignación de recursos públicos para la conservación y el cuidado de las ANP.

- El presupuesto federal proyectado para las ANP en 2023 pone en evidencia la escasa participación del gobierno federal en un asunto prioritario como lo es la garantía del derecho constitucional a un medio ambiente sano.

- De aprobarse el presupuesto para el 2023, a cada hectárea protegida le corresponderían del Prorest solo $2.10 (constantes) y del Procodes solo $1.63 (constantes); un presupuesto limitado para cumplir con sus objetivos, y que podría afectar la implementación de proyectos con perspectiva de género, con el consiguiente impacto para las mujeres, las familias y las comunidades que habitan en las ANP.

- Las acciones afirmativas con perspectiva de género consideradas en los programas de subsidios son necesarias para favorecer a la población que habita las ANP. Por ello, es necesario avanzar en la integración de un mayor número de mujeres indígenas y afromexicanas, quienes todavía enfrentan una situación de desigualdad social.

- Los recortes al presupuesto público para la protección del ambiente ponen en riesgo las acciones de conservación, restauración y vigilancia, así como la efectividad de los proyectos comunitarios al interior de las ANP. En suma, afectan la salud del ambiente y el bienestar de la sociedad en su conjunto.

- Los recursos públicos destinados a las ANP son fundamentales para cumplir con los objetivos trazados en el Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2020-2024.

8. Recomendaciones

▲ Reserva de la Biósfera Ría Lagartos, Yucatán. Foto: Javarman

La protección de nuestro patrimonio natural es fundamental para mantener los servicios ecosistémicos y para aprovecharlos de manera sostenible. Asegurar el financiamiento de las áreas protegidas es una acción estratégica para promover el desarrollo y bienestar de la población mexicana.

Para fortalecer las ANP consideramos necesario avanzar en las siguientes acciones:

- Incrementar la asignación del presupuesto público destinado al cuidado de las ANP.
- Definir criterios al interior de la Conanp para asignar el presupuesto entre las ANP.
- Fortalecer el presupuesto destinado a la operación y manejo de las ANP mediante los recursos generados por el cobro de derechos.[27]
- Transparentar los montos recaudados por cobro de derechos (art. 198, Ley Federal de Derechos), y publicarlos de manera oportuna y en formatos accesibles para su consulta en los medios de los que disponen las dependencias públicas.
- Transparentar y rendir cuentas sobre el presupuesto ejercido por la Conanp para el cuidado y la conservación de las ANP.
- Ampliar las herramientas analíticas de interseccionalidad para implementar acciones que reduzcan las brechas de desigualdad en los programas de subsidios dirigidos a las ANP.
- Incrementar la asignación del presupuesto público para la Profepa, para que pueda ejecutar sus facultades de manera adecuada.
- Transparentar y publicar el presupuesto destinado a las acciones de inspección y vigilancia que lleva a cabo la Profepa.
- Elaborar un estudio que identifique la brecha financiera en la Profepa.[28]
- Asignar presupuesto para el cuidado del primer hábitat crítico.

Implementar de forma efectiva estas recomendaciones contribuirá a proteger el derecho humano a un medio ambiente sano, el cual es reconocido tanto en nuestra Constitución Política como en el Acuerdo de Escazú.[29] Su viabilidad, como lo han expresado diversas instituciones, depende de entornos como las áreas naturales protegidas.[30] En este sentido, el Acuerdo de Escazú garantiza el cumplimiento progresivo de derechos humanos relacionados, tales como el derecho a la información y el derecho a la justicia ambiental, sin los cuales sería imposible garantizar un medio ambiente sano.

Referencias

Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. “Plan de Acción para el financiamiento estratégico (2016-2018)” (2016).

VISITAR FUENTE

_____.“Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (Procodes)” (16 de agosto de 2021).

VISITAR FUENTE

_____.“Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies Prioritarias (Prorest)” (16 de agosto de 2021).

VISITAR FUENTE

_____.“Avance de Informe Físico-Financiero del Procodes 2.° Trimestre” (2022).

VISITAR FUENTE

_____.“Lineamientos para la Ejecución del Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies Prioritarias (Prorest), Ejercicio Fiscal 2022” (2022).

VISITAR FUENTE

_____.“Resultados del dictamen del Prorest CC 2022. Segundo proceso” (2022).

VISITAR FUENTE

Comisión Nacional de Derechos Humanos. “Recomendación General 26/2016, Sobre la falta y/o actualización de programas de manejo en áreas naturales protegidas de carácter federal y su relación con el goce y disfrute de diversos derechos humanos” (13 de abril de 2016).

VISITAR FUENTE

Diario Oficial de la Federación. “Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2022” (29 de noviembre de 2021).

VISITAR FUENTE

_____.“Acuerdo por el que se establecen las Reglas de Operación del Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (Procodes), para el ejercicio fiscal 2022” (31 de diciembre de 2021).

VISITAR FUENTE

_____.“Acuerdo Secretarial por el que se establece el hábitat crítico, para la conservación de las especies de flora y fauna silvestre que habitan en los Humedales de Montaña La Kisst y María Eugenia, Municipio de San Cristóbal de las Casas, Estado de Chiapas” (1 de abril de 2022).

VISITAR FUENTE

Fundar, Centro de Análisis e Investigación, Sociedad de Historia Natural Niparajá y Pronatura Noroeste. Cuidar lo que importa: presupuesto para el patrimonio natural. Una mirada al presupuesto para las Áreas Naturales Protegidas. Ciudad de México, 2020.

VISITAR FUENTE

Gobierno del Estado de Jalisco. “Glosario de términos presupuestales” (s/f).

VISITAR FUENTE

Gobierno de México. “Avances en el cumplimiento de la Meta 11 de Aichi” (17 de octubre de 2019).

VISITAR FUENTE

PNUD. “Proyecto Sinergia para fortalecer el manejo efectivo de las áreas naturales protegidas (sinergia+)” (2019).

VISITAR FUENTE

PNUD y Conanp. “Acuerdo de financiamiento del Proyecto Sinergia para fortalecer el manejo efectivo de las áreas naturales protegidas (sinergia+)” (30 de abril de 2019).

VISITAR FUENTE

_____.“Enmienda al Acuerdo de financiamiento del Proyecto Sinergia para fortalecer el manejo efectivo de las áreas naturales protegidas (sinergia+)” (mayo de 2019).

VISITAR FUENTE

Presidencia de la República. “Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2023” (8 de septiembre de 2022).

VISITAR FUENTE

Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2022. Transparencia Presupuestaria. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

VISITAR FUENTE

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. “2a. etapa de adquisición de vehículos para equipar y operar las oficinas de Centro de Educación y Capacitación Muros de Agua-José Revueltas”. Información de Obra Pública (1 de diciembre de 2016).

VISITAR FUENTE

_____.“Criterios Generales de Política Económica para la iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al Ejercicio Fiscal 2023” (2022).

VISITAR FUENTE

_____.“Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas” (30 de septiembre de 2022).

VISITAR FUENTE

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. “Acuerdo de Escazú” (4 de noviembre de 2021).

VISITAR FUENTE

Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Sala. “Amparo en Revisión 54/2021”. Ponente: ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá (9 de febrero de 2022).

NOSSA

CAUSA NATURA

CENTRO MEXICANO DE DERECHO AMBIENTAL
CEMDA

CCC MÉXICO
CENTRO DE COLABORACIÓN CÍVICA

DEFENSA AMBIENTAL DEL NOROESTE
DAN

SOCIEDAD DE HISTORIA NATURAL
Niparajá

pro natura
noroeste ac

Wildlands NETWORK