

**CUIDAR LO  
QUE IMPORTA**

**PRESUPUESTO  
PARA EL AMBIENTE,  
2021**

ANÁLISIS Y PROPUESTAS



NOSSA

**AUTORES**

Sociedad de Historia Natural Niparajá A.C.

Miguel Palmeros Rodríguez

Pronatura Noroeste A.C.

Alejandro Castillo López

Wildlands Network Programa México

Gina I. Chacón Fregoso

Carlos Castillo Sánchez

Gerardo Tallavas

**CORRECCIÓN DE ESTILO**

Ingrid Ebergenyi. The Pillow Books

**DISEÑO EDITORIAL**

Rogelio Vázquez. Cntrl Studio

**FOTOGRAFÍA DE PORTADA**

Ejido Loreto, Baja California Sur, Archivo CEMDA

NOSSA. Noroeste Sociedad Civil para la Sustentabilidad Ambiental.

NOSSA es un grupo de organizaciones de la sociedad civil, apartidista y sin fines de lucro, que promueve el funcionamiento efectivo de las Áreas Naturales Protegidas. Lo integran Causa Natura, Centro de Colaboración Cívica, Centro Mexicano de Derecho Ambiental, Defensa Ambiental del Noroeste, ProNatura Noroeste, Sociedad de Historia Natural Niparajá y Wildlands Network Programa México.

Forma recomendada de citar: Castillo-López, A., C. Castillo, G.I. Chacón, M.A. Palmeros y G. Tallavas. 2020. Cuidar lo que importa: Presupuesto para el ambiente 2021. Análisis y propuestas. Noroeste Sociedad Civil para la Sustentabilidad Ambiental, Pronatura Noroeste, Sociedad de Historia Natural Niparajá y Wildlands Network. 11pp. Ciudad de México.

NOSSA, 30 de septiembre de 2020



## Introducción

El 8 de septiembre de 2020, el Ejecutivo Federal presentó el Paquete Económico 2021, integrado por tres documentos clave de política económica: los Criterios Generales de Política Económica, la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF).

Adicionalmente, el Ejecutivo entregó una iniciativa de reforma a la Ley Federal de Derechos (LFD) que pretende actualizar el marco jurídico fiscal en materia de derechos. En ésta, plantea modificaciones al artículo 198, que aborda el cobro de derechos que pagan las personas que visitan las áreas naturales protegidas (ANP).

Debido a la importancia de las ANP para la conservación de la naturaleza, el grupo NOSSA realizó un análisis del PPEF 2021 y de la Iniciativa de reforma a la LFD enfocado en la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP).<sup>1</sup> En él identifica que, a pesar de que hay aciertos importantes por parte del Ejecutivo Federal, la propuesta mantiene la tendencia negativa que inició en 2016.<sup>2</sup> Ante este escenario, NOSSA propone una serie de mejoras presupuestales con el objetivo de fortalecer el manejo de las ANP.

A continuación, se presenta: (1) un resumen sobre la propuesta de presupuesto destinado al cuidado del medio ambiente, con énfasis en la CONANP; (2) los aciertos y las oportunidades para mejorar el PPEF; (3) un resumen sobre la iniciativa para modificar el artículo 198 de la LFD, y (4) los aciertos de dicho artículo y las oportunidades para mejorarlo.

1 La CONANP es responsable de administrar las 182 áreas naturales protegidas, que abarcan el 22% de la superficie terrestre y marítima nacional.

2 *Cuidar lo que importa: presupuesto para el patrimonio natural. Una mirada al presupuesto para las Áreas Naturales Protegidas*, (2020). Disponible en: <https://fundar.org.mx/cuidar-lo-que-importa-presupuesto-para-el-patrimonio-natural/>



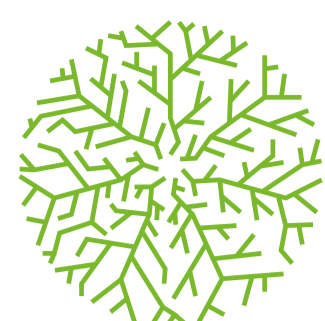
## Resumen del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2021: los recursos asignados a las áreas naturales protegidas

- El Ejecutivo Federal presenta un presupuesto que atiende al principio de “*producir conservando y conservar produciendo*”, cuyo monto asciende a **30,948,200,000 de pesos para la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat)**.<sup>3</sup>
- El PPEF asigna a la Conanp un monto total de 866,383,279 pesos, que representan el 2.7% del total asignado a la Semarnat y el 0.0188% del gasto programable del PPEF 2021.
- Este presupuesto presenta una reducción de 1,950,000 pesos constantes con respecto al año anterior<sup>4</sup> y de 28.8% respecto al último año del sexenio anterior.
- El presupuesto destinado para el año fiscal 2021 representa únicamente el 31.75% del total necesario para un manejo adecuado de las áreas naturales protegidas, es decir, 2,728,379,300 de pesos.<sup>5</sup>
- La distribución de los recursos públicos destinados a la Conanp para el 2021 presenta variaciones considerables con respecto al PEF 2020:

3 Monto que considera una disminución de 1,952,951 de pesos, respecto al presupuesto aprobado para el año fiscal 2020. *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2021*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México.

4 Fuente: [https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos\\_Abiertos](https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos). Mantenerlo hubiera supuesto asignar 894,107,543 de pesos.

5 En el Plan de Acción para el Financiamiento Estratégico (2016–2018) de la Conanp, elaborado en 2015, se calculó que serían necesarios por lo menos 1,060 millones de pesos anuales “adicionales” (que en 2020 equivalen a 1,287,892,519 pesos) para operar y manejar el 10% de la superficie marina y el 17% de la superficie terrestre del país. Ese año, el presupuesto fue de 1,185,592,715 pesos, equivalentes a 2,245,592,715 de pesos de 2020.



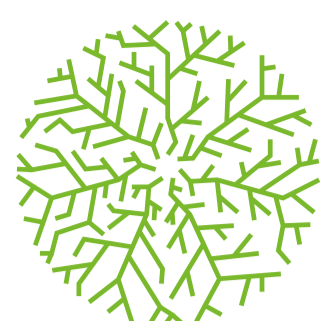
Comparativo del presupuesto de la CONANP en el PEF 2020 y PPEF 2021 por rubros (pesos)						
Rubros	PEF 2020	%	PPEF 2021	%	variación	%
Personal Conanp (Capítulo 1000)	362,394,620	41.73%	408,381,326	47.14%	45,986,706	12.69%
Personal externo. PNUD (Capítulo 4000)	42,089,783	4.85%	42,089,783	4.86%	-	0.00%
Operación (Capítulos 2000 y 3000)	110,878,237	12.77%	81,073,863	9.36%	- 29,804,374	-26.88%
Infraestructura (Capítulo 5000)	-	0.00%	17,516,260	2.02%	17,516,260	-
Subsidios (Capítulo 4000)	352,973,590	40.65%	317,322,047	36.63%	- 35,651,543	-10.10%
<b>TOTAL</b>	<b>868,336,230</b>	<b>100.00%</b>	<b>866,383,279</b>	<b>100%</b>	<b>- 1,952,951</b>	<b>-0.22%</b>

Fuente: Elaboración propia, con base en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2020, y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, 2021. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

## Aspectos positivos de la propuesta de presupuesto para el 2021

- ✓ El PPEF 2021 asigna más recursos a personal (Capítulo 1000). Esto permitirá tener más presencia en el territorio y capitalizar los recursos de la cooperación internacional y de las organizaciones de la sociedad civil.<sup>6</sup> La distribución de este personal en las distintas áreas naturales protegidas será clave para aumentar su efectividad.

<sup>6</sup> En el noroeste de México, los recursos aportados por la sociedad civil representan el 50% del presupuesto ejercido directamente por las ANP.



NOSSA

Es fundamental mantener el presupuesto en este Capítulo y en las partidas correspondientes en la proporción que propone el Ejecutivo.

- ✓ La propuesta contempla la inversión en infraestructura. Esto es un gran acierto, que no se había logrado en administraciones anteriores.

## Aspectos por mejorar en el PPEF 2021

El presupuesto asignado a la Conanp dista de ser suficiente para aproximarse al escenario de manejo básico identificado por la propia Comisión. Por tanto, el cumplimiento de los “Objetivos, Indicadores y Metas para Resultados” del *Programa Presupuestario U040 Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies Prioritarias* —cuya unidad responsable es la CONANP (F00)— que forman parte del PPEF, implicaría un deterioro importante de las áreas naturales protegidas. Por ejemplo, se espera que:

1. La mitad de las áreas naturales protegidas tengan pérdidas de cobertura vegetal mayores al 5%.
2. El 35% de las especies prioritarias sean atendidas mediante acciones para su recuperación y que el 10.75% de las especies prioritarias muestren tendencias de recuperación en sus poblaciones o hábitats.
3. Sólo se realicen acciones de restauración sistémica en 1.41% de la superficie de ANP que requiere restauración con extrema prioridad.
4. No haya acciones de vigilancia y monitoreo comunitario en el 90.58% de la superficie que las requeriría, pues las metas establecidas apenas consideran este tipo de actividades en 9.42% del total de la superficie protegida.



Para revertir este escenario, así como para fortalecer el manejo de las áreas naturales protegidas, el aprovechamiento sostenible y la presencia de la autoridad federal en el 22% del territorio nacional, el grupo NOSSA identifica las siguientes áreas de oportunidad en el PPEF 2021:

1. Se requiere, de manera urgente, regresar el presupuesto de la Conanp al monto del último año de la administración anterior, equivalente a **1,375 millones de pesos**,<sup>7</sup> con miras a eliminar por completo la brecha financiera para finales de este sexenio. Esto implica un aumento de 509 millones de pesos a la cantidad asignada a la Comisión en el PPEF 2021.
2. Aumentar en 100 millones lo asignado al Capítulo 1000, para la contratación de personal, como guardaparques y técnicos de campo, así como para la asignación de directores a aquellas áreas que aún no la tengan.
3. Aumentar 130 millones a los Capítulos 2000 —correspondientes a Materiales y suministros (diversas partidas)— y 3000— correspondientes a Servicios generales (Partida 338 servicios de vigilancia)— para la operación de las acciones de conservación y manejo, así como para el mantenimiento de la infraestructura de campo, como la Estación biológica de El Pinacate, en Sonora y el Centro Mexicano de la Tortuga, en Mazunte, Oaxaca, entre muchos otros. Esto permitirá realizar recorridos de supervisión, monitoreo de especies, visitas a comunidades rurales y otras acciones de conservación y restauración.
4. Aumentar 200 millones al Capítulo 4000 —correspondiente a Subsidios y subvenciones— para contar con un mayor número de brigadas para el combate de incendios y de vigilancia comunitaria (actualmente limitado al 9.4% de las ANP), así como una mayor cantidad de proyectos encaminados a apoyar al monitoreo biológico, la restauración de ecosistemas, la producción de razas de maíz criollo, la elaboración de programas de manejo y las actividades productivas alternativas. Las comunidades serían las beneficiarias de estos apoyos, que son quienes cuidan las áreas naturales protegidas.

<sup>7</sup> Pesos constantes de 2020. Con base en el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), INEGI.



NOSSA

5. Aumentar en 51 millones lo asignado al Capítulo 5000, para la renovación de vehículos, embarcaciones y cuatrimotos. Éstos son esenciales para la operación directa y no han sido renovados desde 2014, cuando se destinaron a la CONANP 16,599,000 pesos en el Capítulo 5000 (objeto del gasto 5400) para la adquisición de vehículos y equipo de transporte.
6. Aumentar en 28 millones de pesos la asignación a la partida específica 49201, para cumplir con el contrato establecido entre la Conanp y el Programa de Naciones Unidas, cuyo objetivo es *fortalecer el manejo efectivo de las áreas naturales protegidas*. Esta colaboración contempla la contratación de personal clave para la operación de las áreas.





## Observaciones a la Iniciativa de Reforma al artículo 198 de la Ley Federal de Derechos

### Artículo 198 de la Ley Federal de Derechos

Este artículo hace referencia a los derechos relacionados con el uso o aprovechamiento no extractivo de los elementos naturales y escénicos en las áreas naturales protegidas marinas, insulares y terrestres sujetos al régimen de dominio público de la Nación.

Los recursos generados por el cobro de dichos derechos deberían complementar el presupuesto operativo de las ANP; sin embargo, en el sexenio pasado, estos recursos no fueron regresados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. En los primeros dos años de la presente administración, los recursos han sido reintegrados de forma parcial; sin embargo, es necesario que:

(1) la totalidad de los recursos sean reintegrados, (2) que el reintegro ocurra de manera trimestral, (3) que una proporción de esos recursos sea devuelta a la operación del área que los genera y (4) que el resto de los recursos sea distribuido de manera transparente y oportuna entre el resto de las ANP.

### Contenido de la iniciativa

La iniciativa del Ejecutivo Federal plantea las siguientes modificaciones:

1. Un aumento en los montos correspondientes a los derechos que pagan las personas que visitan las ANP con respecto al 2020, pasando de \$71.53 a \$90.00 por día en 19 ANP consideradas de baja capacidad de carga y alta vulnerabilidad y fragilidad.
2. La creación de una nueva categoría para áreas de baja capacidad de carga y muy alta vulnerabilidad y fragilidad. A esta categoría se le asigna un monto de 1,500 pesos por día e incluye cuatro ANP.



NOSSA

3. Un aumento en los montos correspondientes a los derechos que pagan las personas que visitan las ANP con respecto al 2020, pasando de \$35.76 a \$50.00 por día en 56 ANP consideradas de capacidad de carga, vulnerabilidad y fragilidad medias.
4. Se contempla un aumento en el monto correspondiente a los derechos para visitar por un año cualquier ANP (mediante el denominado Pasaporte de la conservación) de \$371.91 a \$1,500.
5. Modificaciones en algunas condiciones para exentar del pago de cobro de derechos, pasando de menores de seis años en el 2020 a menores de doce años en el 2021, e incluyendo en el 2021 a las personas adultas mayores con credencial del Inapam.
6. También se contempla incluir un descuento del 50% en el cobro de derechos a estudiantes y docentes con credencial vigente.
7. Por último, se contempla derogar el artículo 198-A.

## Aspectos positivos de la iniciativa

- ✓ Aumenta los montos de cobro de derechos para las fracciones I, I Ter y II.
- ✓ Se crea una nueva categoría para aquellas ANP de muy alta fragilidad y vulnerabilidad (la fracción I Bis).



## Aspectos por mejorar en la iniciativa

1. Modificar el cobro de derechos establecido en el Artículo 198 de la siguiente manera:
  - a. Duplicar los montos de cobro de derecho para las ANP señaladas en las fracciones I, I Ter, II, y III para las personas visitantes de nacionalidad extranjera.
  - b. Incluir en la fracción I a: (a) Cabo Pulmo, (b) Isla Isabel e (c) Islas Marietas.
  - c. Modificar la fracción I Bis para que el monto sea por ingreso al ANP, no por día, de lo contrario el cobro es demasiado elevado.
  - d. Excluir de la fracción I Ter a Marismas Nacionales, debido a que su capacidad de carga es mayor a la que se aprovecha actualmente por las personas visitantes.
  
2. Modificar el Artículo 198 para asegurar que:
  - a. La totalidad de los recursos recaudados sea transferida a la Conanp de manera trimestral, asegurando que la entrega de los recursos se realice con tiempo suficiente para ejercerlos.<sup>8</sup>
  
  - b. La Conanp definirá y publicará los criterios que regirán la distribución de los recursos entre las ANP a su cargo, mismos que dispondrán, cuando menos, lo siguiente<sup>9</sup>:
    - I. Se destinará, como mínimo, el 25% al ANP que generó los ingresos.
    - II. El resto se distribuirá tomando en consideración las necesidades apremiantes de cada ANP y mediante criterios predefinidos.
    - III. La Comisión publicará informes trimestrales sobre el ejercicio de los recursos, en los cuales se detallarán el ANP y los conceptos a los que dichos recursos fueron destinados.

8 Actualmente, la liberación de los recursos se hace unos días antes del cierre presupuestal, lo que impide el uso efectivo de los mismos para la operación de las ANP.

9 Estos puntos se retoman del “Proyecto de Decreto por el que se reforma el Artículo 198 de la Ley Federal de Derechos”, a cargo de la Diputada Julieta Macías Rábago, Diputada Laura Rojas Hernández, Diputado Roberto Rubio Montejo, Senador Raúl Bolaños-Cacho, Diputado Justino Arriaga Rojas, Senadora Verónica Delgadillo, Diputada Ana Priscila González, Diputada Lucía Riojas Martínez, Senador Emilio Álvarez Icaza, Diputado Alberto Morales Vázquez y Diputado Ariel Rodríguez Vázquez. Gaceta Parlamentaria, 26 de agosto, 2020.



# NOSSA

NOROESTE SOCIEDAD CIVIL PARA  
LA SUSTENTABILIDAD  
AMBIENTAL

