

Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas

Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas

Auditoría de Desempeño: 2020-5-16F00-07-0271-2021

271-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2020 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar las acciones realizadas por medio del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, a efecto de determinar la efectividad en la atención del problema público y en el cumplimiento de los objetivos comprometidos.

Alcance

El alcance temporal de la auditoría corresponde al ejercicio fiscal 2020 y se utilizó como años de referencia el periodo 2019-2020; el temático comprendió la revisión de los resultados de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) en la operación del Programa presupuestario (Pp) G013 “Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas”, específicamente, en lo relativo al diseño del programa; la coordinación interinstitucional; la integración, el seguimiento y la evaluación de los Programas Operativos Anuales (POA); las actividades técnico-administrativas para la protección, restauración, manejo y cultura en las Áreas Naturales Protegidas; la contribución del programa en la protección de los ecosistemas más representativos de México y su biodiversidad; el ejercicio de los recursos y su costo-efectividad, así como los mecanismos de evaluación y rendición de cuentas.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron, en lo general, suficientes, de calidad, confiables y consistentes para aplicar todos los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de objetivos y metas del Pp G013, a cargo de la CONANP.

Antecedentes

La intervención del Estado en materia de medio ambiente se instituyó formalmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en el tercer párrafo de su artículo 27, mandata la obligación de regular el aprovechamiento de los elementos naturales

susceptibles de apropiación, realizar una distribución equitativa, cuidar de su conservación y dictar las medidas necesarias para evitar su destrucción,^{1/} y se reglamenta en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, que señala, en su artículo 1, fracciones I, IV y V, el objeto de propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano para su desarrollo, salud y bienestar; la preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas, y el aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas.^{2/}

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1983-1988 se incorporó por primera vez el tema ecológico como un factor para el desarrollo económico y social del país y, se reconoció la pérdida del patrimonio biológico del país y en la reducción de la superficie de los parques nacionales, reservas y áreas ecológicas protegidas.^{3/}

Para 1988 se creó la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) y su Reglamento, en los que se prevé la preservación y restauración de Áreas Naturales Protegidas (ANP).^{4/} En dicha ley se hace mención del establecimiento y operación de los programas de manejo de las ANP.^{5/}

Con el propósito de contar con organismos que reunieran información sobre la diversidad biológica del país y las distintas formas de preservarla y utilizarla de manera sustentable, en junio de 2000, se constituyó la CONANP,^{6/} a fin de llevar a cabo el establecimiento y administración de las ANP de competencia federal, y el 30 de noviembre de ese mismo año, quedó adscrita a la recién creada Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT),^{7/} como órgano desconcentrado.

^{1/} Secretaría de Gobernación, **Decreto por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 27 y se adiciona una fracción XXIX-G al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987.

^{2/} Diario Oficial, 28 de enero de 1988; última reforma 18 de enero de 2021.

^{3/} Ejecutivo Federal, **Plan Nacional de Desarrollo**, 1983-1988, México, 1983.

^{4/} Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**, México, artículo 3, fracción II, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 28 de enero de 1988.

^{5/} En el artículo 65 de la **Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente** se estableció que las dependencias del Ejecutivo Federal que hubieren propuesto el establecimiento de un Área Natural Protegida de interés de la Federación elaborarían el programa de manejo del área de que se trate, con la participación de las demás dependencias competentes y las autoridades locales.

^{6/} **Diario Oficial**, 5 de junio de 2000.

^{7/} El 30 de noviembre de 2000, con la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal publicada en el DOF el 30 de noviembre de 2000, la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) se convirtió en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) a la que, conforme a la exposición de motivos, correspondería fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales, así como de los bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable.

En 2001, la CONANP integró el Proyecto de Consolidación de Áreas Naturales Protegidas, a fin de establecer, administrar y regular la operación de las ANP, para su preservación, restauración, conservación y protección, y asegurar su uso y aprovechamiento sustentable.

Para 2006, se habían decretado 158 ANP, de la cuales se constituyeron en: 67 Parques Nacionales; 35 Reservas de la Biosfera; 29 Áreas de Protección de la Flora y Fauna; 17 Santuarios; 6 Áreas de Protección de los Recursos Naturales, y 4 Monumentos Naturales, con una superficie de 23,045.6 miles de hectáreas.^{3/} Además, en este mismo año, con las reformas al Reglamento Interior de la SEMARNAT, se establecieron las unidades administrativas con las que contaría la CONANP, entre las que se encontraban la Dirección General de Operación Regional, encargada de dirigir la política en materia de conservación, y las direcciones de las ANP, a las que les correspondería administrar, manejar y efectuar las labores para conservar los ecosistemas y su biodiversidad, así como formular los programas de manejo de las ANP.

En 2009, en relación con los programas establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), se llevó a cabo una revisión de éstos, en función de las estrategias de conservación y productos obtenidos para decidir su permanencia en el proyecto del PEF 2010.

Al respecto, en 2010, se decide dar de baja los programas presupuestarios R014 “Cuotas y Aportaciones a Organismos Internacionales” y G019 “Programa de Gestión Ambiental”, y se crea el Pp G013 “Consolidar el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas”, el cual contenía y articulaba aproximadamente el 60.0% de las estrategias y acciones sustantivas de la CONANP.^{3/}

En el ámbito internacional, en octubre de 2010, en las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) mediante el Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020 se definieron nuevos y ambiciosos objetivos de cobertura para las ANP, debido a las posibilidades de que éstas mitigan y facilitan la adaptación a las nuevas y mayores amenazas a las que está expuesta la diversidad biológica; explícitamente el CDB es el único tratado internacional que obliga a crear sistemas de ANP con miras a la conservación de la biodiversidad y en su artículo 2, titulado “Términos utilizados”, se señala que por “área protegida se entiende un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación”.

En 2020, el Pp G013 se ejecutó mediante el financiamiento de actividades técnico-administrativas para la protección, manejo, restauración y cultura en las ANP, y de la verificación del cumplimiento de los POA para el manejo efectivo de las ANP.

^{3/} Auditoría Superior de la Federación, **Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011: Auditoría de Desempeño 099-DE Conservación de Áreas Naturales Protegidas y de Especies Prioritarias**, México, 2012, p. 4.

^{3/} SEMARNAT, **Justificación Técnica para dar de baja Programas Presupuestarios PEF 2010**, México, 2010.

Al respecto, la CONANP ejerció 96,518.9 miles de pesos en la operación del Pp G013, a efecto de proteger los ecosistemas más representativos de México y su biodiversidad, mediante el manejo efectivo de las ANP, de carácter federal.

Resultados

1. Diseño del Pp G013

En 2020, el diseño del Pp G013, a cargo de la CONANP, presentó áreas de mejora, debido a que no se ajustó a la clasificación programática “G” conforme a los criterios establecidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable.

La descripción de los hallazgos que derivaron del análisis al procedimiento se presenta a continuación:

- La Comisión contó con el “Diagnóstico del Programa presupuestario G013 Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas”, en el que se establecieron los antecedentes del programa; su evolución; las experiencias de atención; los árboles de problemas y de objetivos; la identificación, caracterización, frecuencia de actualización y cuantificación de la población potencial y objetivo; sin embargo, se considera necesario actualizar dicho diagnóstico, a fin de conocer el estado actual de la problemática que se pretende atender.
- De acuerdo con la clasificación programática del Pp G013 éste debió vincularse con la reglamentación, verificación e inspección de las actividades económicas y de los agentes del sector privado, social y público; no obstante, si bien en 2020 el programa se dirigió a agentes del sector social y público (personal de las ANP), su diseño y operación no correspondió con las labores establecidas para la modalidad G “Regulación y supervisión”, ya que la CONANP, mediante la asignación de apoyos que requirió el personal para la realización de diversas actividades, efectuó labores de protección, manejo, restauración y cultura en las ANP de forma directa.

Durante la ejecución de la auditoría y como hechos posteriores al ejercicio fiscal revisado, la Comisión informó las acciones efectuadas en 2020, en coordinación con la SEMARNAT y con la SHCP, para mejorar, actualizar y modificar la MIR 2021 del programa; asimismo, acreditó la sustitución del Pp G013 “Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas” por el Pp E016 “Conservación y Manejo de Áreas Naturales Protegidas”, y la elaboración del diagnóstico del programa en el que se estableció la identificación del problema y su caracterización.

Al respecto, la Auditoría Superior de la Federación determinó que las observaciones quedaron solventadas durante la auditoría, ya que la Comisión acreditó las acciones efectuadas, en términos de la elaboración de un diagnóstico situacional actualizado y la orientación del diseño del programa de acuerdo con la modalidad a la que pertenece. No obstante, para ejercicios subsecuentes, se considera importante que el diseño del programa se ajuste a lo dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su reglamento, y

en las demás disposiciones secundarias que resulten aplicables para la planeación y programación, a fin de maximizar la utilidad y el impacto de sus actividades en la consecución de los objetivos programáticos e institucionales.

2. *Coordinación interinstitucional*

En 2020, la CONANP suscribió convenios de colaboración en materia de investigación, turismo responsable, aprovechamiento sustentable, conservación, preservación y restauración.

La descripción de los hallazgos que derivaron del análisis al procedimiento se presenta a continuación:

- Las actividades de coordinación que desarrolló la Comisión se realizaron con base en una planeación y programación, ya que se definieron en su Programa Anual de Trabajo bajo los términos expuestos en el objetivo prioritario 4. “Fortalecer las capacidades institucionales para el logro de los objetivos sustantivos de la CONANP, optimizando la coordinación y articulación intra e interinstitucional con otras dependencias y actores involucrados con las Áreas Naturales Protegidas y fomentando y fortaleciendo la participación y cooperación internacional”, así como en una estrategia y tres acciones puntuales. Asimismo, contó con una estructura legal y mecanismos para suscribir convenios, a fin de establecer una relación formal de colaboración con las instituciones de la APF, entes privados o asociaciones civiles, a fin de implementar acciones de colaboración en materia de investigación, capacitación, y asesoría técnica y turística.
- Se suscribieron seis convenios para fomentar la vinculación institucional, tres fueron con autoridades de los diferentes niveles de Gobierno y los tres restantes con una sociedad civil, con un instituto tecnológico superior y con el Fideicomiso de Inversión y Administración “Parque Bicentenario”, los cuales estuvieron debidamente formalizados y autorizados por las partes involucradas, y los resultados fueron acreditados mediante la elaboración de boletines informativos, la actualización del Programa de Manejo, la identificación de nuevos sitios prioritarios de conservación y el análisis de las actividades humanas en las ANP.

3. *Integración, seguimiento y evaluación de los Programas Operativos Anuales*

En 2020, la CONANP, mediante el Sistema General de Programas Operativos Anuales (SGPOA), integró, dio seguimiento y evaluó los POA, a fin de valorar el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos para la conservación de las ANP.

La descripción de los hallazgos que derivaron del análisis al procedimiento se presenta a continuación:

- La Comisión contó con el SGPOA para realizar la integración, seguimiento y evaluación de los POA, el cual le permitió la interacción y retroalimentación con el personal de las

nueve direcciones regionales, en materia de captura, consulta, seguimiento y evaluación de las actividades y su respectivo presupuesto.

- Las 9 direcciones regionales elaboraron 140 POA, los cuales consideraron un área de 90,594.7 miles de hectáreas, que representó el 99.7% del total de área de conservación nacional, y equivalente a 149 de las 182 ANP decretadas; de acuerdo con lo señalado por la Comisión, la causa por la que las 33 ANP restantes carecieron de un programa se debió a un recorte presupuestal ocasionado por la emergencia sanitaria por COVID-19 y realizado por la SHCP al declararse el Pp G013 como no prioritario.
- El ente fiscalizado no emitió comentarios ni correcciones durante el primer y segundo Informe Trimestral de los POA, debido al proceso de alineación con el Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2020-2024, y para dar cumplimiento al calendario para emitir los informes para el PASH; sin embargo, los realizó durante el tercero y cuarto trimestre de los 140 POA, los cuales se enfocaron en fortalecer la descripción de los resultados, la programación de la unidad de medida, el periodo de ejecución y meta alcanzada, así como en los avances de la meta a reportar por las Direcciones Regionales.
- En materia de evaluación, de los 140 POA elaborados en 2020, 71 (50.7%) cumplieron con el 100.0% de las actividades establecidas, en tanto que 69 (49.3%) programas reportaron resultados entre el 66.7% y el 90.0% en sus actividades programadas, principalmente por la contingencia sanitaria por COVID-19.

4. *Protección, restauración, manejo y cultura*

En 2020, la CONANP llevó a cabo actividades técnico-administrativas para la protección, restauración, manejo y cultura en las ANP.

La descripción de los hallazgos que derivaron del análisis al procedimiento, se presenta a continuación:

- La CONANP dispuso de la metodología de “Planificación de Proyectos Orientada a Objetivos” (Ziel Orientierte Projekt Planung-ZOPP) para determinar en forma consensada las acciones a realizar y su secuencia para alcanzar los objetivos, y contó con Programas Operativos Anuales (POA) basados en el programa de manejo en los que se definió la planeación y programación de actividades destinadas a la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad en las ANP.
- En la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Pp G013 “Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas”, se definieron cuatro indicadores a nivel de Componente, los cuales alcanzaron cumplimientos del 100.0% o más; sin embargo, éstos no permitieron valorar si las acciones realizadas fueron las que se requirieron, ya que sus resultados no se relacionaron con la programación de las actividades técnico-administrativas para el manejo de las ANP, sino con estrategias de conservación

efectuadas por diferentes sectores sociales y económicos que participan en la gestión de los ecosistemas y su biodiversidad.

- Se llevaron a cabo 2,754 actividades técnico-administrativas, que representaron el 27.3% más de lo programado (2,163). Además, en cada uno de los POA se establecieron metas anuales y se determinó el avance trimestral, los cuales permitieron comprobar que, a excepción de la región Noroeste y Alto Golfo de California, se alcanzaron cumplimientos del 100.0% o más respecto de lo programado, en términos de la realización de actividades destinadas a la protección, manejo, restauración y cultura para el manejo efectivo de las áreas naturales protegidas; asimismo, se evidenció el seguimiento y monitoreo de las acciones desarrolladas por las 9 direcciones regionales.
- En relación con el cumplimiento de las metas programadas en los POA, el rango de semaforización que prevaleció durante 2020 osciló entre el 100.0% y el 151.0% o más, lo que significó el 93.9% (2,587) de las 2,754 actividades contabilizadas en las nueve regiones; seguido por el rango de entre 51.0% a 99.0%, que representó el 2.1% (58), y por último, el de 50.0% o menos, con el 3.9% (109). Al respecto, la Comisión informó que las causas por las que se registraron cumplimientos menores del 99.0% en 167 actividades se debieron a la falta de recursos económicos, humanos y materiales, aunado a que hay regiones con grandes extensiones que dificultan la cobertura de cuidado.

Durante la ejecución de la auditoría y como hechos posteriores al ejercicio fiscal revisado, la Comisión informó y acreditó las acciones efectuadas para la actualización y modificación de la MIR del programa, con motivo de la sustitución del Pp G013 “Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas” por el Pp E016 “Conservación y Manejo de Áreas Naturales Protegidas” para el ejercicio 2021.

Al respecto, la Auditoría Superior de la Federación determinó que las observaciones quedaron solventadas durante la auditoría, ya que la CONANP acreditó la autorización y procedencia de las modificaciones efectuadas a la MIR del Pp E016, por lo que el nuevo diseño de la MIR pudiera permitir una valoración sobre la suficiencia de las acciones en materia de protección, restauración, manejo y cultura en las áreas naturales.

5. Ejercicio de los recursos

En 2020, la CONANP ejerció 96,518.9 miles de pesos (mdp) en la operación del Pp G013, inferior en 14.0% (15,559.3 mdp) a los 112,078.2 mdp aprobados, e igual al monto modificado.

La descripción de los hallazgos que derivaron del análisis al procedimiento y del cálculo del costo-efectividad, se presenta a continuación:

- La causa de la variación entre el presupuesto original y el ejercido se debió a la aplicación de las adecuaciones presupuestarias por 118,653.5 mdp en ampliaciones, y 134,212.8 mdp en reducciones, resultando en una disminución neta de 15,559.3 mdp; asimismo, el 90.2% (87,043.0 mdp) de los recursos se ejercieron en gasto corriente. Además, se acreditaron los reintegros realizados a la TESOFE, que ascendieron a 96,518.9 mdp.
- En cuanto al cálculo del costo-efectividad del Pp G013, el cual hace referencia a un comparativo entre el presupuesto y las metas, con la finalidad de determinar si los recursos fueron aplicados y utilizados con racionalidad para lograr los objetivos del programa. El análisis mostró que, si bien la Comisión alcanzó sus metas, durante 2019 y 2020, en su mayoría, con cumplimientos superiores al 100.0%, los resultados del programa pudieran ser más atribuibles a una baja en la programación que a una mayor consecución de los objetivos, ya que la disminución del presupuesto es un factor preponderante que incide en el desarrollo de actividades prioritarias, por lo que de seguir este comportamiento se limitan las posibilidades de que la CONANP atienda la problemática ambiental y logre el cumplimiento del objetivo por el cual fue creado el programa presupuestario.

6. *Protección de los ecosistemas más representativos de México y su biodiversidad*

En 2020, mediante la operación del Pp G013, la CONANP realizó actividades destinadas al manejo efectivo de las ANP, a fin de promover la protección de los ecosistemas más representativos de México y su biodiversidad.

La descripción de los hallazgos que derivaron del análisis sobre el cumplimiento del objetivo del Pp G013, se presenta a continuación:

- La CONANP contó con el Sistema i-efectividad, que le permitió conocer, mediante el diseño y los resultados de 48 indicadores constituidos en cinco componentes, el nivel de administración o gestión implementada en las ANP y si están protegiendo de manera efectiva los valores naturales y culturales para los que fueron establecidas. De manera específica, contó con el indicador denominado “Programa Operativo Anual”, que permitió valorar la contribución específica de las actividades de protección, restauración, manejo y cultura en el fortalecimiento y conservación de las áreas naturales, ya que midió la implementación de las acciones programadas y que estuvieran alineadas al Programa de Manejo.
- En la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2020 del Pp G013, se definieron dos indicadores a nivel Fin, los cuales se consideraron insuficientes para medir la contribución del programa en la protección de los ecosistemas más representativos de México y su biodiversidad, así como al bienestar social e igualdad mediante el manejo efectivo de las Áreas Naturales Protegidas federales, debido a la falta de congruencia entre el objetivo y los medios. Asimismo, se estableció un indicador a nivel de Propósito, el cual no permitió evaluar el objetivo al que se encontró alineado, ya que

no se especificó cuáles fueron las acciones que se llevarían a cabo para el fortalecimiento de las ANP, por lo que no se evidenció la imputabilidad del programa en la atención del problema público que se pretendió atender.

- Respecto de la georreferenciación del nivel de efectividad del manejo de las ANP, mediante el sistema i-efectividad, se evaluaron 129 áreas naturales que contaron con un programa de manejo, de personal y de recursos financieros, de los cuales 8 (1,980,061 hectáreas) obtuvieron un Índice de Efectividad Sobresaliente; 56 (27,078,319 hectáreas), un Índice Altamente Efectivo; 40 (4,895,743 hectáreas), un Índice Parcialmente Efectivo, y 10 (50,280,604 hectáreas), un Índice de Manejo Inefectivo. A su vez, seis áreas protegidas (94,683 hectáreas) no cumplieron con el proceso de evaluación de la efectividad, siendo clasificadas como “en incumplimiento”, y nueve (411,909 hectáreas), a la fecha de conclusión de los trabajos de auditoría los resultados se encontraron en proceso de validación. Si bien en determinadas regiones se presentó un elevado porcentaje de superficie con manejo inefectivo, fue posible georreferenciar el nivel de cumplimiento de las actividades para la protección, manejo, restauración y cultura en las ANP, lo que permitirá determinar fortalezas y áreas de oportunidad para cada una de ellas, y para aquellas áreas naturales que requieran de una evaluación de la efectividad para su manejo.

Durante la ejecución de la auditoría y como hechos posteriores al ejercicio fiscal revisado, la Comisión informó y acreditó las acciones efectuadas para la actualización y modificación de la MIR del programa, con motivo de la sustitución del Pp G013 “Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas” por el Pp E016 “Conservación y Manejo de Áreas Naturales Protegidas” para el ejercicio 2021.

Al respecto, la Auditoría Superior de la Federación determinó que las observaciones quedaron solventadas durante la auditoría, ya que la CONANP acreditó la autorización y procedencia de las modificaciones efectuadas a la MIR del Pp E016, por lo que el nuevo diseño de la matriz de indicadores pudiera permitir una evaluación de la contribución del programa en el logro de su objetivo y su contribución en el cumplimiento de los objetivos de mediano plazo. No obstante, se considera pertinente que, para ejercicios subsecuentes, además de las mejoras efectuadas a los mecanismos de evaluación con los que dispone la Comisión, se incluya, en un informe o documento similar, información sobre la posible aportación que tienen las actividades del programa en la atención de la problemática en la que se pretende incidir, con la finalidad de maximizar la utilidad y el impacto de sus actividades en la consecución de sus objetivos programáticos e institucionales.

7. Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)

En 2020, la CONANP implementó las directrices generales para avanzar al SED, ya que dispuso de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Pp G013.

La descripción de los hallazgos que derivaron del análisis al procedimiento se presenta a continuación:

- El Pp G013 “Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas” no se ajustó a las características de la modalidad G “Regulación y supervisión”, debido a que se enfocó a la difusión para fomentar una cultura de conservación, en la recuperación de ecosistemas, y en la atención de visitantes a las ANP, lo cual se vincula con la modalidad E “Prestación de Servicios Públicos”.
- El problema público que le dio origen al programa fue impreciso, ya que no se redactó en términos de una necesidad que se requiera atender. Se sugiere que en lugar de que el problema haga referencia a que “las ANP se encuentran amenazadas de forma creciente”, se indique que “las ANP carecen de un manejo efectivo”, a fin de ser congruente con el objetivo del programa.
- En la MIR del Programa presupuestario G013, los objetivos del nivel Fin y Propósito estuvieron alineados al objetivo 1. “Promover la conservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y su biodiversidad con enfoque territorial y de derechos humanos, considerando las regiones bioculturales, a fin de mantener ecosistemas funcionales que son la base del bienestar de la población”, del PROMARNAT 2020-2024, y al objetivo 1. “Fortalecer el manejo efectivo de las ANP e impulsar el incremento de la superficie de conservación para mantener la representatividad de la biodiversidad, la conectividad y funcionalidad de los ecosistemas y la provisión de sus servicios ambientales para el mejoramiento de la calidad de vida de las actuales y futuras generaciones” del PNANP 2020-2024, por lo que los objetivos fueron congruentes con lo establecido en los documentos de mediano plazo.
- La lógica vertical presentó áreas de mejora, debido a que el área de enfoque del nivel Propósito difiere de la identificada en el Diagnóstico del Programa presupuestario G013 “Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas”; asimismo, los componentes no fueron suficientes para lograr el nivel Propósito, ya que en éste se definen cinco conceptos (Protección, Restauración, Manejo, Comunicación y Gestión), los cuales no se vinculan con los cuatro objetivos establecidos en este nivel; además, las actividades no están relacionadas con la operación de un programa de modalidad G, al estar vinculada con la prestación de servicios.
- La lógica horizontal también presentó áreas de oportunidad, ya que, de los 8 indicadores, el 37.5% (3) no fue adecuado, debido a que presentaron inconsistencias en alguno de sus elementos, por lo que se considera que no aportaron información suficiente para dar seguimiento y evaluar los avances del programa.

Durante la ejecución de la auditoría y como hechos posteriores al ejercicio fiscal revisado, la Comisión informó y acreditó las acciones efectuadas para la actualización y modificación de la MIR del programa, con motivo de la sustitución del Pp G013 “Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas” por el Pp E016 “Conservación y Manejo de Áreas Naturales Protegidas” para el ejercicio 2021.

Al respecto, la Auditoría Superior de la Federación determinó que las observaciones quedaron solventadas durante la auditoría, ya que la CONANP acreditó la autorización y procedencia de las modificaciones efectuadas a la MIR del Pp E016, por lo que, con su implementación, se podrá contar con un instrumento que le permita medir el desarrollo de sus actividades y evaluar el cumplimiento del objetivo del programa. No obstante, para ejercicios subsecuentes, se considera importante que el diseño del programa se ajuste a lo dispuesto en la Metodología del Marco Lógico, a fin de maximizar la utilidad y el impacto de sus actividades en la consecución de los objetivos programáticos e institucionales.

8. Rendición de cuentas

En 2020, la CONANP no reportó en los documentos de rendición de cuentas la información sobre el cumplimiento del objetivo del Pp G013 “Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas”, ni su incidencia en la atención del problema público que se pretendió atender.

La descripción de los hallazgos que derivaron del análisis al procedimiento se presenta a continuación:

- La CONANP reportó a la ASF un ejercicio de 96,518.9 miles de pesos (mdp), cifra inferior en 14.0% (15,559.3 mdp) al presupuesto aprobado de 112,078.2 mdp, debido a la realización de 160 adecuaciones presupuestarias que representaron movimientos por 118,653.5 mdp en ampliaciones y 134,212.8 mdp en reducciones.
- Con la revisión de la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp G013, se comprobó que la CONANP reportó avances en los 15 indicadores que conforman dicho programa, de los cuales 5 cumplieron con la meta del 100.0%, 9 la superaron y 1 estuvo por debajo de lo establecido, lo cual se debió a las medidas derivadas de la contingencia por COVID19, ya que las ANP fueron cerradas para su visita, y por lo tanto el número de visitantes fue menor.
- La Comisión no acreditó información sobre su contribución en la atención del problema público que pretendió atender, ni que los datos reportados incidieran en la operación del programa para perfeccionarlo.

Durante la ejecución de la auditoría y como hechos posteriores al ejercicio fiscal revisado, la Comisión informó que no cuenta con las facultades y atribuciones para implementar modificaciones respecto del proceso en el que se reporta la información de los programas presupuestarios a su cargo en los documentos de rendición de cuentas y en la Cuenta Pública, ya que atiende y da cumplimiento a los Lineamientos emitidos por la SEMARNAT, en el caso de los Informes de Labores, y de la SHCP, en relación con la Cuenta Pública para reportar los resultados obtenidos de la ejecución del Pp G013.

Al respecto, la Auditoría Superior de la Federación determinó que la observación quedó solventada durante la auditoría, ya que la CONANP acreditó los mecanismos con los que dispone para reportar los resultados de las actividades que se desarrollan por medio de la

operación del Pp G013. No obstante, se considera importante que, para ejercicios subsecuentes, además de las mejoras efectuadas, se incluya, en un informe institucional o documento similar, información sobre la posible aportación que tienen las actividades del programa en el cumplimiento de su objetivo y en la atención de la problemática en la que se pretende incidir, con la finalidad de que haya mayor claridad en el cumplimiento de los objetivos institucionales y se generen los insumos necesarios para la toma de decisiones.

Consecuencias Sociales

En 2020, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas ejerció 96,518.9 miles de pesos para la realización de 2,754 actividades técnico-administrativas para la protección, manejo, restauración y cultura en 149 Áreas Naturales Protegidas, establecidas en 140 Programas Operativos Anuales. Asimismo, contó el Sistema i-efectividad, mediante el que se evaluó a 129 áreas naturales que contaron con un programa de manejo, de las cuales ocho (6.0%) obtuvieron un Índice de Efectividad Sobresaliente; 56 (43.0%), un Índice Altamente Efectivo; 40 (30.0%), un Índice de Manejo Parcialmente Efectivo; 10 (8.0%), un Índice de Manejo Inefectivo; 6 (5.0%), un índice de incumplimiento, y nueve (7.0%), en proceso de validación; sin embargo, requiere implementar acciones que aporten información acerca de su contribución en la protección de los ecosistemas más representativos de México mediante el manejo efectivo de las Áreas Naturales Protegidas federales, y sobre la imputabilidad del programa en la atención del problema público que se pretende atender.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 8 resultados, de los cuales, en 3 no se detectaron irregularidades y 5 fueron solventados por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe.

Dictamen

El presente dictamen se emite el día 29 de septiembre de 2021, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada con el fin de fiscalizar las acciones realizadas por medio del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, a efecto de determinar la efectividad en la atención del problema público y en el cumplimiento de los objetivos comprometidos. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, el Gobierno Federal reiteró la necesidad de implementar un modelo de desarrollo respetuoso de los habitantes y del hábitat, equitativo, orientado a subsanar y no a agudizar las desigualdades, defensor de la diversidad cultural y del ambiente natural, sensible a las modalidades y singularidades económicas regionales y locales y consciente de las necesidades de los habitantes futuros del país.

En el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2020-2024, se estableció que, en México, a pesar de ser uno de los once países megadiversos del planeta y de albergar el 10.0% de biodiversidad global, persiste la pérdida y la degradación de los ecosistemas; actualmente hay un número importante de especies en riesgo de extinción: alrededor de la mitad de las especies de mamíferos, anfibios y reptiles conocidas para el país. Por lo anterior, es indispensable emprender acciones que promuevan la conservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas nacionales y su biodiversidad, a fin de mantener ecosistemas funcionales que son la base del bienestar de la población.

De acuerdo con el diagnóstico del Pp G013 de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), el problema público en el que se pretende incidir es “la biodiversidad y los ecosistemas en las ANP se encuentran amenazadas de forma creciente”.

Para atender dicha problemática, en 2020, la CONANP operó el Programa presupuestario (Pp) G013 “Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas”, para proteger los ecosistemas más representativos de México y su biodiversidad mediante el manejo efectivo de las Áreas Naturales Protegidas federales, para lo cual, ejerció un presupuesto de 96,518.9 miles de pesos, cifra inferior en 14.0% (15,559.3 miles de pesos) a los 112,078.2 miles de pesos autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación de ese año.

Los resultados de la auditoría mostraron que, en 2020, si bien el Pp G013 se dirigió a los agentes del sector social y público (personal de las ANP), su operación no se correspondió con las labores establecidas para la modalidad G “Regulación y supervisión”, ya que la CONANP, mediante la asignación de apoyos que requirió el personal para la realización de diversas actividades, efectuó las labores de protección, manejo, restauración y cultura en las ANP de forma directa; además, no se dispuso de información actualizada sobre la problemática que se pretendió atender.

En relación con la coordinación interinstitucional, la CONANP suscribió seis convenios debidamente formalizados y autorizados, en materia de investigación, turismo responsable, aprovechamiento sustentable, conservación, preservación y restauración.

Para la integración, seguimiento y evaluación de los Programas Operativos Anuales (POA), contó con el Sistema General de Programas Operativos Anuales (SGPOA) para valorar el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos por las Direcciones de las ANP, y se elaboraron 140 POA que consideraron un área de 90,594.69 miles de hectáreas, que representó el 99.7% del total del área de conservación nacional, y equivalente a 149 de las 182 ANP decretadas.

Respecto de la protección, restauración, manejo y cultura, se realizaron 2,754 actividades técnico-administrativas, que representaron 27.3% más de lo programado (2,163). Además, en cada uno de los POA se establecieron metas anuales, de las cuales el rango de semaforización que prevaleció en el cumplimiento de las metas programadas osciló entre el 100.0% y el 151.0%, lo que significó el 93.9% (2,587) de las 2,754 actividades contabilizadas en las nueve

regiones; seguido por el rango de entre el 51.0% y el 99.0%, que representó el 2.1% (58), y por último, el de 50.0% o menos, con el 3.9% (109).

La Comisión ejerció 96,518.9 miles de pesos, 14.0% (15,559.3 miles de pesos) menos que lo autorizado (112,078.2 miles de pesos) e igual al monto modificado, la causa de la variación se debió a la aplicación de las adecuaciones presupuestarias por 118,653.5 miles de pesos en ampliaciones, y 134,212.8 miles de pesos en reducciones. Asimismo, el análisis del costo efectividad mostró que, si bien la Comisión ha alcanzado las metas, en su mayoría, con cumplimientos superiores al 100.0%, los resultados del programa pudieran ser más atribuibles a una baja en la programación que a una mayor consecución de los objetivos, ya que la disminución del presupuesto es un factor preponderante que incide en el desarrollo de actividades prioritarias, por lo que de seguir este comportamiento se limitan las posibilidades de que la CONANP atienda la problemática ambiental y logre el cumplimiento del objetivo por el cual fue creado el programa presupuestario.

En cuanto al cumplimiento del objetivo del Pp G013, la Comisión contó con la georreferenciación del nivel de efectividad del manejo de las Áreas Naturales Protegidas, ya que mediante el sistema i-efectividad, se evaluaron 129 ANP que contaron con un programa de manejo, de personal y de recursos financieros, de los cuales 8 (1,980,061 hectáreas) obtuvieron un Índice de Efectividad Sobresaliente; 56 (27,078,319 hectáreas), un Índice Altamente Efectivo; 40 (4,895,743 hectáreas), un Índice Parcialmente Efectivo, y 10 (50,280,604 hectáreas), un Índice de Manejo Inefectivo, como resultado de la falta de recursos económicos, humanos y materiales, y a las extensas áreas de manejo en las regiones que dificultan la cobertura de cuidado; no obstante, no se acreditó que las actividades técnico-administrativas contribuyeran en la protección de los ecosistemas más representativos de México y su biodiversidad, así como al bienestar social e igualdad, ni la imputabilidad del programa en la atención del problema público que se pretendió atender.

En opinión de la Dirección General de Auditorías de Desempeño a Programas Presupuestarios, en 2020, la CONANP mediante el Pp G013 "Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas", ejerció 96,518.9 miles de pesos con los que realizó 2,754 actividades técnico-administrativas para la protección, manejo, restauración y cultura en 149 áreas naturales protegidas; asimismo, evaluó los programas de manejo de 129 áreas naturales; sin embargo, la modalidad del programa presupuestario no fue acorde con las actividades programáticas destinadas a la regulación y supervisión, sino a la prestación de servicios de interés general, y presentó áreas de mejora en su operación, a fin de conocer la contribución del programa en la protección de los ecosistemas más representativos de México y su biodiversidad, así como al bienestar social e igualdad mediante el manejo efectivo de las Áreas Naturales Protegidas federales.

De considerar las observaciones e implementar las acciones que fueron presentadas como hechos posteriores ante la Auditoría Superior de la Federación para mejorar el desempeño del nuevo Pp E016 "Conservación y Manejo de Áreas Naturales Protegidas", la CONANP dispondrá de un programa en el que su diseño se ajuste a lo dispuesto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su reglamento, y en las demás disposiciones

secundarias que resulten aplicables para la planeación y programación, así como de información que permita evaluar el cumplimiento del objetivo del programa y su incidencia en la atención del problema público que se pretende atender.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

C. Olivia Valdovinos Sarabia

Tizoc Villalobos Ruiz

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que, en 2020, el diseño del Pp G013, a cargo de la CONANP, se ajustó a su clasificación programática conforme a los criterios establecidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable.
2. Verificar que, en 2020, la CONANP suscribió acuerdos y convenios de coordinación interinstitucional para la captación de recursos económicos y materiales externos, a fin de llevar a cabo actividades destinadas a la protección, restauración, manejo y cultura en las ANP.
3. Verificar que, en 2020, la CONANP, mediante el Sistema General de Programas Operativos Anuales (SGPOA), integró, dio seguimiento y evaluó los Programas

Operativos Anuales, a fin de valorar el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos para la conservación de las ANP.

4. Verificar que, en 2020, la CONANP llevó a cabo actividades técnico - administrativas para la protección, restauración, manejo y cultura en las ANP.
5. Analizar el ejercicio de los recursos destinados a la operación del Pp G013, y determinar el costo - efectividad, en 2020.
6. Comprobar que, en 2020, mediante la operación del Pp G013, la CONANP contribuyó a promover la protección de los ecosistemas más representativos de México y su biodiversidad mediante el manejo efectivo de las ANP.
7. Verificar el cumplimiento de las directrices generales para avanzar al Sistema de Evaluación de Desempeño.
8. Comprobar que, en 2020, la CONANP reportó en los documentos de rendición de cuentas la información que permite evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas del Pp G013.

Áreas Revisadas

Las direcciones Ejecutiva de Administración y Efectividad Institucional; de Evaluación y Seguimiento; las regionales, y las de las Áreas Naturales Protegidas, de la CONANP.