

# Evaluación del programa de conservación y manejo del Parque Nacional Huatulco

---

---

## Evaluation of the conservation and management program of Huatulco National Park

*Gilberto Sven Binnqüist Cervantes\**

*Marta Magdalena Chávez Cortés\**

*Georgina Colín Castro\**

### *Resumen*

A pesar de que las áreas naturales protegidas (ANP) están sujetas a un conjunto de factores que influyen en el logro de su objetivo, poco ha avanzado la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp) en la realización de una evaluación integral de la política de conservación dentro de éstas, que tome en cuenta los siguientes aspectos: el diseño de su instrumento de planificación; la efectividad de las actividades realizadas considerando el uso del presupuesto fiscal asignado para gasto corriente y los recursos provenientes de solicitudes anuales a programas específicos de subsidios; y las consecuencias sociales derivadas de las acciones planeadas y realizadas dentro del polígono de protección y su área de influencia. A partir de tales elementos, este artículo presenta un ejercicio de evaluación aplicado al Plan de Manejo y Conservación del Parque Nacional Huatulco (PNH), del periodo 2007-2012, como un medio para hacer explícitas las limitaciones que en la práctica trae consigo la puesta en marcha de la política de conservación en las áreas naturales protegidas.

*Palabras clave:* política de conservación, áreas naturales protegidas, evaluación, retos, efectividad.

### *Abstract*

Although Protected Natural Areas are subject to a number of factors that influence the achievement of their objective, little progress has been made by Conanp in conducting a comprehensive assessment of the conservation policy within them, that consider the

\* Departamento El Hombre y su Ambiente, UAM-Xochimilco [gsven1@gmail.com].

following aspects: the design of its planning tool; the effectiveness of the activities carried out taking into account the use of fiscal budget for current expenditure and resources from annual applications to specific grant programs; as well as social consequences of the actions planned and carried out under the protected polygon and its area of influence. Based on these elements, this paper presents an evaluation exercise applied to the Management and Conservation Plan of Huatulco National Park (PNH), considering the period 2007-2012, as a means to make explicit the limitations, which in practice, faces the implementation of the conservation policy.

*Key words:* conservation policy, natural protected areas, evaluation, challenges, effectiveness.

Artículo recibido el 17-06-2016

Apertura del proceso de dictaminación: 10-10-16

Artículo aceptado el 28-03-17

## INTRODUCCIÓN

México forma parte de los países con una economía denominada *emergente*, en la que el crecimiento económico y las condiciones de desarrollo humano ejercen una presión considerable sobre el patrimonio natural.<sup>1</sup> Es así que el aire, el agua y los suelos se muestran sumamente dañados, extenuados o consumidos más allá de su capacidad de recuperación, lo cual se traduce en contaminación, escasez o incapacidad para asumir sus funciones ecosistémicas.<sup>2</sup> Asimismo, los actuales modelos de desarrollo económico han favorecido el deterioro de las áreas naturales, gracias a la sinergia de los efectos de factores antrópicos como son: el crecimiento de la población que demanda más bienes y servicios, el crecimiento de la frontera agropecuaria y el sobrepastoreo, los procesos de cambio de uso del suelo que se reflejan en la urbanización de las áreas rurales, la fragmentación y pérdida de hábitats naturales para la vida silvestre por el desarrollo de actividades económicas, la cacería no regulada, el comercio ilegal de especies, los incendios forestales provocados por el hombre, y las sequías e inundaciones relacionadas con el cambio climático. Al considerar la evidencia sobre el estado de conservación de los ecosistemas, es claro

<sup>1</sup> A. Guevara Sanginés, "Política ambiental en México: génesis, desarrollo y perspectiva", *ICE*, núm. 821, marzo-abril, 2005, pp. 163-175.

<sup>2</sup> J.L. Lezama y B. Graizbord, "Introducción general", en J.L. Lezama y B. Graizbord (coords.), *Los grandes problemas de México. Medio ambiente*, t. IV, México, El Colegio de México, 2010.

que ha prevalecido un proceso continuo de degradación y fragmentación y, consecuentemente, de pérdida de hábitat y sus sistemas de recursos para la biodiversidad.<sup>3</sup>

México, a pesar de ser un país megadiverso, aún presenta uno de los mayores índices de degradación ambiental del mundo. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), para el 2014 (dato más reciente) el costo total de los daños ambientales representó 5.3% del PIB, equivalentes a 910 906 millones de pesos.<sup>4</sup> Las cifras del instituto establecen que la contaminación atmosférica representó el mayor costo ambiental en ese año, al ubicarse en 542 283 millones de pesos; le siguieron los costos por agotamiento de hidrocarburos, con 105 475 millones; la degradación del suelo con 86 488 millones; la contaminación del agua con 74 322 millones; la generación de residuos sólidos con 57 340 millones; el agotamiento del agua subterránea con 30 220 millones, y los costos de la disminución de recursos forestales con 14 777 millones de pesos.<sup>5</sup> En contraparte, el esfuerzo económico registrado a favor del medio ambiente durante 2014 en México (147 666 millones de pesos) resultó seis veces menor que el daño ocasionado, lo cual refleja un déficit ambiental de 763 240 millones de pesos.<sup>6</sup> En este contexto socioambiental y monetario cabe preguntarse: ¿cuál ha sido la respuesta del Estado para contender con este deterioro y, con ello, procurar el ambiente saludable al que todos los mexicanos tenemos derecho?

En México, la problemática ambiental se empezó a atender formalmente desde la década de 1980 a partir de la expedición de la Ley Federal de Protección al Ambiente y la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue). Después, en 1988 se expidió la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), cuya expedición significó la concreción del marco jurídico del tema ambiental, así como el desarrollo de una serie de instrumentos de planeación y gestión que regulan las actividades para contender con el desequilibrio ecológico. Entre dichos instrumentos

<sup>3</sup> Conabio y Semarnat, *Cuarto Informe Nacional de México al Convenio sobre Diversidad Biológica* (CDB), México, Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad y Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2009.

<sup>4</sup> Inegi, *Estadísticas a propósito del día mundial del medio (5 de junio)*, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2015 [www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2015/ambiente0.pdf], fecha de consulta: 18 de mayo de 2016.

<sup>5</sup> E. Méndez y P. Cantillo, "Inegi: el costo ambiental representa el 5.3% del PIB", *Excélsior*, Nacional, México, 1 de diciembre de 2015 [http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/12/01/1060610#view-1], fecha de consulta: 19 de mayo de 2016.

<sup>6</sup> *Idem*.

se encuentra el decreto de Áreas Naturales Protegidas (ANP), a cargo de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp), el cual ha prevalecido desde 1995. Los territorios que son decretados como ANP son espacios naturales relevantes ecológicamente, pues contienen ecosistemas que por la integridad de sus componentes, relaciones y procesos funcionales, contribuyen al equilibrio ecológico de la región que las rodea. El propósito fundamental de las ANP es la salvaguarda de los valores biológicos y culturales que ellas contienen, y con ello asegurar el equilibrio y la continuidad de los procesos evolutivos y ecológicos. Además, estos espacios naturales protegidos son proveedores de bienes y servicios ambientales, por tanto, al preservarse en buenas condiciones ecológicas, constituyen un apoyo clave para el mantenimiento de las condiciones básicas para la vida del planeta y la producción del bienestar socioambiental. Es así que las políticas públicas orientadas a atender el desequilibrio ecológico han colocado a la conservación y a la preservación de los ecosistemas y su biodiversidad, como un pilar para la solución de la problemática ambiental.<sup>7</sup>

Como instrumento de política ambiental, las ANP están sujetas a un conjunto de factores internos y externos que influyen en el éxito de su aplicación para lograr su objetivo.<sup>8</sup> El éxito para conservar un área protegida depende de la efectividad en su manejo o gestión por parte de las autoridades encargadas de su administración. La efectividad en la gestión de las ANP debe ser un proceso integral que abarque desde el diseño de la política de conservación que sustentará la creación del área protegida, pasando por la planificación y puesta en marcha de las acciones de manejo, hasta la evaluación de los efectos e impactos de las actividades ejecutadas.

Frente a ello, en este artículo se presenta una evaluación del diseño y efectividad del Programa de Conservación y Manejo (PCyM) del Parque Nacional Huatulco (PNH), considerando el periodo 2007-2012, como un medio para hacer explícitas las limitaciones que, en la práctica, trae consigo la ejecución de la política de conservación en las ANP. Para ello, primero se construye un marco de referencia sobre las ANP y su vínculo con la conservación de ecosistemas que permite entender la evolución de esta estrategia y dimensionar sus alcances en el contexto nacional. Segundo, se conduce un ejercicio de evaluación a partir

<sup>7</sup> G. Colín Castro, "Evaluación integral de la política de conservación en las áreas naturales protegidas: el caso del Parque Nacional Huatulco", tesis de maestría, México, UAM-Xochimilco, 2014.

<sup>8</sup> V.M. Toledo, "Repensar la conservación: ¿áreas naturales protegidas o estrategia biorregional?", *Gaceta Ecológica*, núm. 77, 2005, pp. 67-82.

del caso de estudio arriba mencionado. Tercero, derivado de este análisis, se discuten los retos a abordar y los obstáculos a superar en el caso de las ANP en México, para cumplir con su propósito. Finalmente, a modo de conclusión, se establecen los puntos críticos en torno al diseño y puesta en práctica de los PCyM, como instrumentos de la política de conservación.

#### LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS Y LA CONSERVACIÓN DE ECOSISTEMAS EN MÉXICO

##### *Definiciones conceptuales en torno a la conservación y su empleo en México*

La Real Academia Española (RAE) define el término *conservación* como la acción o efecto de conservar, es decir, de mantener o cuidar la permanencia o integridad de algo o alguien. Aplicado al ambiente natural, se referiría a la acción de mantener o cuidar la permanencia de ecosistemas y su biodiversidad. Sin embargo, en México, el término usado legalmente para atender este asunto es el de *preservación*, el cual está definido en la LGEEPA como “[...] el conjunto de políticas y medidas para mantener las condiciones que propicien la evolución y continuidad de los ecosistemas y hábitats naturales, así como conservar las poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y los componentes de la biodiversidad fuera de sus hábitats naturales”. En contraste, el término de conservación tiene más bien el papel de discurso para orientar el manejo del patrimonio natural, tanto en el espacio de las ANP como fuera del ámbito geográfico de éstas. Prueba de ello es que en el Programa de Manejo de Recursos Naturales (Promarnat) 2013-2018, la conservación constituye el eje operativo sobre el cual se ensamblan las líneas de acción para el mantenimiento del patrimonio natural y sus servicios ambientales. No obstante estas particularidades, en nuestro país ambos términos se usan indistintamente, lo que conlleva a una inconsistencia, que se manifiesta propiamente en la forma de manejo del patrimonio natural. Así, encontramos que cuando la conservación se entiende como preservación, se acude a la protección total del ecosistema por su valor de no uso (intrínseco), mientras que cuando se interpreta como aprovechamiento, se refiere al uso del recurso, ya sea directa o indirectamente, pero de forma que persista en el largo plazo. Es decir, se apuesta también por el valor instrumental (utilitario) que posee la naturaleza para el ser humano.

### *La conservación de áreas naturales protegidas en México*

La conservación de áreas naturales protegidas en México ha pasado por distintos momentos a lo largo de su historia. En un principio, las ANP a nivel federal se impulsaron durante el porfiriato (1876-1910) mediante el decreto el Bosque Nacional del Monte Vedado del Mineral del Chico, en el estado de Hidalgo. Posteriormente, en el periodo entre la Revolución y el cardenismo (1910-1934), el presidente Venustiano Carranza decretó como Parque Nacional al Desierto de los Leones en 1917, justo porque ahí se captaba la mayor parte del agua para la Ciudad de México. El gobierno de Cárdenas en México (1934-1940) se caracterizó por un fuerte impulso a la conservación de los recursos naturales. Creó el Departamento de Reservas y Parques Nacionales, consolidó un primer sistema de ANP con sus respectivos decretos federales, estableció criterios para la creación de parques nacionales como figura de conservación dominante en ese tiempo, defendiendo el valor paisajístico, potencial recreativo e importancia ambiental para las ciudades próximas.<sup>9</sup>

Posteriormente, durante la gestión de Ernesto Enkerlin Hoeflich, quien fungiera como titular de la Conanp desde el 2000 hasta el 2010, el lema fue “Conservación con, por y para la gente”. Podría decirse que esta es una visión social de la conservación, pues además de que se conservan las finalidades de la protección, el buen manejo y la restauración de la biodiversidad, incluidos los procesos ecológicos, los cambios naturales y los servicios ambientales, se reconoce de manera explícita que la conservación es un proceso participativo con la sociedad. Por ello, en esta perspectiva se posiciona al hombre en un lugar central dentro de la problemática de los ecosistemas y su biodiversidad, pues el interés fundamental es promover y mantener las condiciones de vida digna, las oportunidades para las presentes y futuras generaciones, así como la organización y el fortalecimiento comunitario,<sup>10</sup> como medios indispensables para conservar el patrimonio natural. Esta visión también abona a un cambio de racionalidad que da lugar a la inclusión de la cultura como un factor que influye en el éxito de la conservación. Derivado de esto es que los autores dividen el concepto de conservación en dos ámbitos de acción: la directa o clásica, compuesta por las líneas estratégicas de protección, manejo y restauración; y la indirecta, conformada por el conocimiento, la cultura y la gestión. Cabe

<sup>9</sup> J.R. Castañeda, “Las áreas naturales protegidas de México: de su origen precoz a su consolidación tardía”, *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. X, núm. 218, Universidad de Barcelona, 2006, p. 3.

<sup>10</sup> Conanp, *Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2007-2012*, México, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, 2007.

indicar que las bases de este enfoque se encuentran en el pensamiento de la Declaración de Río, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, el Convenio sobre Diversidad Biológica, la Agenda 21 y la Carta de la Tierra.

El tercer momento corresponde a la gestión de Luis Fueyo Mac Donald, del 2011 al 2014. La visión de conservación que rige este periodo se enfoca en la valoración de la biodiversidad y en la construcción de condiciones de gobernanza ambiental. En ella también se identifican los dos ámbitos de la conservación establecidos en la gestión de Enkerlin, sólo que se le da mayor énfasis al ámbito indirecto por medio de la inclusión de los aspectos de educación y comunicación. Resalta también en este ámbito la preocupación por lograr una buena gobernanza de las ANP con el fin de atender y prevenir conflictos sociales derivados de un débil reconocimiento de que el gobierno no es el único responsable de la gestión de los asuntos ambientales sino también la sociedad, tomando como punto central el respeto a los derechos humanos fundamentales de quienes habitan las áreas naturales protegidas.

Otro momento que es importante señalar corresponde a los objetivos considerados en la Estrategia hacia 2040 de la Conanp y en el Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas (PNANP) 2014-2018. Estos instrumentos se orientan al manejo integrado del paisaje, considerando las áreas de protección, sus zonas de influencia y su contexto dentro de las regiones prioritarias para la conservación; el mantenimiento de la representatividad de la biodiversidad, la conectividad y función de los ecosistemas, así como de la integralidad de sus procesos ecológicos; el fortalecimiento de la economía de la conservación desde un enfoque regional, promoviendo la valorización de los bienes y servicios ecosistémicos para impulsar actividades productivas y negocios sustentables; y el incremento de la resiliencia de las comunidades humanas, así como la mitigación y adaptación ante los efectos adversos del cambio climático. Es importante resaltar que este momento sólo fungió como una parte discursiva de la política de conservación de las ANP que no llegó a consolidarse en la actualización de los programas de conservación y manejo.

El momento actual se refiere a la salida del maestro Luis Fueyo Mac Donald en 2015 de la Conanp, como resultado de un debilitamiento institucional producto de un recorte de personal y una reducción de 25% del presupuesto otorgado. Se estima que el sector ambiental ha sufrido una baja de casi 50% del presupuesto asignado en dos años, siendo la Comisión Nacional Forestal (Conafor) y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) las instancias más afectadas. No obstante, y en un sentido contradictorio, en 2016, dentro del marco de la COP 13, la federación promovió el decreto de la Reserva de la Biosfera del Caribe Mexicano, de la Sierra de Tamaulipas, del

Pacífico Mexicano Profundo y el de Islas del Pacífico, que comprende 21 islas y 97 islotes. La superficie de estas cuatro nuevas ANP rebaza en 150% el total de superficie de ANP decretadas hasta el 2015.<sup>11</sup> A este respecto habrá que cuestionarse si la Conanp tendrá en este momento la capacidad institucional para contender con los retos que demanda la protección y conservación de estos territorios, marinos y terrestres.

#### LA EVALUACIÓN DE LA EFECTIVIDAD DE LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS COMO UN INSTRUMENTO PARA LA CONSERVACIÓN

La conservación es una visión amplia sobre el cuidado de la naturaleza, cuyo nivel de complejidad exige, por igual, la participación de científicos naturales y sociales.<sup>12</sup> Desde la perspectiva de la política pública, la conservación del patrimonio natural es un fenómeno social, administrativo y político, consecuencia de un proceso de sucesivas posturas que son dinámicas ante diversas circunstancias, y que se concretan en un conjunto de decisiones, estrategias, instrumentos, acciones u omisiones encaminadas a atender una situación de interés público.<sup>13</sup>

Las ANP son el instrumento por excelencia utilizado en México para poner en práctica la política de conservación de ecosistemas. Por ello, la evaluación de su efectividad, en términos de la representatividad de la biodiversidad que existe en éstas, así como de su manejo para poder mantenerse a largo plazo, se ha convertido en una prioridad. Por ello, forma parte de los compromisos firmados en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), dentro del Programa de Trabajo sobre Áreas Protegidas y el Programa de Biodiversidad de Bosques. Asimismo, se ha reconocido mundialmente que la evaluación de

<sup>11</sup> *La Jornada*, “Decreta Peña Nieto cuatro nuevas áreas naturales protegidas”, 5 de diciembre de 2016 [<http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/12/05/decreta-pena-nieto-cuatro-nuevas-areas-naturales-protegidas>], fecha de consulta: 7 de abril de 2117.

<sup>12</sup> M.B. Mascia, P. Brosius, T.A. Dobson, B.C. Forbes, L. Horowitz, M.A. McKean y N.J. Turner, “Conservation and the social sciences”, *Conservation Biology*, núm. 17, 2003, p. 649.

<sup>13</sup> M. Cardozo Brum, *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*, México, Cámara de Diputados LIX Legislatura/Miguel Ángel Porrúa (Colección Conocer para Decidir), 2006; L.F. Aguilar Villanueva, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Fondo de Cultura Económica, 2007; M. Cardozo Brum, “Organización y métodos alternativos en la evaluación de políticas y programas sociales. La experiencia consolidada y la emergente en el caso de México”, *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 5, enero-junio, INAP, Gobierno de España, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, 2011, pp. 43-59.

las áreas protegidas también constituye un elemento central de la planeación sistemática de la conservación.<sup>14</sup>

Para cumplir a cabalidad con sus objetivos y metas, los administradores de estos espacios deben contender con un conjunto de factores internos y externos de carácter multidimensional que influyen en el desempeño de su manejo y administración. Lograr un manejo efectivo es una tarea compleja y complicada, pues demanda una adecuada y táctica definición de sus objetivos y estrategias de manejo, por la influencia de múltiples factores ecológicos, económicos, sociales, culturales, normativos, políticos, entre otros; requiere de la suficiencia y continuidad de los insumos requeridos para la ejecución de las acciones establecidas en el momento preciso; de la voluntad política de diversos agentes locales y regionales, así como nuevos esquemas de gobernabilidad y gobernanza dentro del área protegida como en su contexto.<sup>15</sup>

A la fecha existen diversas aproximaciones para evaluar la efectividad de la gestión de las ANP sin que esto signifique que se haya determinado alguna de ellas como estándar. Los principales enfoques se pueden clasificar en tres categorías: 1) el análisis del diseño de una red de espacios protegidos, que examina la representación de distintos componentes de la biodiversidad en sistemas interconectados de ANP por ecorregiones o corredores biológicos, también llamado análisis de vacíos y omisiones;<sup>16</sup> 2) la evaluación de los procesos de gestión enfocados a la detección de retos y debilidades asociadas al personal de las ANP, el financiamiento, la planificación y las actividades desarrolladas,<sup>17</sup> y 3) la valoración de la integridad ecológica, en la que se examinan rasgos como el estado de conservación de los ecosistemas, el mantenimiento de procesos y funciones ecológicas, la viabilidad de ciertas especies o la magnitud de amenazas y presiones que inciden sobre las áreas nacionales protegidas.<sup>18</sup>

<sup>14</sup> J. Ervin, "Protected area assessments in perspective", *Bioscience*, núm. 53, 2003, pp. 819-822.

<sup>15</sup> M.B. Mascia *et al.*, *Conservation and the social sciences...*, *op. cit.*

<sup>16</sup> Conabio/Conanp/TNC/Pronatura/FCF-UANL, *Análisis de vacíos y omisiones en conservación de la biodiversidad terrestre de México: espacios y especies*, Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, The Nature Conservancy-Programa México, Pronatura, A.C., Facultad de Ciencias Forestales-Universidad Autónoma de Nuevo León, México, 2007.

<sup>17</sup> M. Hockings, S. Stolton y N. Dudley, *Evaluating effectiveness: A framework for assessing the management of protected areas*, Gland, Suiza, IUCN, 2000.

<sup>18</sup> V. Sánchez-Cordero y F. Figueroa, "La efectividad de las reservas de la biosfera en México para contener procesos de cambio en el uso del suelo y la vegetación", en G. Halffter, S. Guevara y A. Melic (eds.), *Hacia una cultura de conservación de la diversidad biológica*, Zaragoza, M3M: Monografías Tercer Milenio, vol. 6, Sociedad Entomológica Aragonesa, 2007, pp. 161-171.

Un elemento fundamental en el proceso de evaluación es la selección de los criterios e indicadores para medir el desempeño de la gestión, pues depende de las percepciones y prioridades de los evaluadores.<sup>19</sup> Por ejemplo, los indicadores pueden ser definidos por las agencias y funcionarios o encargados de la ANP (enfoque “descendente”), lo cual lleva a indicadores genéricos, pero aplicables a cualquier tipo de área protegida, o bien, en función del tipo de tareas táctico-operativas que el personal responsable debe ejecutar para atender problemas específicos (enfoque ascendente).

El carácter operativo de la política de conservación se relaciona prioritariamente al otorgamiento y financiamiento de recursos económicos para realizar acciones a favor del cuidado de los ecosistemas y su biodiversidad. Por eso es que, en general, la evaluación de la efectividad del manejo de las áreas protegidas es la modalidad que más atención ha recibido a escala mundial. Dicha evaluación puede efectuarse desde diversos enfoques y con distintos métodos. No obstante, la metodología más aceptada en el plano internacional, y la que realiza la Conanp en México, es la propuesta por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN). Aunque también se han incorporado otros lineamientos para la evaluación sistemática propuestos por instituciones, tanto gubernamentales como no gubernamentales: la IUCN, el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) y el Fondo Global para el Medio Ambiente (GEF).<sup>20</sup>

En el caso del modelo de evaluación de la UICN, el proceso se inicia con una fase de diseño de la ANP, en donde se establece el contexto territorial local y regional sobre el cual se decreta el área protegida y los propósitos de conservación que se busca atender. Se continúa con un análisis de las situaciones, los recursos financieros, materiales y humanos que se utilizan para el logro de objetivos, los enfoques de planificación y esquemas de toma de decisiones para el cumplimiento de los objetivos y metas propuestas, especialmente en el ejercicio presupuestal. Y se termina con un tercer momento conformado por la valoración de los resultados obtenidos en términos de las acciones realizadas y sus posibles efectos e impactos derivados de su ejecución.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> L.A. Polanco T. y M.A. Gutiérrez A., *Evaluación de enfoques metodológicos que analizan la efectividad de las áreas naturales protegidas de Quintana Roo*, México, 2013.

<sup>20</sup> M. Hockings, “Systems for assessing the effectiveness of management in protected area”, *BioScience*, vol. 53, núm. 9, 2003, pp. 823-832.

<sup>21</sup> R.S. Pomeroy, J.E. Parks y L.M. Watson, *Cómo evaluar una AMP. Manual de indicadores naturales y sociales para evaluar la efectividad de la gestión de áreas marinas protegidas*, Gland, Suiza y Cambridge, Reino Unido, UICN, 2003.

En México, la evaluación de la efectividad de las ANP como instrumento de política de conservación se ha focalizado hacia la rendición de cuentas y la transparencia de los recursos económicos de los programas de subsidios; y desde el 2007 diversas organizaciones han realizado esfuerzos para evaluar, de manera sistemática, la efectividad del manejo de las ANP, las cuales son supervisadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) y por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Que la evaluación de la política de conservación mediante ANP sea prácticamente una función del Estado, implica que está sujeta a un alto grado de subjetividad y enfocada más a la eficiencia institucional en el gasto y uso de los recursos empleados, especialmente al momento de cuantificar la magnitud de la población atendida y los “beneficios” en donde opera el programa, y menos a los efectos concretos que tiene esta estrategia de conservación, por lo que se ha dejado de lado el análisis de la eficacia de los resultados obtenidos en cuanto a los objetivos relacionados con la disminución o mitigación de la problemática que, en este caso, se refiere a los desequilibrios ecológicos que han dado origen a la política de conservación.<sup>22</sup> Lo mismo sucede con las evaluaciones al Sistema Nacional de ANP financiadas por el GEF, aunque estas últimas producen una mayor cantidad de información acerca de la situación en la que se encuentran algunas de las ANP de dicho sistema por contar con especies emblemáticas o de importancia internacional para la conservación biológica. De tal manera que ni los datos ni la información generada por la propia Conanp y la Semarnat en distintas evaluaciones realizadas hasta ahora atienden integralmente la efectividad de la política de conservación, pues se han desatendido, entre otros, los siguientes aspectos: 1) indagar sobre la vigencia de los considerandos que sustentaron el diseño de la política de conservación del ANP; 2) analizar el desempeño de las actividades planeadas y ejecutadas; y 3) explorar el nivel de eficacia en el manejo relativo a los resultados obtenidos con respecto a los objetivos de conservación establecidos en el decreto y el Programa de Conservación y Manejo.

En tal punto este artículo ofrece un caso de estudio que utiliza un esquema de evaluación, el cual alude a las acciones, decisiones y omisiones por parte de los distintos actores involucrados en los asuntos públicos.<sup>23</sup> No obstante, se reconoce que este trabajo tiene la limitante de no considerar, en la evaluación,

<sup>22</sup> J. Ervin, “Protected area assessments in perspective”, *op. cit.*

<sup>23</sup> C.R. Aguilar Astorga y M.A. Lima Facio, “¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas?”, en *Contribuciones a las ciencias sociales*, Eumed.net, 2009 [ <http://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.html>], fecha de consulta: 7 de abril de 2016.

la representatividad de los componentes de la biodiversidad y la integridad ecológica dentro del área nacional protegida.

#### METODOLÓGÍA PARA LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE CONSERVACIÓN Y MANEJO DEL PARQUE NACIONAL HUATULCO

##### *La elección del sitio y su contexto*

Se seleccionó el Parque Nacional Huatulco (PNH) porque este espacio natural es un ejemplo de la incertidumbre que enfrentan las áreas naturales con valor para la conservación, cuando su administración cambia de sector. El PNH pasó de ser un área natural con potencial turístico-recreativo bajo la responsabilidad del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (Fonatur) al del ambiental, al momento de convertirse en ANP, lo cual imprimió, a su vez, cambios en sus condiciones para ser manejado. El hecho de ser responsabilidad de Fonatur significó un flujo continuo de recursos favorables para llevar eficazmente la protección de los ecosistemas presentes y la posibilidad de aprovechar el patrimonio natural para la investigación científica y el turismo de naturaleza. En contraste, al decretarse como ANP, la administración y el mantenimiento de este territorio pasó a ser competencia de la Conanp, y objeto de la política de la federación en cuanto a la distribución de recursos aplicada al sector ambiental, condiciones que consideramos propicias para enmarcar los resultados esperados de la evaluación del PCyM del PNH, en el marco de la ejecución de la política de conservación.

El PNH se decretó el 24 de julio de 1998 como parte del polígono expropiado por el Fonatur para crear el Centro Integralmente Planeado (CIP) Bahías de Huatulco. Cuenta con casi 12 mil hectáreas, que incluyen cinco de las nueve bahías de Huatulco. Los ecosistemas prioritarios para la conservación son: selva baja caducifolia, arrecifes, manglares y selvas inundables. El PNH presenta ecosistemas complejos caracterizados por la presencia de especies amenazadas, endémicas y con alto valor ecológico para su conservación. En la porción marina del parque se encuentran hábitats naturales que albergan un número importante de mamíferos, peces, arrecifes coralinos, algas y diversos invertebrados sujetos a presión antropogénica constante, como el caso del caracol púrpura. Por esta relevancia biótica, en 2003 el PNH se designó como Sitio RAMSAR 1321 (Convención de Humedales), y en 2006 se reconoció como parte de la Red Mundial de Reservas de la Biosfera de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco).

Actualmente el PNH cuenta con un buen nivel de conservación de sus ecosistemas terrestres y marinos. Sin embargo, en la zona circundante al área de protección se presentan diversos disfuncionamientos que potencialmente representan fuentes de deterioro. Tal es caso de las actividades agropecuarias que ocurren en el límite oeste, y las actividades turísticas no controladas en el área marina del parque.<sup>24</sup>

### *Evaluación del diseño y efectividad del Programa de Conservación y Manejo*

Con el fin de identificar los retos y debilidades que influyen en la efectividad de la implementación del PCyM en el PNH, se diseñó un proceso de evaluación que comprendió cuatro etapas, las cuales se describen a continuación.

La primera estuvo orientada a la evaluación del diseño del programa como instrumento rector de planeación de las actividades relacionadas con las líneas estratégicas y medios para el manejo, y la administración del parque.<sup>25</sup> Esta etapa se creó por medio de una investigación documental orientada por los criterios propuestos por Osuna y Vélez<sup>26</sup> para analizar el diseño de una política pública, debido a su importancia en las acciones de conservación. Estos criterios se describen a continuación:

*Pertinencia.* Se refiere a la adecuación de los elementos que se usan para estructurar la problemática ambiental que justifica el decreto del parque y la elaboración del PCyM. Considera el tipo y alcance del diagnóstico del programa, la claridad o ambigüedad de los objetivos, y el establecimiento de los beneficios esperados.

*Coherencia.* Considera el nivel de relación entre los objetivos y las acciones (interna), y los componentes de manejo y las acciones establecidas en las líneas estratégicas de manejo (externa).

*Vigencia.* Se consideró el grado de actualización de los objetivos y acciones establecidos con la trayectoria de la problemática de conservación dentro y

<sup>24</sup> G. Colín Castro, *Evaluación integral de la política de conservación...*, *op. cit.*

<sup>25</sup> Reglamento LEGEPA-ANP, artículo 3, 2004.

<sup>26</sup> J.L. Osuna y A.C. Vélez, *Guía para la evaluación de políticas públicas*, Sevilla, Instituto de Desarrollo Regional Fundación Universitaria, 2000 [[http://www.clad.org./siare\\_isis/innotend/evaluacion/manualerval.pdf](http://www.clad.org./siare_isis/innotend/evaluacion/manualerval.pdf)], fecha de consulta: 7 de abril de 2016.

fuera del parque. Para obtener información significativa sobre estos criterios se definieron un conjunto de 17 preguntas, a partir de las cuales se analizaron los siguientes documentos: *a)* Decreto del PNH, *b)* PCyM del PNH, *c)* Reglamento de la LEEGPA en materia de ANP, *d)* El programa nacional de ANP 2007-2012.

La segunda etapa consistió en la evaluación de la eficacia de las acciones de conservación, entendida, según Salazar,<sup>27</sup> como “una medida del progreso realizado para el alcance de los objetivos previamente determinados, sin importar los costos”. Para evaluarla, se consideraron las líneas estratégicas y los medios establecidos en el Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2007-2012 (Cuadro 1). Se analizó el grado de cumplimiento de las actividades programadas y metas alcanzadas asentadas en los Programas Operativos Anuales (POA) del periodo 2007-2012, utilizando como indicador de desempeño el porcentaje de actividades ejecutadas con respecto a las metas programadas por año.

CUADRO 1  
*Líneas y medios considerados para la evaluación  
de la conservación directa e indirecta*

Línea estratégica	Medios alternativos
CONSERVACIÓN DIRECTA	
Protección	Vigilancia, Mitigación de la vulnerabilidad, Protección contra los incendios forestales, Sanidad forestal.
Manejo	Estrategia de conservación para el desarrollo, manejo y uso sustentable, Turismo en ANP.
Restauración	Restauración de los ecosistemas, Recuperación de las especies en riesgo, Conectividad ecológica.
CONSERVACIÓN INDIRECTA	
Conocimiento	Monitoreo biológico, ecosistémico y ambiental, Fomento a la investigación científica, SIG para la conservación.
Cultura	Cultura para la conservación, Identidad, Comunicación y difusión, Educación para la conservación, Participación.
Gestión	Sistemas de áreas para la conservación, Transversalidad, Fortalecimiento del marco legal y jurídico, Procuración de recursos, Servicios ambientales, Desarrollo administrativo, Tenencia de la tierra, Cooperación internacional, Programa de conservación y manejo.

<sup>27</sup> C. Salazar Vargas, *Políticas públicas & Think Tanks*, Colombia, 2009.

La tercera etapa se orientó a mejorar la comprensión del efecto de los factores que influyeron en la tasa relativa de cumplimiento de las acciones de conservación. Con este fin se analizó el ejercicio presupuestal para el desarrollo de las líneas y medios para la conservación, considerando el origen, monto y partidas de apoyo del presupuesto con que cuenta el PNH, así como la eficiencia de su utilización (ISO 9000). El análisis de eficiencia se hizo mediante una revisión del presupuesto ejercido para las líneas estratégicas de conservación, a partir de los recursos empleados provenientes de diversos programas y subsidios como el Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (Procodes), el Programa de Empleo Temporal (PET), Programa de Monitoreo Biológico en Áreas Naturales Protegidas (Promobi) y el Programa Maíz Criollo (Promac).

La cuarta y última etapa se dedicó a construir un marco explicativo de la capacidad encontrada en el PNH para generar resultados a partir del diseño y puesta en práctica de su PCyM. Dicha construcción se realizó a partir de un proceso analítico de la información proveniente de la investigación documental previa y de entrevistas semiestructuradas dirigidas a distintos actores relacionados con el PNH. Tanto el análisis documental como el guion de las entrevistas se organizaron en torno a las dimensiones propuestas por Aguilar<sup>28</sup> para el análisis de las políticas públicas: 1) legal (legalidad de la política o los cambios jurídicos que se exigen y justifican para hacer posible su puesta en marcha); 2) económica (eficiencia en el empleo de los recursos públicos); 3) política (relativa a la variabilidad de sus partes constituyentes en función del cambio de circunstancias socioeconómicas y coyunturales); 4) administrativa (lo que la organización puede realizar o lo que se le puede exigir que haga para su implementación adecuada). Esto en virtud de que es en estas dimensiones donde se presentan las principales barreras para la implementación de la política ambiental.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> L.F. Aguilar V., "Marco para el análisis de políticas públicas", en Freddy Martínez Navarro y V. Garza Cantú (coords.), *Política pública y democracia en América Latina: del análisis a la implementación*, México, Miguel Ángel Porrúa/CERALE-EGAP, 2009, pp. 11-31.

<sup>29</sup> S.L. Yafee, "Why environmental policy nightmares recur", *Conservation Biology*, núm. 11, 1997, pp. 328-337.

EL ESTADO DEL DISEÑO Y LA EFECTIVIDAD  
DEL PROGRAMA DE CONSERVACIÓN Y MANEJO

*El diseño del Programa de Conservación y Manejo*

*Pertinencia.* El PCyM es el instrumento de planificación de acciones y medidas de regulación para el manejo y la administración de un ANP. En el programa se establece que se decreta el parque nacional con el fin de salvaguardar los ecosistemas marinos y terrestres que aún mantienen un buen nivel de integridad ecológica que posibilita la provisión de bienes y servicios ambientales, lo cual puede beneficiar económicamente a las comunidades de la costa de Oaxaca. El programa se sustenta en una caracterización y diagnóstico ambiental, que a su vez se fundamentó en un “Estudio Previo Justificativo” realizado en 1996 por Fonatur, y en el seminario/taller “Fortalecimiento del control comunitario para el aprovechamiento y la conservación de la biodiversidad/experiencias de gestión ambiental”, organizado por la Asociación Civil “GAIA”. El diagnóstico ambiental se estructura con un enfoque sectorial de los problemas que influyen sobre los ecosistemas marinos y terrestres, y aquellos que se relacionan con las actividades económicas que justifican plenamente los objetivos del programa, los cuales son claros, pero se concentran especialmente en la conservación directa del capital natural, y retoman parcialmente el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el fomento por la cultura de la conservación. Cabe destacar que no se resalta la importancia de contribuir a mejorar el bienestar social de la población del área de influencia.

*Coherencia.* En general el programa es coherente entre sus objetivos y las acciones planteadas. No obstante, se identificaron dos debilidades considerables: la primera se refiere a la falta de jerarquización en los objetivos, lo cual se refleja en una carencia de priorización de las actividades de manejo; la segunda se relaciona con la falta de alineación del PCyM con el PNANP 2007-2012, pues no se ajusta a sus líneas estratégicas de conservación, lo mismo ocurre entre la programación operativa de actividades anuales implementadas en el PNH y lo comprometido en los POA 2007-2012.

*Vigencia.* El PCyM se publicó en el 2003 y hasta el momento la Conanp no lo había actualizado formalmente ni lo había publicado de manera oficial. Aunque el diagnóstico ecológico, social y cultural del parque se ha reformado, y las acciones de conservación se han modificado, debido a la influencia de externalidades de carácter global –como la mitigación y adaptación al cambio climático–, y por otra debido a la aparición de nuevos problemas

locales, se puede afirmar que el PCyM está desactualizado y no responde a la situación ambiental presente del CIP-Bahía de Huatulco. Esto lo convierte en un instrumento de planificación rígido y descontextualizado de la actual política ambiental.

En síntesis, los resultados de este análisis sugieren que el PCyM se concibió como un instrumento de planeación a partir de un enfoque biocentrista y defensivo eminentemente orientado a la protección absoluta del capital natural para así contender con su posible degradación. Si bien se reconoce la importancia de mejorar las condiciones socioeconómicas de las comunidades dentro de su área de influencia, es claro que esto no es una prioridad. De tal forma que existe un desequilibrio en favor de la conservación directa. Asimismo, el programa aborda de manera desarticulada y acotada las acciones de participación social, y la integración de los actores en las actividades de conservación del PNH. Esto influye en la imagen institucional y en la capacidad de convocatoria tanto del PNH como de la Conanp, como agentes relevantes para el fomento de la conservación regional. Por tanto, es prioritario adecuar los objetivos, estrategias y acciones del PCyM, a fin de que correspondan con el cambio que han tenido las condiciones naturales y originales del área, y la propia trayectoria de la política ambiental de México. Esto es fundamental para responder a cabalidad con lo establecido por la Conanp en la Cédula de Evaluación de Efectividad del Programa de Manejo, y para que además responda de forma coherente con los propósitos del Programa Nacional de Áreas Protegidas 2013-2018. Es importante resaltar que la Conanp debe actualizar los “Términos de referencia y lineamientos internos para la formulación, revisión y modificación de programas de manejo de las áreas naturales protegidas de competencia de la Federación”.

### *La eficacia del Parque Nacional Huatulco en el desempeño de las actividades de conservación*

- La conservación directa

La implementación de la política de conservación en el PNH inicia en 2003 y se caracterizó por la definición de acciones muy generales. A partir de 2007 las acciones se ajustaron a las líneas estratégicas de conservación directa e indirecta, y es con base en éstas que se elaboraron los posteriores POA. En el Cuadro 2 se presenta el resumen de la eficacia en el cumplimiento de actividades por línea estratégica de conservación para el periodo 2007-2012.

De manera general, los datos sugieren que la Conanp favorece la conservación directa sobre la indirecta, sobre todo en los años 2007, 2010 y 2011; y en este ámbito, que la línea estratégica que se aborda más eficazmente es la de protección, sobre todo en el 2010. No obstante, le siguen en orden de eficacia las líneas de gestión y cultura, correspondientes al ámbito indirecto de la conservación. Asimismo, cabe hacer notar que, si bien el 2012 destaca como el de mayor efectividad en el desempeño general de las tareas, este resultado debe matizarse por el hecho de que el número de actividades programadas para el 2012 se redujo significativamente, explicado probablemente por la suspensión temporal de programas de apoyo debido a la veda electoral.

CUADRO 2  
*Eficacia de las líneas estratégicas instrumentadas en el PNH  
con base en las actividades realizadas en los POA de 2007 a 2012*

Líneas estratégicas	POA	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Protección	Actividades programadas	27	20	26	24	27	12	136
	Metas alcanzadas	18	15	23	24	23	11	114
	% de cumplimiento	66.7	75.0	88.5	100	85.2	91.7	83.8
Manejo	Actividades Programadas	24	26	29	51	45	18	193
	Metas alcanzadas	23	16	14	26	17	15	111
	% de cumplimiento	95.8	61.5	48.3	51.0	37.8	83.3	57.5
Restauración	Actividades programadas	7	6	6	9	10	3	41
	Metas alcanzadas	3	5	3	3	7	3	24
	% de cumplimiento	42.9	83.3	50.0	33.3	70.0	100	58.5
Conocimiento	Actividades programadas	14	12	11	32	14	10	93
	Metas alcanzadas	9	10	8	29	11	5	72
	% de cumplimiento	64.3	83.3	72.7	90.6	78.6	50.0	77.4
Cultura	Actividades programadas	16	19	16	15	22	17	105
	Metas alcanzadas	7	15	13	15	19	16	85
	% de cumplimiento	43.8	78.9	81.3	100	86.4	94.1	81.0
Gestión	Actividades programadas	8	11	36	12	24	9	100
	Metas alcanzadas	8	10	26	12	17	8	81
	% de cumplimiento	100	90.9	72.2	100	70.8	88.9	81.0

Ahondaremos ahora sobre la eficacia de la línea estratégica de protección, a la luz de los medios alternativos para ponerla en práctica dentro del PNH, con el fin de hacer explícitos los retos y debilidades encontrados.

Relativo al medio denominado *vigilancia*, de acuerdo con el artículo 140 del Reglamento de LGEEPA en materia de ANP, personal de la Conanp podrá coadyuvar en las acciones de inspección y vigilancia, en coordinación con la Profepa, para lo cual se promoverá su capacitación y profesionalización. De manera práctica esto se traduce en la realización de recorridos conjuntos de inspección y vigilancia. Cabe destacar que el papel de la Profepa en estas acciones es la imposición de correctivos y sanciones a las personas y empresas que transgreden la integridad ecológica del parque. Unas debilidades encontradas en los POA referidas a la vigilancia es que no se lleva un seguimiento del comportamiento de los ilícitos ambientales detectados en los recorridos. Tampoco se presentan evidencias sobre la realización de agendas en común con la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), la Secretaría de Marina (Semar), la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) o la Procuraduría General de la República (PGR), instituciones clave para el cumplimiento del objetivo de vigilancia.

Con respecto a la organización y certificación de vigilantes comunitarios ante la Profepa, en 2007 se contaba con siete comunidades que participaban en acciones de vigilancia. Para 2008 se propuso la conformación de cinco comités de vigilancia, de los cuales tan sólo se establecieron tres, que cubrieron 2 500 hectáreas. En 2009 y 2010 estos tres comités se mantuvieron activos. Para 2011 y 2012 se agregó una nueva unidad, conformando al final del periodo revisado un total de cuatro comités. No obstante, una de las metas alcanzadas en este rubro fue la participación de mujeres en esquemas de vigilancia, 15 en 2008 y 10 en 2009. En relación con la certificación de vigilantes comunitarios, en 2010 la Profepa acreditó oficialmente a 30 vigilantes comunitarios.

Ahora bien, los guardaparques son los encargados de la realización de los recorridos de vigilancia. El PNH contó con tres elementos para esta actividad durante el periodo 2007-2009, agregando un nuevo integrante en 2010. No obstante, para 2012 se reportaron, nuevamente, sólo tres elementos. Es claro que el número de vigilantes resulta más que insuficiente para cubrir un área de 12 776.46 hectáreas, amén de que, de acuerdo con la información recabada en campo, en la práctica sólo dos personas realizan esta actividad cotidianamente. El análisis de los POA dejó ver también que el personal del parque fue capacitado en el tema de la normatividad ambiental, no obstante, de acuerdo con la información proporcionada por la Profepa, no fueron realizados talleres ni cursos de capacitación, lo cual siembra la duda sobre la consistencia de la información, o bien sobre la veracidad de lo reportado.

Al abordar ahora el medio *mitigación de la vulnerabilidad*, se establece que su objetivo es reducir los riesgos de factores antropogénicos generados por los habitantes de las comunidades, prestadores de servicios turísticos, visitantes, y fenómenos naturales que pueden vulnerar la integridad de los ecosistemas y la permanencia de la biodiversidad. Las acciones vinculadas con este medio se programaron en los años 2007, 2008, 2011 y 2012. De acuerdo con los POA, existen dos programas operando; el primero se refiere a la colocación y mantenimiento de boyas de amarre para delimitar las zonas de protección marina; y el segundo es un programa de monitoreo, prevención, control o erradicación de especies invasoras o exóticas. La cuestión es que este último, dispuesto en los POA 2011 y 2012, trata de la erradicación de perros ferales, un problema generado por la cercanía del PNH al basurero a cielo abierto.

Puede afirmarse que, a pesar de todas las actividades programadas, así como las metas alcanzadas en los POA, no se cumple con lo establecido en el objetivo del decreto, ya que la mayoría de las actividades de mitigación carecen de un enfoque precautorio para evitar los efectos negativos derivados de las actividades antropogénicas que ocurren en el área de influencia del Parque Natural Huatulco.

Con respecto al medio *protección contra incendios forestales*, su propósito es prevenir, controlar y combatir incendios que afectan los ecosistemas y su biodiversidad, así como los paisajes del PNH y su zona de influencia. Este medio se sustenta en cuatro componentes: *a)* operación del programa contra incendios forestales en colaboración con otras instituciones y la operación del Programa de Manejo Integrado del Fuego (MIF); *b)* coordinación y trabajo comunitario; *c)* recorridos e identificación de sitios de alto riesgo y susceptibles del manejo de fuego; y *d)* registro documental de los incendios atendidos. Las actividades cumplidas para la Protección contra Incendios Forestales se han mantenido a lo largo del periodo revisado, con una brigada de 10 personas y un programa destinado al manejo del fuego. Las únicas actividades que fluctúan son el número de cursos de capacitación, los kilómetros de brechas cortafuego construidas y la identificación de los sitios de alto riesgo. Es importante decir que al menos en el periodo evaluado no ha habido incendio alguno en el Parque Natural Huatulco.

La protección contra incendios forestales es uno de los medios que cuenta con un alto grado de cumplimiento de las metas en el PNH. Sin embargo, es imprescindible que se recupere la programación y ejecución de las acciones de seguimiento para identificar sitios de alto riesgo, y se aumente el número de brigadistas, así como su capacitación para que en caso de que ocurra alguna contingencia, actúen eficazmente.

- La conservación indirecta

Al tratar ahora el ámbito de la *conservación indirecta*, las líneas estratégicas de conocimiento, cultura y gestión mostraron, de manera general, un mejor desempeño que los componentes de protección, manejo y restauración. Es importante resaltar que las actividades programadas para las líneas y medios considerados en la conservación indirecta representan 20% menos que las actividades establecidas para la conservación directa. Las actividades relacionadas con la protección y el manejo son acciones complejas y costosas, pues para su realización se requiere de vastos insumos de materiales (equipamientos), recursos humanos (brigadas) y financieros (gastos de operación), mientras que para las líneas consideradas en la conservación indirecta –conocimiento, cultura para la conservación, gestión– las actividades necesarias para llevarlas a cabo generalmente requieren de negociaciones y esfuerzos de coordinación interinstitucional, así como del uso de la propia información documental y gráfica con que cuenta el PNH. Tal es el caso de esquemas de monitoreo biológico, pláticas informativas, reuniones de trabajo, realización de eventos y festivales, producción de soportes gráficos, notas de prensa, participación en programas de radio y televisión, y gestión de recursos externos.

La línea *conocimiento* se conforma por tres medios: monitoreo biológico, ecosistémico y ambiental; fomento a la investigación científica, y sistema de información geográfica (SIG) para la conservación. El monitoreo fue el único medio que se programó y ejecutó en todo el periodo, pues se elaboraron diversos protocolos para el seguimiento de poblaciones de murciélagos, caracol púrpura, langosta, así como de la mastofauna y avifauna. Los años 2009, 2010 y 2011 tuvieron un buen nivel de cumplimiento. Para el caso del fomento a la investigación científica, los años que presentan un adecuado nivel de cumplimiento fueron 2008, 2010 y 2011. El SIG para la conservación fue programado exclusivamente en 2011, y sólo se cumplió el 50% de las actividades programadas. Por lo anterior, el grado de cumplimiento de esta línea estratégica es bajo. Es importante señalar que en lo referente a la elaboración del programa de monitoreo del PNH, esta acción fue programada como actividad en 2007 y 2008; no obstante, no se consideró nuevamente en los subsecuentes POA. Aunque el PNH cuenta con bases de diagnósticos de poblaciones y comunidades bióticas, en ningún documento se encontró evidencia sobre el estado de conservación de los ecosistemas como criterio para tomar decisiones en cuando a la planificación de acciones para el manejo del patrimonio natural.

En relación con la línea de cultura, ésta se conforma por los siguientes medios: cultura para la conservación; identidad, comunicación y difusión; educación para la conservación y participación social. El medio con mejor

cumplimiento fue el de educación para la conservación, el cual tiene como fin la reorientación de valores, conocimientos y comportamientos de las comunidades para transformar su actitud hacia el ambiente y convertirlos en aliados de la conservación de los ecosistemas. El componente principal de este medio se concentra en la realización de pláticas, talleres, reuniones en escuelas de educación básica y media superior. Las metas alcanzadas indican que se atendieron ocho comunidades en 2008, 16 en 2010 y ocho en 2011. Para 2009 se capacitó a 24 educadores ambientales, actividad que no se volvió a registrar en los POA siguientes. También en 2008 se atendió a 21 escuelas, 16 en 2010, 14 en 2011 y 28 en 2012; mientras que en 2011 y 2012 participaron 15 y 13 organizaciones de la sociedad civil, respectivamente. El medio que obtuvo el menor desempeño fue la *cultura para la conservación*, pues de 2007 a 2009 no se ejecutó ninguna actividad. No obstante, a partir de 2010 este medio obtuvo 100% de cumplimiento y en los eventos programados participaron diversos agentes como: académicos, empresarios, funcionarios de gobierno en sus tres niveles, medios de comunicación, pescadores, prestadores de servicio turísticos, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos en general.

La línea de gestión se conforma por los siguientes medios: sistemas de áreas de conservación, transversalidad de políticas públicas, procuración de recursos, servicios ambientales, desarrollo administrativo, fortalecimiento del marco legal y jurídico, tenencia de la tierra, cooperación internacional y programa de conservación y manejo. El análisis particular del cumplimiento de cada uno de estos medios revela que la eficacia de la línea estratégica de gestión es acotada, ya que el promedio de cumplimiento de las actividades consideradas fue de 41.19%. El medio con mejor desempeño fue el de *transversalidad de políticas públicas*, con un porcentaje de cumplimiento superior a 95%, el cual tiene como propósito propiciar la coordinación de acciones y proyectos intra e interinstitucionales destinados a la conservación de los ecosistemas, procurando la participación de los organismos del sector ambiental, así como de los otros sectores y órdenes del gobierno. El buen desempeño de este medio se explica en función de que fue posible concretar todas las reuniones de coordinación y concertación entre instancias del gobierno federal, estatal, PST y organizaciones de la sociedad civil, con el fin de establecer agendas de trabajo y acuerdos para coadyuvar en el manejo del PNH, especialmente para su vigilancia; mientras que los medios con menor desempeño fueron: programa de conservación y manejo, servicios ambientales, fortalecimiento del marco legal y jurídico, tenencia de la tierra, procuración de recursos y cooperación internacional. En el caso de estos tres últimos, su desempeño depende directamente de externalidades, y del propio papel que funge la Conanp como instancia central y promovente,

por lo que el desarrollo de las acciones no es estrictamente facultad de las autoridades del Parque Natural Huatulco.

### *Eficiencia en el uso del presupuesto del Parque Nacional Huatulco*

La Conanp es un órgano desconcentrado de la Semarnat, por tanto, el Presupuesto de Egresos asignado proviene del Ramo 16. Es importante mencionar que el Presupuesto de Egresos de la Federación se clasifica en ramos: autónomos, administrativos y generales. Cada ramo<sup>30</sup> está integrado por Unidades Responsables, en este caso la Conanp, las cuales a su vez se desagregan en capítulos, conceptos y partidas de gasto. El presupuesto fiscal asignado al PNH proviene del gasto corriente<sup>31</sup> y se aloja en los capítulos 2000 (materiales y suministros) y 3000 (servicios generales). En 2011 se aplicó por única vez el capítulo 5000 (bienes e inmuebles). Cabe decir que el presupuesto del PNH es decisión de la Dirección Regional de Frontera Sur, Istmo y Pacífico Sur de la Conanp, y se construye con base en la valoración de necesidades que establece previamente el personal del PNH. El procedimiento para solicitar los recursos es el siguiente: el personal del Parque presenta a dicha Dirección Regional el Programa Operativo Anual financiero, en donde se expresan los gastos a realizar para las actividades operativas, y la Dirección Regional va asignando el presupuesto conforme se requiere el dinero. Esto no quiere decir que se proporcionen todos los recursos económicos solicitados y mucho menos que siempre estén disponibles los recursos autorizados previamente para el Área Nacional Protegida.

Con respecto a la trayectoria que ha tenido el presupuesto autorizado y ejercido para el PNH del 2007 al 2012, el promedio de asignación de recursos fiscales en este periodo es de aproximadamente 794 mil pesos. Además del precario presupuesto, una de las mayores dificultades en la ejecución de la política de conservación es la obtención de recursos para cumplir con las acciones, pues no siempre la programación de actividades económicas

<sup>30</sup> Corresponde al ramo administrativo, por medio del cual se asignan recursos en el Presupuesto de Egresos a las dependencias y en su caso entidades, a la Presidencia de la República, a la Procuraduría General de la República y a los tribunales administrativos (Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 2012, artículo XLI).

<sup>31</sup> Corresponde a los gastos que se realizan en el pago de sueldos y salarios, compra de materiales y suministros, así como el pago de servicios; de la misma manera se incluyen las transferencias de programas sociales, el pago de pensiones y jubilaciones, entre otros. Los componentes del capítulo 4000 pueden tener una naturaleza corriente o de capital.

es respetada por parte de la Dirección Regional. Además, existen retrasos de la Dirección en la asignación de los recursos económicos, debido a vedas electorales, a la prórroga en la ejecución de alguna de las actividades programadas en el POA por el personal del PNH, o a la falta de recursos en la propia Dirección. Cuando sucede lo primero, el recurso económico es retirado del ejercicio fiscal del ANP solicitante y es destinado a otras áreas nacionales protegidas.

Por otro lado, debido a que ninguno de los capítulos, conceptos y partidas del presupuesto fiscal atienden específicamente las actividades que sustentan la conservación directa e indirecta, el personal del PNH se ve obligado a recurrir al empleo de diversos programas de subsidios, como el Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (Procodes), el Programa de Empleo Temporal (PET) y el Programa de Conservación de Maíz Criollo (Promac) –pertenecientes a la Estrategia de Conservación para el Desarrollo (ECD) y orientados a la línea estratégica de Manejo–, para complementar sus recursos económicos y financiar los gastos de operación en general. Las Reglas de Operación de cada programa señalan el porcentaje del presupuesto total autorizado para los gastos de operación, el cual es variable año con año. Por ejemplo, en el caso del Procodes, el porcentaje destinado a los gastos operativos oscila entre 3.6 y 4%, con excepción del 2007, que fue de 9.4%. El PET destina entre 6 y 7% del total presupuestal. En lo que respecta al Promac, el porcentaje destinado a los gastos operativos se ubica entre 2.6 y 3%. De aquí que no existe certidumbre de los montos que podrían obtenerse por medio de estas fuentes de subsidio y se compliquen la programación y ejecución.

Aunado a esto, los gastos de operación de los distintos programas están restringidos a ciertas categorías, restando flexibilidad al ejercicio del presupuesto. Por ejemplo, en el caso del Procodes, sólo pueden ser utilizados para: *a)* combustibles, lubricantes y aditivos; *b)* materiales, útiles de oficina, mantenimiento; *c)* herramientas, refacciones y accesorios de vehículos; *d)* servicios básicos como: servicio postal y servicio telefónico; *e)* servicios de impresión, publicación, difusión e información; *f)* servicios oficiales relacionados con viáticos y pasajes nacionales, viáticos y pasajes nacionales para labores en campo y de supervisión, pago de alimentos para trabajos en campo; *g)* eventos. Este último rubro se remite al pago de transporte y viáticos para acudir a cursos de capacitación o eventos relacionados exclusivamente con el programa.

Ahora bien, los programas de subsidios estipulan una población objetivo y acuerdan que los conceptos de apoyo deben girar en torno a acciones de conservación del capital natural. En el caso del PNH no existen localidades asentadas dentro de la poligonal de protección, por tanto, los subsidios son

aplicados a través de las comunidades ubicadas en las Regiones Prioritarias para la Conservación (RPC): Huatulco, Copalita y Yautepec, lo cual implica que las acciones de conservación realizadas por las comunidades no necesariamente se efectúan propiamente dentro de la poligonal del Parque Nacional Huatulco.

CUADRO 3  
*Programas de subsidios y recursos económicos  
destinados al PNH para el 2007-2012*

Programas subsidios	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Procodes	1 900 000	2 549 500	2 616 000	1 958 980	2 338 370	2 134 314	13 497 164
PET	1 234 328	1 232 000	5 574 613	3 661 291	4 350 000	2 810 800	18 863 032
Promac			1 241 000	194 000	279 000	52 680	1 766 680
Promobi					220 000		220 000
Total	3 134 328	3 781 500	9 431 613	5 814 271	7 187 370	4 997 794	34 346 876

En relación con el total de los subsidios ejercidos por los miembros de las RPC, en el periodo evaluado este monto fue de 34 346 875.03 pesos, con un promedio general de 5 724 479.17 pesos. Como se observa en el Cuadro 3, el programa que más dinero aportó a la “conservación” fue el PET, seguido por el Procodes. Para el caso del Promobi, sólo se contó con un solo proyecto en 2011 para el monitoreo del caracol púrpura. El año que contó con más recursos fue 2009, y 2012 el año con menor disponibilidad financiera.

Un factor que explica la variación del presupuesto ejercido para las actividades de conservación en el PNH es la propia forma en que se obtienen los recursos. Por una parte, el presupuesto fiscal y los gastos de operación de los programas de subsidios sólo pueden ser utilizados para los gastos corrientes, cubriendo sólo una parte de las acciones de conservación, mientras que las restantes deben ser cumplidas exclusivamente con los recursos provenientes de los programas de subsidios, y de alguna forma dependen de las actividades propuestas por los distintos grupos organizados. Si bien en cada año fiscal el PNH establece mediante sus POA un conjunto de actividades a desarrollar que demandan recursos, las actividades se estructuran y se integran, en algunas ocasiones, en las solicitudes dirigidas a los programas de subsidios. Esta situación se complica más cuando la autorización de los recursos económicos destinados al PNH depende de los criterios en turno que aplique la Dirección Regional de la Conanp. Todo esto limita y retrasa el desarrollo y, por supuesto,

el cumplimiento de las actividades programadas en los POA y contribuye notablemente en los niveles de logro esperados del Programa de Conservación y Manejo.

- Análisis presupuestal de los programas asociados con la Estrategia de Conservación para el Desarrollo

Al analizar la magnitud de los montos de los programas de subsidios que se ejercen en el PNH como parte de la ECD (Cuadro 4), se evidencia que en el ámbito de la conservación directa la protección es la línea estratégica que ha tenido mayor apoyo, pues se le han destinado aproximadamente entre 69 mil y 80 mil pesos al mes en el periodo revisado, mientras que a la línea de manejo se le ha destinado entre 54 mil y casi 200 mil pesos al mes, y a la restauración entre 0.00 y 86 500 pesos al mes.

En lo que respecta a la conservación indirecta, la línea estratégica de conocimiento ha sido la “más” socorrida. El gasto mensual oscila entre los 10 mil y casi 76 mil pesos, siendo 2011 el año de mayor retribución presupuestal. Recordemos que en ese año se contó con recursos provenientes del Promobi para el monitoreo del caracol púrpura. El presupuesto para la línea estratégica de cultura en el periodo evaluado oscila entre los 25 mil y los 47 mil pesos al mes en el periodo revisado. Finalmente, para la línea de gestión se destinaron 30 101.47 pesos al mes, sólo en el 2010.

Por otro lado, la magnitud y distribución temporal de los recursos económicos aplicados a cada línea estratégica de conservación sugieren que el primer problema que enfrenta el personal del PNH para cumplir con su propósito es garantizar la continuidad de las actividades de cada medio específico de conservación, ya que dicha constancia depende de que se sometan y apoyen propuestas a los programas de subsidios. Del mismo modo, el personal tiene que contender con los recortes a los programas, que limitan cada vez más las acciones de conservación. Por ejemplo, para el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2013, el Ramo 16 del “Medio Ambiente y Recursos Naturales” se eliminó del Programa Maíz Criollo.<sup>32</sup>

<sup>32</sup> Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2013. Ramo 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales*, notacefp/102/2012, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, 21 de diciembre de 2012.

CUADRO 4  
 Gasto promedio mensual de las líneas estratégicas de conservación  
 en el PNH para el periodo 2007-2012

Presupuesto ejercido por línea estratégica programas ECD						
Línea estratégica	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Protección	69 642.50	131 990.00	329 736.67	295 190.25	371 580.00	167 166.67
Manejo	77 841.67	54 166.67	197 538.10	77 000.00	82 830.00	63 883.33
Restauración	45 381.67	54 406.67	178 692.95	18 626.67	0.00	86 500.00
Conocimiento	10 833.33	21 666.67	46 666.67	15 833.33	75 833.33	48 916.67
Cultura	37 500.00	30 000.00	24 583.33	30 833.33	46 666.67	34 106.00
Sin línea	0	0	0	0	0	2 123.33
Gestión	0	0	0	30 101.47	0	0
Gastos operativos ECD	19 994.83	22 895.00	8 750.00	16 937.53	22 037.50	13 786.79
Total	261 194.00	315 125.00	785 967.72	484 522.58	598 947.50	416 482.79

Un aspecto importante que debemos señalar es que existe una diferenciación de las líneas y medios que son propiamente financiadas por el presupuesto fiscal y cuáles son apoyadas a través de los programas de subsidios. Las líneas estratégicas correspondientes a la conservación directa son básicamente financiadas por medio de subsidios, con excepción de la recuperación de especies y el turismo en áreas protegidas, las cuales son apoyadas con recursos mixtos, mientras que las actividades de la conservación indirecta dependen totalmente del presupuesto fiscal, porque son fundamentalmente reuniones de trabajo y presentaciones, lo cual se puede justificar con base en el presupuesto para gasto corriente. Esto nos remite a que, ante la falta de idoneidad de claves de partidas genéricas y específicas *ad hoc* para financiar las actividades de manejo, el personal del PNH se ve obligado a realizar transferencias entre partidas para complementar presupuestalmente el costo de las actividades.

### *El balance*

Los resultados de la evaluación de eficacia y eficiencia de las líneas y medios para la conservación sugieren que el desempeño del PNH es bajo y que los resultados esperados distan del cumplimiento de los objetivos previamente determinados. Esto puede explicarse desde cuatro dimensiones:

*Dimensión legal.* En México una dificultad para diseñar la política de conservación dentro de un ANP se encuentra en el contexto del marco legal de la política ambiental y es propiamente de carácter conceptual e interpretativo. Con esto se quiere decir que al no haber una definición unívoca del término conservación, la dirección, el diseño y los alcances de los distintos instrumentos de política ambiental pueden variar sustancialmente, imprimiéndole un carácter poco claro a dicha política. En consecuencia, las ambigüedades que encierra la ley vulneran las acciones que podrían contribuir a un mejor manejo de dichos espacios. No obstante, se puede decir que la postura de la Conanp supera por mucho las nociones de la LGEEPA y la Ley General de la Vida Silvestre, ya que, si bien la visión preservacionista es prioritaria desde la perspectiva ecológica, ésta resulta insuficiente en el logro de la visión de la “conservación para el desarrollo”, es decir, fomentar el bienestar de las comunidades rurales, indígenas y propietarios que viven dentro de las ANP federales y sus áreas de influencia.

Por otro lado, es claro que la ley proporciona una base para la planificación y la regulación, ya que la presencia de poderes estatutarios —entre otras cosas— puede ayudar a determinar la responsabilidad, el poder o la autoridad de las agencias y aclarar las reglas para las intervenciones y la resolución de problemas de frontera.<sup>33</sup> En este sentido, el artículo 51 de la LGEEPA establece que:

Para el establecimiento, administración y vigilancia de las áreas naturales protegidas establecidas en las zonas marinas mexicanas, así como para la elaboración de su programa de manejo, se deberán coordinar, atendiendo a sus respectivas competencias, la Semarnat y la Secretaría de Marina.

Esto significa que la Conanp no tiene atribuciones legales para que su personal sancione administrativamente las infracciones ambientales, lo cual desdibuja la imagen de esta misma, ya que les resta autoridad frente a las personas físicas y morales que cometen actos ilegales al interior del PNH, y disminuyen su poder de acción sobre su cometido. Otro aspecto ligado a la vigilancia que observó dentro de la gestión del PNH es que se incumplen varios artículos marcados en la LGEEPA. Por ejemplo, en el artículo 175 Bis se menciona que “los ingresos que se obtengan de las multas por infracciones a lo dispuesto en esta Ley, sus reglamentos y demás disposiciones se destinarán a la integración de fondos para desarrollar programas vinculados con la

<sup>33</sup> B. Mitchell y M. Hollick, “Integrated catchment management in Western Australia: Transition from concept to implementation”, *Environmental Management*, núm. 17, 1993, pp. 735-743.

inspección y la vigilancia”. Situación que no se ha realizado a cabalidad, por lo que se ha perdido esta oportunidad para mejorar el manejo de las áreas naturales protegidas.

Por otra parte, con respecto a la vigencia del PCyM del PNH, el Reglamento de la LGEEPA establece que deberá ser revisado por lo menos cada cinco años, con el objeto de evaluar su efectividad y proponer posibles modificaciones (artículo 77). Como se pudo observar en la evaluación de diseño del PCyM, el programa no se ha revisado formalmente. Aunque el Consejo Asesor emitió un acuerdo de no actualizarlo, es urgente adecuarlo a las nuevas situaciones que están ocurriendo en los terrenos colindantes al parque. Después de la donación del área natural por parte de Fonatur a la Semarnat en 2008, y con ella la entrega de 180 hectáreas más, es imperativo la actualización y publicación oficial de la poligonal de protección y la zonificación correspondiente para poder manejar ese nuevo territorio de manera pertinente.

*Dimensión política.* La teoría del comportamiento sostiene que la toma de decisiones administrativas no puede ser totalmente libre de valor, ya que los medios y los fines están políticamente definidos.<sup>34</sup> En este sentido, el papel secundario que el ambiente desempeña aún como materia de política de Estado, se refleja en la falta de voluntad para promover la completa transversalidad de la política de conservación en los tres niveles de gobierno. Este disfuncionamiento se observa en la carencia de una agenda pública sobre el tema y de su ingreso a las agendas políticas de las distintas secretarías federales y estatales, e instancias municipales. Con esta omisión, se limitan, por ejemplo, la eficacia de la vigilancia en las playas y zona federal marítimo terrestre (Zofemat), así como en la porción terrestre del PNH. Esta ausencia también impacta la implementación de la Estrategia Nacional para un Desarrollo Sustentable del Turismo y la Recreación en las Áreas Protegidas de México, pues prácticamente sólo se han manejado de manera discursiva las acciones de coordinación entre la Sectur, el Fonatur, la Conanp y las organizaciones de prestadores de servicios turísticos que operan dentro del PNH. Esta situación se agrava por la falta de liderazgo y capacidad de convocatoria de la Conanp y acota las posibilidades de internalizar la política de conservación del PNH en las agendas temáticas de las autoridades municipales y estatales, y en las de las distintas organizaciones sociales relacionadas con el desarrollo territorial de la zona. Esto se convierte

<sup>34</sup> J. Weston, “EIA, decision-making theory and screening and scoping in UK practice”, *Journal of Environmental Management*, vol. 43, núm. 2, 2000, pp. 185-203.

en una gran debilidad con respecto al poder de negociación política tanto a nivel sectorial como a nivel estatal, municipal y social.

Por otra parte, es claro que la falta de urgencia en el diseño y desarrollo de políticas ambientales, expresada en las orientaciones que rigen la política económica del gasto público y la inversión en el país, es un hándicap para la efectividad del manejo del PNH y demás ANP. Esto en virtud de la constante incertidumbre que enfrentan sobre los montos, temporalidad y continuidad de los recursos asignados para su operación, en comparación con otras instituciones públicas.<sup>35</sup>

*Dimensión administrativa.* La ausencia de la figura de un subdirector en el PNH dificulta la gestión y la planeación operativa de las líneas y medios para la conservación, pues además limita el seguimiento de los acuerdos institucionales, políticos, sociales, asumidos por el director del PNH a nivel local y estatal, y de los convenios establecidos con otros sectores (académico, empresarial, organizaciones de la sociedad civil, prestadores de servicios turísticos, pescadores, bienes comunales, etcétera). Por ello, la figura de subdirector resulta clave en la administración del ANP, con el fin de poder delegar las tareas de operación del parque y concentrar las de gestión en el director. Tal vez esto ayudaría a mejorar las limitantes de planificación en torno a los objetivos a cumplir que se evidenciaron en el logro de metas de los programas operativos anuales.

Las entrevistas revelaron que otro factor de carácter administrativo que afecta negativamente lo que el PNH como organización puede hacer es la falta de recursos humanos para la ejecución de las seis líneas estratégicas, así como la ausencia de plazas definitivas para los integrantes del personal de la Conanp en el PNH. Debido a esta circunstancia, no se potencializa el capital humano con el que se cuenta; por el contrario, se establecen jornadas laborales excesivas, no se aprovechan sus habilidades, experiencias y conocimientos, lo que termina por afectar sus motivaciones y su desempeño laboral, debido al desgaste físico y emocional que repercute no sólo en el ambiente laboral, sino en su vida privada.

Otro reto importante de atender es la falta de recursos económicos para la ejecución de la política de conservación. La dependencia existente en torno a los programas no garantiza la permanencia de las acciones, pues

<sup>35</sup> Semarnat (2001c), en M.M. Chávez Cortés, "Distintas vías para abordar la sustentabilidad: una exploración del camino seguido por el gobierno mexicano", *Argumentos*, núm. 51, 2006, pp. 173-212.

los subsidios son inestables financieramente y crean incertidumbre en la planificación de las acciones. En cada año fiscal, el PNH justifica mediante su POA actividades que demandan recursos y las actividades se estructuran en solicitudes dirigidas a los programas de subsidios. No obstante, la autorización de los recursos económicos solicitados depende de los criterios en turno que aplique la Dirección Regional de la Conanp, lo cual limita y retrasa el desarrollo y cumplimiento de las metas programadas en los POA. También es importante mencionar aquí la relevancia de planificar los conceptos de apoyo, en coordinación con las comunidades interesadas y direccionarlos hacia actividades que impacten positivamente a la conservación del PNH y la región.

Un factor más que afecta de manera considerable la administración del parque es la falta de manuales y de capacitación sobre conceptos básicos del ANP (objetivos, perspectivas, fauna, flora), de administración y relaciones humanas, de introducción a la administración de los recursos naturales terrestres y costeros, de técnicas de patrullaje, entre otros. Esto en virtud de que se limitan las oportunidades para fortalecer las facultades institucionales del ANP por medio del entrenamiento sistemático y progresivo del personal en el Parque Nacional Huatulco.

Por otro lado, si bien uno de los avances en materia administrativa es la existencia y vigencia del Consejo Asesor –órgano de consulta y apoyo de concertación, integrado por los distintos sectores público y privado, cuyos integrantes asisten regularmente a las reuniones convocadas por el director del parque–, éste tiene la desventaja de que no cuenta con conocimientos básicos en materia de normatividad ambiental, amén de que sus miembros desconocen tanto sus atribuciones como funciones establecidas en el reglamento interno derivado del Reglamento de la LGEEPA. En consecuencia, su actividad en la gestión se ve muy limitada.

Por último, si bien es cierto que en el PNH existe una participación considerable de grupos sociales y actores destacados de la sociedad huatulqueña, aún hace falta mucho para que participen efectivamente en el tema de la conservación.

*Dimensión económica.* Según Yafee,<sup>36</sup> la escasez o ausencia de recursos financieros adecuados es un problema clave tanto para los esfuerzos públicos como privados de cuidado de la naturaleza, ya que es un obstáculo para muchas actividades a nivel de sitio, incluida la contratación de personal, la adquisición de terrenos, la recopilación de datos, la inversión en tecnología, etcétera. En

<sup>36</sup> S.L. Yafee, “Why environmental...”, *op. cit.*

este sentido, los proyectos de conservación dentro del PNH y otras ANP pueden enfrentar problemas con la planificación a largo plazo porque el proceso de financiación opera en ciclos anuales. Además, las cuestiones ambientales no encajan tan bien como otras en las estructuras de apropiación del gobierno. Las legislaturas, en todos los niveles, tradicionalmente asignan fondos con base en partidas y conceptos específicos, o totalmente dentro de una institución particular, mientras que la protección ambiental trasciende dichos conceptos y partidas presupuestales, así como los límites de los sectores.<sup>37</sup>

Desde otro punto de vista, se sabe que tanto en la planificación como en la gestión ambiental la toma de decisiones está generalmente influida por los costos de las decisiones.<sup>38</sup> Por ejemplo, la mayoría de las decisiones ambientales enfatizan el control ambiental en lugar de la prevención debido a los altos costos y los horizontes de largo plazo involucrados, limitando con esto el alcance de las decisiones y de las acciones. De aquí que, ante un escenario de incertidumbre presupuestal, los directores de las ANP se enfrenten cotidianamente con tener que optar, muchas veces, por acciones de carácter reactivo sobre las de carácter proactivo, situación que, en una evaluación, los podría presentar como eficientes y eficaces en el ejercicio del presupuesto, pero no siempre como eficaces en el cumplimiento de su propósito, aspecto que es importante retomar en dos vertientes: 1) en una evaluación del impacto social (EIS) para explorar las consecuencias positivas o negativas de las acciones logradas en las comunidades asentadas en las RPC. Asimismo, se debe considerar el papel que han tenido los subsidios en cuanto a la mejora del bienestar socio-ambiental, la organización y el fortalecimiento comunitario; 2) una evaluación del papel de los subsidios en el mantenimiento de la integridad ecológica del Parque Nacional Huatulco.

## CONCLUSIONES

Las evaluaciones de efectividad que ha impulsado la Conanp en México se han caracterizado por orientarse preponderantemente hacia la eficiencia en el uso de insumos, pero se ha dejado de lado la evaluación del propósito mismo

<sup>37</sup> O. Pincharoen, "The planning system and environmental management in Thailand: The role of environmental impact assessment (EIA) in the decision-making process", tesis de doctorado, Reino Unido, University of Liverpool, Liverpool, 2000.

<sup>38</sup> H. Briassoullis, "Theoretical orientations of environmental planning: An inquiry into alternative approaches", *Environmental Management*, vol. 13, núm. 4, 1989, pp. 381-392.

de la conservación, relacionado con la preservación de la integridad ecológica de los ecosistemas y su biodiversidad, la provisión de servicios ecosistémicos, así como el desarrollo de condiciones que procuren la sustentabilidad de las regiones en donde se ubican las áreas naturales protegidas.

Los resultados de la evaluación de eficacia en el desempeño de las actividades consideradas en los POA muestran que la falta de continuidad en el desarrollo de las acciones es el principal factor que explica la baja efectividad de la política de conservación considerada en el PCyM del Parque Nacional Huatulco.

Los logros del PCyM son consecuencia del efecto sinérgico de condiciones institucionales, entre las que se encuentra el debilitamiento de este instrumento de la planeación, el cual es prácticamente desplazado por las acciones comprometidas en los POA y en las solicitudes sometidas a los programas de subsidios. De ahí que las acciones inmediatas y de corto plazo desplazan operativamente a las acciones de continuidad para el mediano plazo, las cuales resultan ser fundamentales para garantizar la integridad de los ecosistemas y los servicios que proveen.

En el caso particular del PNH, la gobernanza no desempeña un papel estratégico en el manejo del área, dado que no existen comunidades asentadas dentro de la poligonal, producto de la expropiación que realizó el Fonatur para incorporar este territorio al Centro Integralmente Planeado.

La Conanp tiene que hacer más expedito el proceso de creación y publicación de los PCyM con respecto al decreto de la ANP. También tiene que hacer cumplir imperativamente los plazos de actualización de los programas, pues la falta de vigencia favorece el distanciamiento con la realidad actual del CIP-Bahías de Huatulco de la política ambiental del gobierno del estado de Oaxaca y de las orientaciones establecidas en el programa sectorial de medio ambiente.

Los recortes presupuestales que la SHCP realizó al presupuesto de la Conanp en 2015, 2016 y 2017, en conjunto con los despidos de directores de áreas y personal técnico de la Conanp, ponen en riesgo la operación de las ANP en México. Mientras la efectividad de las acciones de conservación esté determinada por la total dependencia de los programas de subsidios para compensar la carencia de recursos económicos, entonces la conservación dentro de las ANP será incierta.