

Capacidades para la implementación de políticas públicas

SOFÍA CORTINA SEGOVIA Y MARÍA ZORRILLA RAMOS

Alcances y visión

El apartado que se presenta a continuación se fundamenta en la necesidad de analizar las capacidades existentes en las instituciones que implementan políticas públicas que afectan de manera directa o indirecta las acciones para la conservación y el uso sustentable de la biodiversidad en nuestro país. Para ello se desarrollaron los siguientes objetivos:

- Revisión de los marcos conceptuales actuales de las políticas públicas.
- Identificación de instituciones gubernamentales involucradas directa o indirectamente en la toma de decisiones en materia de biodiversidad.
- Análisis de los mecanismos actuales de toma de decisiones.
- Evaluación de las capacidades necesarias para una implementación efectiva de políticas públicas.
- Identificación de barreras y amenazas para la implementación de políticas nacionales.

Metodología

El primer paso consistió en establecer las capacidades institucionales consideradas en este proceso. De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2007) el análisis de capacidades se puede abordar de varias maneras. A partir de ellas es posible aproximarse a otros niveles. Este trabajo analiza en primera instancia las capacidades de las instituciones federales, para después abordar otros niveles.

Entendemos como capacidades institucionales los elementos con los que cuenta el gobierno para el cumplimiento de sus funciones y actividades sustantivas. Para el tema de biodiversidad las siguientes capacidades resultan fundamentales.

- Planeación y diseño de políticas. Mediante estas capacidades se fijan objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignan recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinan acciones y se evalúan resultados.
- Fomento. Acciones que consisten en promover que los particulares realicen por sí mismos actividades que además de ser para su propio beneficio sean consideradas de utilidad general para la conservación y el uso sustentable de la biodiversidad.
- Gestión. Funciones administrativas para el otorgamiento de concesiones, permisos o autorizaciones para asegurar el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad.

- Inspección y vigilancia. La función del Estado para asegurarse, por los medios establecidos en la legislación, del cumplimiento de la normatividad vigente para garantizar la conservación de la biodiversidad.
- Información e investigación. Esta capacidad permite generar información científica y veraz, así como conocimiento necesario y suficiente que sea de utilidad para distintos sectores y niveles con el fin de generar políticas públicas eficientes y eficaces.
- Monitoreo y evaluación. Esta capacidad se relaciona directamente con la medición y verificación de los impactos de las políticas públicas y consiste en un examen periódico o programado de las acciones, programas, proyectos, etcétera.
- Regulación. Es la función de formular y decretar normatividad y la legislación.
- Administración de recursos humanos, financieros y materiales. Se trata de la capacidad para coordinar esfuerzos y el uso eficiente de los recursos de un área o institución para lograr el cumplimiento de sus objetivos.
- Coordinación institucional. Se refiere a la capacidad de integrar esfuerzos entre las dependencias de la administración pública federal, los tres órdenes de gobierno y los tres poderes de la Unión para el desarrollo de las políticas públicas.
- Participación social. Para términos de esta investigación, se trata de los mecanismos existentes para propiciar la participación de la sociedad en la toma de decisiones relacionadas con la conservación y el uso sustentable de la biodiversidad.

A partir de la definición de capacidades se realizaron las siguientes actividades:

- Análisis de leyes y reglamentos a fin de identificar competencias y atribuciones de las unidades administrativas involucradas, así como los reglamentos internos con impacto en la conservación y el uso sustentable de la biodiversidad.
- Análisis de los instrumentos de planeación que contienen los objetivos de la administración pública federal (APF), principalmente el Plan Nacional de Desarrollo (PND), y los programas sectoriales relevantes.
- Análisis de políticas públicas y presupuesto.
- Entrevistas estructuradas con actores relevantes.
- Taller con los servidores públicos responsables del tema en los gobiernos estatales.

A partir de la información obtenida se realizaron cuadros analíticos para cada una de las capacidades identificadas como relevantes (Anexo 1).

Identificación de actores gubernamentales

Para la identificación de las instituciones gubernamentales competentes, los instrumentos jurídicos que establecen las facultades sobre el tema que nos ocupa son en orden jerárquico los siguientes: la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), la Ley General de Vida Silvestre (LGVS), la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS), la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentable (LGPAS) y la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (LBOGM) (Anexo 2).

Asimismo, como parte de las obligaciones legales, se analizaron convenios y acuerdos internacionales suscritos por México,¹ entre los que destacan el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB),² el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología,³ la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)⁴ y la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas (Ramsar).⁵

En términos de la legislación a nivel nacional, se han identificado también como relevantes⁶ la Ley de Planeación, la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley Federal de Derechos, la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, la Ley Agraria, la Ley sobre Producción, Certificación y Comercio de Semillas, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la Ley de Productos Orgánicos, la Ley Federal de Sanidad Vegetal, la Ley Federal de Variedades Vegetales y la Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos. Todas estas leyes tienen un vínculo con las políticas relacionadas a la conservación y al uso sustentable de la biodiversidad, sin embargo no establecen competencias para actuar en la materia.

¹Existen otras convenciones internacionales que si bien no tienen como objeto directo el tema de la biodiversidad, su cumplimiento es también de enorme importancia para ésta, destacan en este sentido la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación adoptada en París en junio de 1994 y entró en vigor en 1996, así como la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático adoptada durante la Cumbre de Río en 1992 y que entró en vigor en México en 1994.

²El CDB fue firmado en 1993 y entró en vigor ese mismo año.

³Este protocolo se deriva del CDB y entró en vigor en 2003.

⁴La Convención CITES fue firmada en 1973 y entró en vigor desde 1975.

⁵La Convención RAMSAR fue firmada en Irán en 1971.

⁶De manera extensa, todas las leyes vinculadas con uso del territorio y de los recursos afectan al tema de la biodiversidad. En este sentido, por los efectos negativos que puede tener es de especial relevancia la Ley Minera vigente cuyo artículo sexto establece "La exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias a que se refiere esta Ley son de utilidad pública, serán preferentes sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno, con sujeción a las condiciones que establezca la misma, y únicamente por ley de carácter federal podrán establecerse contribuciones que graven estas actividades."

Nivel federal

Actores y atribuciones

De las leyes mencionadas se derivan las instituciones federales relevantes en materia de biodiversidad, estas son:

- a) La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y los siguientes organismos desconcentrados y descentralizados que dependen de ella: la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), el Instituto Nacional de Ecología (INE), el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA).⁷
- b) La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y los siguientes organismos desconcentrados y descentralizados que dependen de ella: la Comisión Nacional de Pesca (CONAPESCA), el Instituto Nacional de la Pesca (INP).
- c) La Secretaría de Marina (SEMAR).

Existen también tres comisiones de carácter intersecretarial vinculadas directamente al tema: la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), la Comisión Intersecretarial de Seguridad de los Organismos Genéticamente Modificados (CIBIOGEM), la Comisión Intersecretarial para el Manejo Sustentable de Mares y Costas.

Análisis del sector ambiental

Dentro del sector ambiental se considera la SEMARNAT y sus órganos desconcentrados y descentralizados, que incluyen, CONANP, CONAFOR, INE y PROFEPA.⁸ Este es el sector que tiene las atribuciones más importantes en materia de biodiversidad, así como mayor cantidad de áreas operativas involucradas. Al interior de dicha Secretaría, las subsecretarías de Fomento y Normatividad Ambiental y la de Gestión para la Protección Ambiental son las que tienen atribuciones directas sobre la biodiversidad. En la Subsecretaría de Gestión es especialmente relevante el papel de la Dirección General

⁷El IMTA no tiene atribuciones expresas relacionadas a la biodiversidad pero sí a la “gestión integrada de recursos hídricos” que en un amplio sentido debiera llevar hacia ese objetivo. Por otra parte, en su programa anual de trabajo 2008 no contiene acciones específicas vinculadas a la biodiversidad.

⁸La CONAGUA y el IMTA tienen relación con el uso sustentable y la gestión integrada de recursos hídricos, pero en su agenda y en sus programas de trabajo no se identifican puntos directamente relacionados con el tema de la biodiversidad.

de Vida Silvestre (DGVS) así como el de la Dirección General de Gestión Forestal y de Suelos (DGGFS). Los cuadros 1 y 2 identifican las áreas del sector ambiental y las atribuciones específicas de cada una de éstas en materia de biodiversidad, así como sus capacidades relacionadas con el cumplimiento de dichas atribuciones.

CUADRO 1. Subsecretarías y organismos desconcentrados y descentralizados de la SEMARNAT con atribuciones referentes a decisiones en materia de biodiversidad

Subsecretaría/ Organismo	Área / dirección general / gerencia	Atribución directa relacionada con biodiversidad	Capacidades relacionadas
Planeación y Política Ambiental	Planeación y Evaluación	Esta subsecretaría y sus direcciones generales tienen atribuciones relacionadas con la planeación de las políticas públicas, encargándose de dar a todo el sector una visión integrada del quehacer de la Secretaría.	Planeación Información Coordinación institucional Administración
	Estadística e Información Ambiental		
	Política Ambiental e Integración Regional y Sectorial		
Fomento y Normatividad Ambiental	Sector Primario y Recursos Naturales Renovables	Esta dirección general tiene a su cargo diseñar y promover instrumentos de fomento y normatividad ambiental respecto a: aprovechamiento sustentable, conservación y restauración de suelos, agua, biodiversidad terrestre y acuática, bosques, vida silvestre, áreas naturales protegidas, recursos genéticos, recursos pesqueros y sus ecosistemas (especialmente los que se encuentran en riesgo) y sus hábitats críticos, así como en materia de bioseguridad y organismos genéticamente modificados. También tiene a su cargo el desarrollo sustentable de las siguientes actividades del sector primario: agricultura, ganadería, silvicultura, acuicultura, recolección, caza y pesca. Asimismo, debe determinar los centros de origen y de diversidad genética conjuntamente con la SAGARPA.	Regulatoria Fomento Coordinación institucional Administración
	Fomento Ambiental, Urbano y Turístico	Estas dos direcciones generales no tienen atribuciones directas en materia de biodiversidad; sin embargo, ambas tratan temas que son fuentes importantes de deterioro de la biodiversidad y de los ecosistemas como son el turismo, el desarrollo urbano y las actividades extractivas (minería).	Regulatoria Fomento
	Energía y Actividades Extractivas		



Subsecretaría/ Organismo	Área / dirección general / gerencia	Atribución directa relacionada con biodiversidad	Capacidades relacionadas
Gestión para la Protección Ambiental	Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros	Esta dirección general tiene atribuciones sobre toda la zona federal marítimo terrestre, playas marítimas y terrenos ganados al mar o a otro depósito natural de aguas marinas, lo cual abarca ecosistemas como manglares y dunas marinas.	Planeación Gestión Información Monitoreo Vigilancia Coordinación institucional Administración
	Impacto y Riesgo Ambiental	Tiene a su cargo “aplicar la política general de Impacto y Riesgo Ambiental” tomando decisiones que afectan directamente los recursos naturales en general. Para hacerlo, tiene como instrumentos las “Manifestaciones de Impacto Ambiental” y los estudios de riesgo. Específicamente en el tema de la biodiversidad esta dirección general tiene atribuciones con respecto a la liberación de organismos genéticamente modificados en coordinación con la SAGARPA, el INE, la CONANP y la CONABIO.	
	Vida Silvestre	Todas sus actividades, que incluyen autorizaciones, coordinación, capacitación e instrumentación del Sistema de Unidades de Manejo Ambiental para el aprovechamiento de la Vida Silvestre (SUMA están relacionadas con la biodiversidad y la vida silvestre.	
	Gestión Forestal y de Suelos	Esta dirección se encarga de todo lo relativo a autorizaciones en materia de aprovechamiento forestal y de suelos así como de cambio de uso de suelo de terrenos forestales. Tiene también atribuciones relativas a fitosanidad y saneamiento forestal. Específicamente tiene también la atribución de evaluar y llevar a cabo, de manera conjunta con la CONABIO, el monitoreo de los riesgos que los organismos genéticamente modificados de especies forestales pudieran representar para el medio ambiente y a la diversidad biológica.	
INE	Dirección General de Investigación de Ordenamiento Ecológico y Conservación de Ecosistemas	El objeto de esta dirección es realizar y coordinar las investigaciones y ofrecer el apoyo técnico necesario para que la toma de decisiones en materia de ordenamiento territorial y conservación se haga de la mejor manera.	Información Investigación Coordinación institucional
	Dirección General de Investigación en Política y Economía Ambiental	Esta área apoya con investigación en instrumentos de política pública y economía ambiental a toda la toma de decisiones del sector. ⁹	



Subsecretaría/ Organismo	Área / dirección general / gerencia	Atribución directa relacionada con biodiversidad	Capacidades relacionadas
CONANP	Dirección General de Desarrollo Institucional y Promoción	De acuerdo al Art. 141 del Reglamento Interior de la SEMARNAT, la CONANP tiene la atribución de fomentar y desarrollar actividades tendientes a la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad en áreas de influencia y en áreas de refugio para proteger especies acuáticas y otras especies que por sus características la Comisión determine como prioritarias para la conservación.	Planeación Gestión Información Investigación Monitoreo Vigilancia Fomento Coordinación institucional Administración
	Dirección General de Operación Regional		
	Dirección General de Conservación para el Desarrollo		
	Direcciones Regionales		
	Direcciones de Áreas Naturales Protegidas		
CONAFOR	Coordinación General de Producción y Productividad	La CONAFOR no tiene atribuciones directas en materia de biodiversidad; sin embargo, todas sus áreas operativas tienen actividades que impactan directamente en el tema, como son los programas de pagos por servicios ambientales (principalmente CABSAs), la creación de bancos de germoplasma, así como de manera general la conservación de los recursos forestales del país.	Planeación Gestión Información Investigación Monitoreo Vigilancia Fomento Coordinación institucional Administración
	Coordinación General de Conservación y Restauración		
	Coordinación General de Educación y Desarrollo Tecnológico		
	Coordinación de Planeación e Información		
PROFEPA	Subprocuraduría de Recursos Naturales	Esta subprocuraduría tiene a su cargo formular y conducir las políticas de inspección, vigilancia y verificación del cumplimiento de las disposiciones jurídicas y programas ambientales en las siguientes materias: forestal, áreas naturales terrestres y marinas, vida silvestre, recursos genéticos, bioseguridad de los organismos genéticamente modificados, mamíferos y tortugas marinas, zona federal marítimo terrestre e impacto ambiental.	Planeación Vigilancia Monitoreo Coordinación interinstitucional Administración
<p>⁹ Aunque en el reglamento de la SEMARNAT no marca una atribución específica hay que mencionar que la presidencia del INE tiene a su cargo el fondo sectorial de investigación ambiental en coordinación del CONACYT conforme al manual de organización general del INE.</p>			

Sector de agricultura, ganadería, pesca y alimentación

Este sector está conformado por la SAGARPA y sus órganos desconcentrados y descentralizados. De acuerdo a las atribuciones del sector, las decisiones directas en materia de biodiversidad, están relacionadas principalmente con dos aspectos:

- a) Los organismos genéticamente modificados relacionados con la producción agropecuaria y forestal.
- b) La pesca en lo productivo como en lo que se refiere a ordenamiento pesquero y protección de flora y fauna, así como la expedición de permisos y concesiones para su aprovechamiento.

CUADRO 2. Organismos desconcentrados y descentralizados de la SAGARPA con atribuciones referentes a decisiones en materia de biodiversidad

Organismo o Comisión	Atribución directa relacionada con biodiversidad	Capacidades relacionadas
Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria	Regular a través de normas oficiales mexicanas la fabricación, formulación, importación, distribución, comercialización, uso y aplicación de insumos fitosanitarios y zoonosológicos, así como evaluar su efectividad y constatar su calidad cuando proceda; vigilar el uso de dichos insumos, incluyendo a los organismos genéticamente modificados para el control de plagas, de uso agrícola y de pesca.	Regulatoria Información e investigación Coordinación institucional
Comisión Nacional de Acuacultura y Pesca	A través de la Dirección General de Ordenamiento Pesquero debe coadyuvar con las unidades administrativas competentes en el establecimiento de programas de protección, restauración y recuperación de la flora y fauna acuáticas, así como participar con la autoridad competente en la determinación de las especies de flora y fauna acuáticas en peligro de extinción, amenazadas y las que ameriten protección especial.	Planeación Gestión Información Monitoreo Vigilancia Coordinación institucional Fomento Administración
Instituto Nacional de Pesca	Certificar y registrar las líneas genéticas de especies acuícolas que se produzcan en el territorio nacional, así como de las especies cuyo genoma hubiera sido manipulado. Participar, con las unidades administrativas competentes de la Secretaría, con los sectores público, social y privado, en la formulación de programas de capacitación para el manejo integral y sustentable de la flora y fauna acuáticas y sus ecosistemas. Realizar, orientar y fomentar investigaciones científicas de la flora y fauna acuáticas, así como sobre su medio ambiente, disponibilidad, manejo, aprovechamiento integral y estrategias de recuperación o restauración. Coordinar la realización de estudios sobre la protección de la flora y fauna acuáticas y sus hábitats, así como del estado de salud de las pesquerías establecidas.	Información Investigación Coordinación institucional

A pesar de no haber alguna atribución con respecto al cuidado del impacto que tienen las actividades agropecuarias en la conservación y el uso sustentable de la biodiversidad, se trata de un sector sumamente importante, ya que siendo su principal característica la producción, las decisiones pueden estar sustentadas en criterios no necesariamente ambientales sino más ligados a la satisfacción de las demandas propias de su sector.

La única área de la SAGARPA que tiene por reglamento atribuciones específicas en materia de biodiversidad es la Dirección General de Vinculación y Desarrollo Tecnológico, que forma parte de la Subsecretaría de Agricultura. Entre las atribuciones de esta dirección, está el promover la investigación en materia de biotecnología, ingeniería genética, bioseguridad, organismos genéticamente modificados y el análisis de su impacto en los agroecosistemas.

El Cuadro 2 muestra los órganos desconcentrados y descentralizados que tienen atribuciones relevantes para la biodiversidad.

Comisiones intersecretariales

La primera de ellas es la CONABIO, cuyo objetivo es el de “coordinar las acciones y estudios relacionados con el conocimiento y la preservación de especies biológicas así como promover y fomentar actividades de investigación científica para la exploración, estudio, protección y utilización de los recursos biológicos tendientes a conservar los ecosistemas del país y a generar criterios para su manejo sustentable”.¹⁰ Esta Comisión está encabezada por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos y compuesta por los titulares de 10 secretarías de Estado.¹¹

Otro actor relevante en el escenario de la biodiversidad es la CIBIOGEM, que tiene su fundamento en la Ley de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados y cuyo objeto es “formular y coordinar las políticas de la administración pública federal relativas a la bioseguridad de los organismos genéticamente modificados”.¹²

Finalmente, la Comisión Intersecretarial para el Manejo Sustentable de Mares y Costas fue creada en junio de 2008 con el objeto de “coordinar, en el ámbito de sus respectivas competencias, las acciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal relativas a la formulación e instrumentación de las políticas nacionales para la planeación, ordenación y desarrollo sustentable de los mares y las

¹⁰Artículo primero del Acuerdo presidencial por el que se crea la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de marzo de 1992.

¹¹La Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Energía, la Secretaría de Economía, la Secretaría de Agricultura, Ganadería Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Turismo, la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. El titular de la SEMARNAT es quien funge como secretario técnico de la CONABIO.

¹²Artículo 19 de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados publicada el 18 de marzo de 2005.

costas del territorio nacional”.¹³ Esta Comisión es presidida por el titular de la SEMARNAT.

Políticas públicas

En el Cuadro 3 se presentan las políticas públicas cuyo objetivo se relaciona con la conservación y el uso sustentable de la biodiversidad. A nivel federal estas políticas son instrumentadas desde el sector ambiental, por la SEMARNAT y sus organismos desconcentrados y descentralizados.

CUADRO 3. Políticas públicas de promoción y fomento cuyo objetivo principal tiene que ver con la conservación y el uso sustentable de la biodiversidad

Institución	Instrumento de política	Descripción	Población objetivo	Influencia en el territorio
CONABIO	Estrategias Estatales para la Biodiversidad	Programa de asistencia técnica para elaborar de manera conjunta con las entidades su estrategia para la biodiversidad, partiendo de un diagnóstico y estableciendo los objetivos a seguir.	La población de las entidades federativas.	El objetivo es llegar a abarcar todo el territorio nacional
	Programa de Recursos Biológicos Colectivos	Programa de asistencia técnica para apoyar a productores para la certificación y la denominación de origen de sus productos.	Productores vinculados a la biodiversidad.	Proyectos específicos
	Proyecto del Corredor Biológico Mesoamericano México	Estrategia de 2ª generación para la conservación de funciones de conectividad fuera de áreas naturales protegidas a través de la reorientación de las inversiones en desarrollo rural y regional expandiendo los modelos agroecológicos, silvopastoriles y de diversificación productiva desarrollados por organizaciones de productores y de servicios técnicos en los corredores seleccionados.	Comunidades ubicadas en el área del CBMM.	Chiapas, Quintana Roo, Yucatán, Campeche y Tabasco



¹³Artículo primero del Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial para el Manejo Sustentable de Mares y Costas publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de junio de 2008.

Institución	Instrumento de política	Descripción	Población objetivo	Influencia en el territorio
DG de Vida Silvestre SEMARNAT	Unidades de manejo para la conservación de la vida silvestre (UMA)	Programa de fomento y gestión de autorización para la creación de UMA tanto para aprovechamiento extractivo como no extractivo.	Productores interesados en el aprovechamiento sustentable de la vida silvestre.	Áreas específicas creadas a solicitud del interesado
CONANP	Áreas naturales protegidas	Conjunto de programas para administrar las áreas protegidas por un decreto federal.	Propietarios, pobladores y por su naturaleza de bien público, todos los beneficiarios de los servicios ecosistémicos que proveen las ANP.	Áreas específicas seleccionadas por sus atributos ambientales
	Programas de Conservación para el Desarrollo Sostenible (PROCODES)	Programa de fomento de actividades productivas compatibles con el objetivo de conservar los ecosistemas y su biodiversidad mediante la participación directa y efectiva de la población.	Propietarios y habitantes en las ANP y otras modalidades de conservación.	ANP y otras áreas con modalidades de conservación
	Programa de Especies Prioritarias (PROCER)	Programa de protección y recuperación de 25 especies prioritarias en riesgo.	Propietarios, productores, habitantes, industria turística y ecoturística, comunidad científica, y por su naturaleza de bien público, todos los beneficiarios de los servicios ecosistémicos.	ANP y regiones prioritarias
PROFEPA	Programa de Procuración de Justicia Ambiental	Programa de inspección y vigilancia del cumplimiento de la legislación en materia de recursos naturales.	Por su naturaleza de bien público, todos los beneficiarios de los servicios ecosistémicos: La comunidad internacional, la sociedad nacional, los estados y los municipios.	Federal

CUADRO 4. Políticas públicas de promoción y fomento cuyo objetivo principal es diferente a la conservación y/o uso sustentable de la biodiversidad, pero que lo contienen como uno de sus elementos

Institución	Instrumento de política	Descripción	Población objetivo	Influencia en el territorio
SEMARNAT (Planeación)	Programa de Empleo Temporal (PET)	Mecanismo para proveer de un ingreso temporal a la población en los periodos donde no hay empleo por medio del pago de jornales para la realización de obras específicas.	Trabajadores que estén dispuestos a ganar 90% del salario mínimo (criterio de autoselección).	Desde la SEMARNAT se aplica en municipios y localidades de alta y muy alta marginación en todo el país.
CONAFOR	PROCYMAF, COINBIO y PROARBOL, específicamente el Fondo Patrimonial de Biodiversidad del Programa de Pago por Servicios Ambientales	Programas que conjuntan todas las actividades de la CONAFOR, desde la restauración hasta el establecimiento de plantaciones forestales. En el caso de PROARBOL, en varios de sus componentes el criterio de aprovechamiento sustentable de la vida silvestre y la conservación de la biodiversidad están presentes.	Propietarios forestales.	Todo el país, sin embargo existen criterios de calificación para el otorgamiento de los apoyos, en los cuales el tema de la biodiversidad está presente. Destaca de manera especial el tema de los pagos por servicios ambientales.
Subsecretaría de Planeación	Ordenamiento Ecológico del Territorio	Instrumento que busca armonizar las actividades que se llevan a cabo en el territorio y fijar políticas de protección, conservación, restauración y aprovechamiento, y criterios para el uso del territorio.	Tiene tres niveles, el general, que aplica a todas las acciones de la APF en el territorio, los regionales y los municipales.	Debe aplicarse en todo el territorio nacional.
Grupo de Carbono Forestal	Estrategia de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal	Mecanismo de planeación y coordinación interinstitucional para establecer objetivos de REDD y promover su instrumentación.	Por su naturaleza de bien público, todos los beneficiarios de los servicios ecosistémicos.	Todas las áreas del país consideradas bajo la definición de forestal adoptada por la Estrategia REDD.
Subsecretaría de Gestión	Evaluación de Impacto Ambiental	Mecanismo de prevención de impactos al ambiente y los hábitats naturales.	La población afectada o potencialmente afectada. Por su naturaleza de bien público, todos los beneficiarios de los servicios ecosistémicos.	Cualquier lugar en el país donde se proponga desarrollar una actividad regulada por el Reglamento de Impacto Ambiental.

Aspectos relevantes

- La mayor parte de los instrumentos se concentran en el sector ambiental, más específicamente en la CONANP, la DGVS de la Subsecretaría de Gestión y Protección al Ambiente y la CONABIO. Las principales políticas enfocadas directamente a la sociedad son las relacionadas con las UMA y las ANP, y tienen como objeto áreas específicas bien delimitadas. Las acciones son claramente ubicadas en el territorio, y no pueden ser identificadas como acciones con un impacto territorial general. El alcance de estas medidas se analiza en el capítulo Análisis de capacidades nacionales para la conservación *in situ* de esta misma obra.
- Los instrumentos vinculados a la Estrategia Nacional de Biodiversidad (ENB) y las Estrategias Estatales requieren de una consolidación aún mayor, pues si bien tienen posibilidades de impactar de manera más amplia en todo el territorio nacional, requieren reflejarse en acciones concretas como políticas públicas diseñadas e instrumentadas desde los gobiernos estatales. PROARBOL, que ha tenido elementos innovadores en la inclusión de criterios de conservación y uso sustentable de la biodiversidad para el otorgamiento de los apoyos así como en el tema de servicios ambientales a través del PSA-CABSA y el Fondo Patrimonial de Biodiversidad. Uno de sus programas consiste en ofrecer un pago para desarrollar acciones con el fin de conservar la biodiversidad presente. Por otra parte, en lo relativo a la elaboración de programas de manejo forestal, se apoya la elaboración de planes de manejo de vida silvestre (UMA extensivas) El manejo de vida silvestre está también incluido en los criterios de prelación para la selección de proyectos.¹⁴ CONAGUA no cuenta con ningún programa específico ni con recursos asignados para promover la conservación de la biodiversidad. Esto denota la falta de vinculación de esta Comisión con el sector del cual es parte.
- SAGARPA condensó recientemente los más de 50 programas que ejecutaba anteriormente en ocho programas. El tema de la biodiversidad está contenido en el Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria que mayoritariamente destina sus recursos a actividades ganaderas que generalmente conllevan prácticas que generan pérdidas considerables de biodiversidad a nivel local y regional.
- El avance más significativo que hay en términos de compromisos del sector agropecuario con respecto a la biodiversidad es el Convenio de Colaboración celebrado entre la SAGARPA y el CBMM el 7 de abril de 2008, con el objeto de establecer las bases para realizar acciones conjuntas a favor de la inducción del manejo sustenta-

¹⁴Para mayor información consultar las reglas de operación de PROARBOL vigentes, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 2007.

ble de los recursos naturales en zonas de baja producción agropecuaria, en las áreas con valor de conectores biológicos, y en ecosistemas naturales y poco alterados en los municipios que integran el CBMM.

Presupuesto

El presupuesto del sector ambiental está contenido en el Ramo 16, aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para 2008. Se observa que de los 39 mil millones de pesos destinados al sector ambiental, 75.4% de los recursos corresponden a la CONAGUA, seguido de la CONAFOR con el 13 por ciento.

Si no se considera a la CONAGUA, el gasto asignado al sector ambiental en 2008 se reduce a nueve mil 622.9 millones de pesos. Considerando únicamente las entidades del sector ambiental que se identificaron como aquellas directamente relacionadas con la conservación y el uso sustentable de la biodiversidad se dispone de aproximadamente dos mil 811 millones de pesos (que contienen gasto corriente y gasto de capital) para cumplir con los objetivos del sector. En contraste, los programas con un enfoque únicamente de fomento a la actividad agropecuaria, como el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) y Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera (PROGAN) cuentan con una asignación de 16 mil 678 millones de pesos y cuatro mil doscientos millones de pesos respectivamente.

Si se compara el presupuesto asignado para el sector ambiental, sin incluir a la CONAGUA, en los sectores no ambientales sobresalen el del Desarrollo Agropecuario y Pesquero que alcanza los 64 mil 447 millones de pesos (casi seis veces más que el ambiental) y el de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), que alcanza 58 mil 279 millones de pesos.

Lo relevante no es únicamente la gran diferencia presupuestal, sino el impacto de las acciones que puedan tener las políticas promovidas desde otros sectores en el tema de la conservación y el uso sustentable de la biodiversidad. En el caso de los sectores tomados como ejemplo en la Figura 2, el impacto de las políticas puede tener efectos adversos, tanto en cambio de uso de suelo y fragmentación del hábitat como en daños directos a las especies.

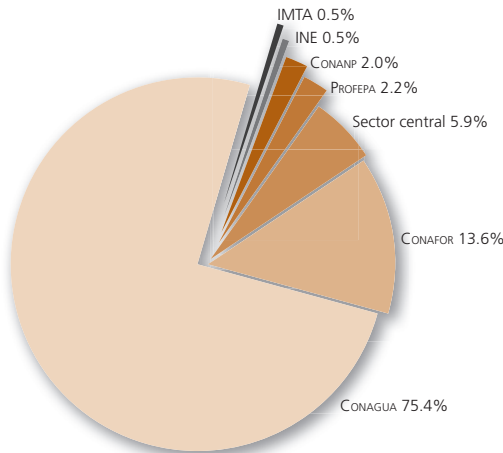


FIGURA 1. Asignación del Ramo 16 en 2008.

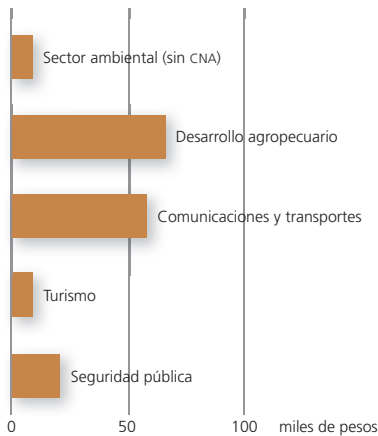


FIGURA 2. Comparación de PEF 2008 entre diferentes sectores.

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 2008.

Evaluación de capacidades

Con base en la identificación de capacidades, se establecieron las bases para determinar si los actores involucrados cuentan con las herramientas para el desempeño adecuado de sus funciones que conlleven al cumplimiento del mandato legal que les da sustento. En este rubro se consideró que existiera congruencia entre los instrumentos de planeación y que estuvieran traducidos en metas concretas. Asimismo, se tomó en cuenta que la institución tuviera la atribución definida en cualquier instrumento jurídico (Anexos 3 y 4).

Planeación

Todas las áreas analizadas tienen un impacto en la planeación de las políticas públicas con respecto a la conservación y el uso sustentable. La planeación se da en dos sentidos, en primer término está la planeación de las actividades, metas y estrategias de cada área y, en segundo, la planeación de manera coordinada de la política nacional para la conservación y el uso sustentable de la biodiversidad en México. Sin duda, el proceso de planeación es el fundamento de toda política pública y, de acuerdo con la estructura actual de la SEMARNAT, la Subsecretaría de Planeación y Política Ambiental (SPPA) debe sentar las bases para esta capacidad de todo el sector, sin embargo en el tema de la biodiversidad se observa la carencia de un proceso que lleve a todas las áreas involucradas a actuar de manera coordinada.

De acuerdo con el análisis realizado a los instrumentos de planeación como el PND, el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012 (PSMA-DRN) los documentos institucionales, el Programa Anual de Trabajo (PAT) y sus propias atribuciones y tomando en consideración que exista coherencia entre estos (jerárquica) así como determinación de metas conforme sus tareas, las áreas que han desarrollado una mayor capacidad de planeación y de influencia en la política ambiental son la CONANP, la CONAFOR, el CBMM (en su campo de acción), seguidos de la PROFEPA, la Subsecretaría de Gestión y la CONABIO. La CONABIO está realizando actualmente el análisis del capital natural de México (CONABIO, 2008 a y b; CONABIO, 2009; Sarukhán *et al.*, 2009), además de las estrategias estatales (www.conabio.gob.mx), los cuales tienen actualmente un valor fundamental para guiar la política estatal en la materia. Ambos representan avances muy importantes en materia ambiental; sin embargo, a nivel federal sus objetivos cuentan con poca presencia en el Programa Anual de Trabajo de la Secretaría. La capacidad de incidencia de la CONABIO en la planeación e implementación de la política ambiental del país se ve limitada por esta situación.

Diseño de políticas

Todas las áreas mencionadas tienen por atribución el diseño de políticas públicas. Por una parte, están aquellas áreas que cumplen con su objetivo, siguiendo sus propias

líneas de política como la CONANP, la CONAFOR y la PROFEPA. Por otra parte, están las áreas que, por sus atribuciones, deberían incidir directamente en el diseño de las políticas públicas, como el INE y la CIBIOGEM. A pesar de ello, el INE no lo hace porque se mantiene con una agenda restringida y, en el caso de la CIBIOGEM, no se ocupa de esta capacidad a pesar de que le corresponde de acuerdo al artículo 19 de la Ley de Bioseguridad y Organismos Genéticamente Modificados donde se expresa que tiene por objeto formular y coordinar las políticas. En las subsecretarías de la SEMARNAT se percibe la prioridad que se da a temas muy específicos, como son el cambio climático, océanos y costas en la Subsecretaría de Planeación; y el turismo y la industria en la Subsecretaría de Fomento y Normatividad. Por su parte, la Subsecretaría de Gestión y Protección Ambiental (SGPA) cuenta con las atribuciones exclusivas para hacer gestión, y está diseñando en su totalidad la política relativa al aprovechamiento sustentable de la vida silvestre.

Fomento

Por sus atribuciones, las áreas que más importancia tienen en lo que a fomento se refiere son la CONANP y la CONAFOR, que cuentan con los mecanismos suficientes para lograrlo. Destaca también la DGVS, de la SGPA uno de cuyos ejes es el fomento de las UMA que se lleva a cabo a través de la promoción directa y de foros de información, pero no cuenta con recursos para apoyar dicho fomento por medio de incentivos económicos. Otras áreas como el CBMM, la CONABIO y la Subsecretaría de Planeación también realizan acciones relacionadas con el fomento. Cabe mencionar el hecho de que la Subsecretaría de Fomento y Normatividad no tenga acciones concretas ni estén planteadas en el Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales (PNMARN), y hay que destacar que el Reglamento Interno de la SEMARNAT no le asigna al subsecretario esta atribución, aunque las direcciones generales que están a su cargo sí la tengan.

Gestión

La gestión, en términos del aprovechamiento y uso sustentable de la biodiversidad, está a cargo únicamente de dos áreas, la SGPA, que se encarga de otorgar todos los permisos y autorizaciones en la materia, y la CONANP, quien emite permisos de aprovechamiento en las ANP. La SGPA tiene a su cargo no solo todos los trámites de la DGVS, sino también los referentes a impacto y riesgo ambiental, zona federal marítimo terrestre y ambientes costeros, así como aprovechamiento y cambio de uso de suelo forestal. Tanto la CONANP como la SGPA cuentan con todos los mecanismos para cumplir con sus objetivos; pero sobre todo en lo referente a la Subsecretaría de Gestión, es necesario revisar y fortalecer el uso de mecanismos para tomar en cuenta opiniones técnicas de otras áreas, como el INE, la CONABIO y la CONAFOR. Las actividades de gestión se reali-

zan no solo a nivel central, sino en las delegaciones de la Secretaría donde el proceso de descentralización de algunas funciones se han concretado, por lo que en este punto la coordinación vuelve a ser un punto central, al igual que los criterios claros y unificados para autorizar o negar solicitudes. La gestión es una de las principales “ventanillas” que tiene el sector ambiental con los particulares, por lo que la transparencia y la claridad en los criterios son parte fundamental de la credibilidad del sector ambiental.

Regulación

Esta atribución corresponde a la Coordinación General de Asuntos Jurídicos y pasa por la Subsecretaría de Fomento y Normatividad Ambiental. Todas las áreas reconocen que son ellas quienes coordinan, y que el resto del sector provee los elementos para contribuir en el proceso. Sin embargo, no se han identificado hasta el momento procedimientos internos para la coordinación de dicho proceso y los funcionarios entrevistados tampoco tenían claridad al respecto. No existe seguimiento del impacto de la legislación ni de su eficacia y eficiencia como instrumento de política.

Generación de información

Todas las áreas deben generar información relevante relacionada con sus funciones. Esto incluye desde la conformación de sistemas de información hasta la información sobre su desempeño, presupuesto o áreas de atención. La Dirección General de Estadística e Información Ambiental es el área competente para diseñar y establecer los lineamientos sobre la calidad de la información y los mecanismos de acceso público y, en general, del marco conceptual del Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales (SNIARN).

Casi todas las áreas tienen la generación de información como parte importante de sus atribuciones; sin embargo, en todas ellas faltan mecanismos para el uso de esta información por parte de otras áreas. En general, las áreas generan información, pero están en un proceso de sistematización de las mismas, en especial la SGPA. Así, una dificultad permanente es el intercambio de información y coordinación entre las diferentes áreas.

Investigación

Por competencia hay cuatro áreas relevantes para la investigación, que son el INE, la CONABIO, el CBMM y la CIBIOGEM. Las dos primeras son las que tienen mayores atribuciones.

La mayoría de los usuarios de la investigación como tomadores de decisiones afirmaron que las áreas competentes no la generan en los tiempos necesarios y que al hacer su agenda de investigación sus necesidades no son tomadas cuenta. En el desarrollo de

los planes de trabajo no es posible prever qué temas emergentes pueden presentarse, por lo que no se programan ni la creación de conocimiento ni la obtención o generación de información alrededor de ellos. Asimismo, la colaboración con el sector académico (universidades, centros de investigación, etc.) es fundamental para retroalimentar a los sistemas oficiales. La falta de presupuesto para las instituciones gubernamentales dedicadas a la investigación dificulta tener información actualizada que cubra la cobertura necesaria para responder a las necesidades de los tomadores de decisiones del sector. De igual manera existe una falta de entendimiento entre lo que el tomador de decisión necesita, y lo que el investigador interpreta.

Monitoreo y evaluación

Si bien se trata de acciones diferentes, el monitoreo y la evaluación presentan condiciones similares para todos los actores involucrados.

Por una parte, están los procedimientos para programar, organizar, dirigir y evaluar el desarrollo de los programas y el desempeño de las atribuciones encomendadas a la unidad administrativa que está a cargo de estas actividades, cuya obligación está establecida por Reglamento Interno y cuyo cumplimiento se constata en el informe anual de labores de la SEMARNAT. Por otra parte, existe la obligación de la Dirección General de Planeación y Evaluación Ambiental de elaborar, con la participación de las unidades administrativas correspondientes de la Secretaría, los criterios para evaluar la política nacional de protección al ambiente, la conservación y restauración de los ecosistemas, y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, así como de participar en la difusión y comunicación de sus resultados. Las áreas entrevistadas en este trabajo manifestaron no conocer estos criterios, aunque sí cumplen con la obligación de reportar sus avances para su difusión.

Las áreas de la SEMARNAT que tienen a su cargo subsidios (por ejemplo los destinados al PET y PROARBOL) están obligados por el PEF a llevar a cabo evaluaciones de sus programas respectivos. Para contar con información que permita tener una visión progresiva de los resultados y hacer los ajustes que se consideren necesarios para el cumplimiento de sus objetivos, hace falta diseñar metodologías consistentes y a largo plazo que permitan un monitoreo y una evaluación adecuada.

Existen atribuciones específicas referentes al monitoreo para algunas áreas como la Dirección General de Gestión Forestal y Suelos, las delegaciones federales, la de Investigación de Ordenamiento Ecológico y Conservación de Ecosistemas del INE y la CONANP. Esta capacidad se encuentra sujeta a temas muy específicos como el Inventario Nacional y de Suelos, los riesgos que representan los OGM, o las poblaciones de vida silvestre en riesgo. No existe mandato legal que obligue a las áreas a hacer monitoreo de las políticas que aplican.

En este punto, también es relevante la promoción de la participación pública como contraparte en el monitoreo y la evaluación de los impactos, a través de figuras como los observatorios ciudadanos.

Otro aspecto que hay que resaltar es que los resultados que derivan de la evaluación a los procesos de gestión no se confrontan con el estado de los recursos, por lo que no se tiene información del impacto de estos procesos en la conservación o deterioro de los mismos.

Inspección y vigilancia

La PROFEPA es la autoridad competente para llevar a cabo esta atribución, complementada con atribuciones de CONAPESCA y CONAGUA. El constante obstáculo que se presenta para que pueda ejercerla de manera eficiente y efectiva es la debilidad de las instituciones responsables de generar entornos de gobernabilidad y administrar incentivos consistentes para fomentar las conductas deseadas y garantizar, en última instancia, el cumplimiento de la ley. Con mayor frecuencia se señala la falta de presupuesto, que se traduce en poco personal, pocas herramientas técnicas para luchar contra infractores, y falta de material de cómputo para poder capturar y analizar la información de las actas levantadas en campo que, a su vez, son insumos importantes para la planeación de operativos, entre otras cosas. Se reconoce la falta de capacitación para sancionar los ilícitos por parte de los inspectores, lo que hace que muchos delitos se lleven a cabo sin que haya conocimiento por parte de la PROFEPA. La planeación y la capacidad de análisis deben ser fortalecidas en los tres poderes, y en particular en el caso del Legislativo, los marcos jurídicos aplicables deben fortalecerse ya que también existen vacíos que obstaculizan el cumplimiento de metas.

Administración

La percepción de que falta presupuesto para el logro de los objetivos es común en el sector. En algunas áreas se considera que existen fallas en la asignación de recursos, a causa de una mala planeación.

En este sentido, hay que destacar que desde el año 2000 la CONANP ha incrementado su presupuesto en un alto porcentaje por la activa promoción de sus actividades y de la importancia que tienen en el Congreso de la Unión.

Por otra parte, de acuerdo con el Reglamento Interno de la Secretaría, el oficial mayor tiene como atribución establecer normas, sistemas y procedimientos para la administración de los recursos humanos, materiales y financieros de la Secretaría, así como de sus órganos desconcentrados. Asimismo, en las áreas sustantivas y en las direcciones generales existe un área encargada de la administración y de la rendición de cuentas. En este sentido, se considera que sí existen capacidades al respecto.

Sin embargo, muchas áreas, como la DGVS y la DGGFS, requieren ser reforzadas y consolidadas en lo que a recursos humanos y financieros se refiere, pues sus capacidades actuales son limitadas con respecto a la cantidad de trámites que deben atender. Esta contradicción resulta particularmente grave si se considera que estas dos áreas son verdaderamente estratégicas para el aprovechamiento y la gestión de la biodiversidad.

Coordinación institucional

En términos generales, la comunicación entre las áreas es insuficiente, debido principalmente, a la estructura de la Secretaría que está ordenada por capacidades (gestión, planeación y diseño de políticas, regulatoria, investigación y vigilancia, entre otras) y a la falta de una verdadera transversalidad entre las áreas, situación que coincide con la ausencia de un liderazgo que promueva esta comunicación entre el sector. Existe un área de transversalidad en la Subsecretaría de Gestión, pero se centra principalmente en acciones concretas entre las diferentes áreas de la SEMARNAT con otras dependencias fuera de ella, y no al interior.

Nivel estatal

El análisis que se presenta a continuación se basa en la revisión de la legislación federal y de las atribuciones que en la materia se definen como competencia de los estados, así como en la información obtenida de un taller realizado para obtener información específica sobre cada una de las capacidades evaluadas en la presente investigación.

Cabe señalar que las competencias estatales están definidas en las leyes generales que regulan a la biodiversidad. El Congreso tiene el mandato constitucional, establecido en el artículo 73, fracción XXIX, inciso G, de expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico. Este precepto se fundamenta en que la problemática ambiental es también regional, y por esto es indispensable que todos los actores gubernamentales se involucren y tengan competencias para la conservación y uso sustentable de la biodiversidad.

A manera de simplificación se puede decir que la relación entre los estados y la federación está dada por tres vías básicamente:

1. La presencia que tienen las Secretarías de Estado a través de sus delegaciones. Las delegaciones estatales instrumentan las políticas federales pero son también la instancia que debe captar y comunicar la situación estatal hacia el nivel central.
2. La Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), cuyo objeto es fortalecer el federalismo. La CONAGO incluye a todos los ejecutivos de los gobiernos de las

entidades federativas, y se estructura a través de 27 comisiones temáticas de trabajo. Una de estas comisiones es la de Medio Ambiente, creada en 2006.

3. Las autoridades ambientales de cada entidad federativa, que tienen que ver con las estructuras de gobierno de cada estado. Los mecanismos para relacionarse con la federación no son claros en este sentido, ya que se trata de dos niveles distintos de gobierno, y tienen que ver con las agendas y las prioridades del sector ambiental tanto a nivel federal como estatal.

Se han identificado dos mecanismos cuya instrumentación vincula a las autoridades federales y estatales en el tema de la conservación y el uso sustentable de la biodiversidad. El primero es el Programa de Desarrollo Institucional (PDIA), que ha sido instrumentado desde el año 2000 por la Subsecretaría de Planeación. Se originó como un complemento al programa de descentralización del gobierno federal, apoyado por un crédito de ajuste estructural del Banco Mundial y que fue diseñado para el fortalecimiento a la capacidad de gestión ambiental de los gobiernos estatales en aquellas materias que se convengan entre cada uno de ellos y la SEMARNAT. El PDIA ha constituido una opción importante para llevar a cabo un proceso de descentralización gradual y programado.

El segundo instrumento, que ya ha sido mencionado anteriormente, es el de las Estrategias Estatales para la Biodiversidad (EEB) que se derivan de la Estrategia Nacional sobre Biodiversidad en México. Las estrategias se fundamentan en un proceso participativo que parte de un “Estudio de Estado”, que corresponde a un diagnóstico de la biodiversidad. Posteriormente se desarrolla la Estrategia Estatal como herramienta de planificación que establece las acciones y los recursos necesarios para la conservación a nivel estatal. Las EEB constituyen un instrumento fundamental para promover la conservación y el aprovechamiento sustentable de la biodiversidad a largo plazo ya que cumplen con tres elementos fundamentales:

- a) Diagnóstico (Estudio de Estado)
- b) Participación social (Estrategia Estatal)
- c) Trabajo conjunto entre entidades de gobierno federal y estatal (Plan de acción)

Análisis de las capacidades (Anexo 5)

La institucionalidad de los estados en materia de conservación y uso sustentable de la biodiversidad se puede analizar en tres grandes grupos:

- 1) Aquellos estados donde existe una Secretaría de Medio Ambiente o similar en la cual se concentra toda la política.
- 2) Estados donde las atribuciones en términos de medio ambiente están en una subsecretaría, instituto o coordinación dependiente de un sector más amplio.
- 3) Estados donde el área ambiental concentra la parte normativa y la parte ejecutora, en ellos el manejo de vida silvestre está a cargo de las dependencias del ramo agropecuario.

En los casos donde existen áreas naturales protegidas de carácter estatal éstas siempre están vinculadas a la institución encargada del medio ambiente.

Planeación

El Programa Estatal de Desarrollo constituye el eje de la planeación de las políticas. En todos los casos analizados el tema de la biodiversidad está representado en al menos un programa sectorial. Otro de los instrumentos que se reconoce en todos los casos es el Programa Operativo Anual (POA) en el cual se establecen objetivos y metas para cada una de las áreas. Resalta también la concurrencia con las áreas estatales de la planeación, ya sea los Comités Estatales para la Planeación del Desarrollo (COPLADES), secretarías de Planeación e incluso se mencionó en algunos casos a las áreas encargadas del presupuesto estatal.

En la mayor parte de los casos analizados se conocen muy bien los procedimientos de planeación y de consulta al interior de las instituciones y, en más de la mitad de los casos analizados existe de manera expresa el componente de consulta al sector social por medio de talleres.

Diseño de políticas

De manera generalizada, el Plan Estatal de Desarrollo se considera como la primera fuente de diseño de políticas, y la capacidad de diseñarlas está en la secretaría, instituto o comisión del ramo. Sin embargo, es necesario comentar que en algunos casos se hace referencia expresa al ejecutivo del estado, así como al Congreso Estatal como responsables de aprobar los presupuestos y los programas. Las EEB aparecen, en donde se cuenta con ellas, como la fuente tanto de planeación como de diseño de políticas públicas, y en estos casos existe una articulación entre varias instituciones para darles seguimiento.

Fomento

En esta capacidad los arreglos institucionales de cada estado tienen un impacto importante; por una parte, algunos de los estados cuentan con instancias que solo son normativas y que no tienen ninguna atribución para la instrumentación de políticas

públicas (por ejemplo, Jalisco, San Luis Potosí y Tabasco). En estos estados el fomento está a cargo de las secretarías del ramo agropecuario y de desarrollo rural. En estos casos, lo que se necesita es fortalecer las relaciones para que los programas de fomento se apeguen a la normatividad ambiental.

El segundo caso es el de aquellas instancias que sí realizan labores de fomento, donde sobresalen tres tipos:

- a) Reproducción, repoblación (reintroducción) y registro de especies.
- b) Campañas de fomento para uso sustentable de los recursos naturales (plantas medicinales, áreas específicas).
- c) Apoyo y capacitación para UMA.

Uno de los aspectos más preocupantes en cuanto al fomento es que existen programas que se contraponen, como los del sector agropecuario, que tienen mucho más recursos e impactan de manera directa a la conservación y al uso sustentable de la biodiversidad. En lo referente a la coordinación, todos los estados analizados reconocen la interacción con la SEMARNAT (específicamente con la DGVS) y con la CONANP. Específicamente en términos de reintroducción y repoblación de y con especies forestales, hay una crítica con respecto a la disponibilidad de plantas por parte de la CONAFOR, que no siempre proporciona plantas nativas. En este sentido, una preocupación reiterada es la falta de programas locales para la conservación de especies y, en el caso forestal, para colecta de germoplasma.

Gestión

En términos de gestión directamente relacionada con la biodiversidad, se identificaron tres niveles de acción en los estados analizados:

- a) Estados que apoyan a los interesados en los trámites de gestión para vida silvestre, a manera de intermediarios con la federación.
- b) Estados que consideran que eso es función de la federación y por lo tanto no hacen nada al respecto.
- c) Estados que tienen completamente descentralizada toda la gestión de vida silvestre, lo cual se ha hecho bajo el esquema de convenios de coordinación. Estos son Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Tamaulipas y Nuevo León.

En lo relativo a la relación con la federación, sin duda la principal interlocutora en trámites de gestión es la SEMARNAT, a través de las subdelegaciones de la Subsecretaría de Gestión. Preocupa de manera especial que en el caso de las manifestaciones de

impacto ambiental (MIA), que son competencia de la federación, la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de las SEMARNAT no está obligada a tomar en cuenta la opinión del Estado.

Regulación

En todos los casos analizados, el tema de la función de formular y decretar la normatividad presenta dos circunstancias: por una parte, todas las instituciones de medio ambiente, sea cual sea su nivel, son entidades normativas, por lo que sus funciones incluyen todos los aspectos relativos a esta capacidad, de acuerdo a las atribuciones de los estados establecidas en las leyes generales. Es especialmente relevante la capacidad de establecer y administrar ANP de carácter estatal. En este caso, se trata de una de las principales funciones que realizan las instituciones de medio ambiente en los estados. Hay que anotar también que las definiciones y tipologías de las áreas naturales dependen de las legislaciones de cada entidad. Los estados pueden y deben ejercer su capacidad regulatoria hasta donde la federación se los permita.

Generación de información e investigación

En ninguna de las entidades federativas analizadas existe la atribución de generar información y realizar investigación de manera específica; sin embargo, en todos los casos considerados se reconoció la importancia de vincularse con instituciones de educación superior, centros de investigación y organizaciones no gubernamentales dedicadas a estas actividades. En este aspecto, las universidades estatales, así como la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Politécnico Nacional destacan por apoyar a los estados en sus necesidades de investigación. Destaca también la labor del CONACYT, especialmente a través de los fondos sectoriales y mixtos, así como de las Comisiones Estatales de Ciencia y Tecnología. La CONABIO, a través del financiamiento que brinda a proyectos específicos identificados como prioritarios, juega un papel relevante en la investigación orientada a la biodiversidad. Es necesario recalcar que en los casos donde existe un proceso para generar una EEB, se incrementan las capacidades de las entidades estatales, ya que, al ser éstas quienes coordinan los estudios de estado, fortalecen las capacidades y la presencia institucional en este tema.

Monitoreo y evaluación

El monitoreo puede ser básicamente de dos tipos: de desempeño o de impacto. El monitoreo del desempeño se realiza de manera periódica en las instituciones, como seguimiento a sus programas operativos. Los organismos de planeación de los estados (COPLADES o similares) también tienen la atribución de monitorear el cumplimiento de las metas. Esta actividad se realiza a nivel federal y estatal de manera relativamente

continua, y está entre las actividades cotidianas de rendición de cuentas de la actividad pública. Por el contrario, el monitoreo del impacto de las políticas públicas es aún incipiente, sobre todo en lo que a resultados en el campo se refiere, y se realiza mayoritariamente en las UMA. La mayor parte de los estados analizados reconoce no tener mecanismos de monitoreo, pero consideran que en este aspecto se apoyan en instituciones como la PROFEPA y las procuradurías de medio ambiente estatales, así como en instituciones académicas.

En términos de evaluación sucede algo similar. Existen claros mecanismos para la evaluación del desempeño o gestión pero no del impacto de las actividades que se desarrollan en cumplimiento de objetivos de alto nivel. En los estados que cuentan con EEB también se está instrumentando un mecanismo de evaluación.

Inspección y vigilancia

Se reconoce que la inspección y la vigilancia son atribuciones de los tres niveles de gobierno y que se tienen que realizar en coordinación. Hay una buena relación entre los estados y la PROFEPA, pero también hay una reiterada mención específica de la falta de presupuesto y de personal en campo.

Existen también procuradurías estatales para la protección del ambiente, aunque en pocos estados, y en este aspecto se reconoce la necesidad de una participación más activa por parte de los municipios y de la ciudadanía. Otro aspecto clave es la capacitación de los cuerpos de seguridad (policías, ejército) de los tres niveles de gobierno, así como de las aduanas en el caso de los estados fronterizos, para que haya un mayor conocimiento de la legislación ambiental y de aspectos específicos que les permitan aplicarla (por ejemplo, para poder reconocer especies cuyo tráfico está prohibido) y tengan la posibilidad de detener en flagrancia y turnar rápidamente a las autoridades competentes.

Administración

El presupuesto y los recursos con los que cuentan las áreas dependen del nivel de la estructura en la que estén ubicados (secretaría, subsecretaría, instituto, dirección) así como de las prioridades estatales, de manera que cada caso es particular. Sin embargo, la mayor parte de los funcionarios consultados opina que los recursos materiales y humanos con los que cuentan para operar son insuficientes. Existen dos aspectos que de manera general son compartidos: a) la importancia del PDIA como fuente de recursos para los proyectos ambientales, y b) el desconocimiento y la poca capacitación que tienen las unidades encargadas de la administración y el presupuesto sobre las necesidades y el tipo de equipo necesarios para la planeación, el monitoreo y la evaluación de impactos.

Coordinación interinstitucional

La coordinación con las instituciones federales y estatales alrededor de los temas ambientales depende en mucho de qué temas son reconocidos como prioritarios en la agenda estatal. La coordinación con la SEMARNAT así como con sus organismos descentralizados y descentralizados se considera buena, sin embargo, destacan la poca coordinación que existe entre estados vecinos y el escaso número de foros de comunicación entre las entidades encargadas de la biodiversidad.

La coordinación institucional como la realización de actividades conjuntas es la esencia de una política pública y lo que las hace una realidad.

Barreras y amenazas para la implementación de políticas nacionales

En los cuadros 5 y 6 se identifican, para cada una de las capacidades analizadas, los aspectos positivos y las barreras y amenazas, así como las necesidades, a nivel federal (Cuadro 5) y estatal (Cuadro 6) respectivamente.

En general, se observa que existen importantes avances en la instrumentación de las políticas para la biodiversidad, principalmente por las UMA y la ANP, que ya son parte del trabajo cotidiano que se realiza en los estados. Los diferentes niveles de gobierno se han apropiado, en gran medida, de estos esquemas. También ha habido un importante desarrollo en instrumentos de legislación en la materia.

Hay una presencia importante del tema de la conservación y uso sustentable de la biodiversidad en los instrumentos de planeación como el PND, planes estatales de desarrollo, planes y programas sectoriales, en este sentido, sí se puede considerar que la biodiversidad, junto con otros aspectos ambientales, se ha convertido en un tema importante en la agenda política. En estos momentos resulta relevante analizar cómo transitar de los objetivos hacia las acciones concretas de manera integrada. Se cuenta ya con instrumentos a nivel federal y estatal que podrían guiar la política. La Estrategia Nacional sobre Biodiversidad en México (CONABIO, 2000) y las diferentes estrategias estatales para la conservación y uso de la biodiversidad, promovidas también por la CONABIO, son, tanto por sus fundamentos como por el alcance de sus metas, instrumentos fuertes que permiten orientar las políticas públicas en la materia.

CUADRO 5. Barreras y amenazas para la implementación de políticas públicas en la APF

Capacidad	Aspectos positivos	Barreras	Amenazas	Necesidades
Planeación y diseño de políticas públicas	Cada área tiene claros sus procedimientos internos para la planeación y el diseño de políticas.	No hay una planeación coordinada para el tema. El diseño de las políticas aún se enfoca a programas concretos (UMA, ANP). El tema de la restauración no está aún en la agenda de las áreas que diseñan e instrumentan políticas.	Cambio en las prioridades de la APF y de la SEMARNAT hacia temas no vinculados con la conservación de la biodiversidad.	Establecer los mecanismos de planeación para que se coordinen todas las áreas involucradas. Transitar hacia políticas con un mayor impacto territorial (dentro y fuera de áreas protegidas y UMA).
Instrumentación de políticas públicas (gestión, fomento y regulación)	Hay experiencia en la instrumentación de las principales políticas (UMA, ANP). Hay innovación en temas que abarcan territorios específicos CBMM, EEB, PROCER-VM.	Falta coordinación entre oficinas centrales y delegaciones u organismos regionales. No hay coordinación intrasectorial para conjuntar y complementar instrumentos.	Corrupción. Incumplimiento de las leyes. Intereses de otros sectores y políticas con impactos negativos que cuentan con mayores presupuestos y presencia en campo. Falta de mecanismos de coordinación con otros sectores.	Establecer prioridades en la agenda ambiental (federal y estatal) y orientar la instrumentación de políticas de manera consistente.
Monitoreo y evaluación	Por ley es obligatorio evaluar programas de subsidio. Hay monitoreo y evaluación de la gestión por parte de la función pública. La LFTAIPG (Transparencia y Acceso) obliga a tener orden y una mayor rendición de cuentas.	No hay cultura de monitoreo. Faltan líneas de base para evaluar resultados. Cambio en el uso de metodologías que impiden tener medidas del impacto en el tiempo y medidas comparativas. No existen criterios de evaluación del impacto de las políticas.	No se identifican amenazas, se trata sobre todo de eliminar las barreras.	Avanzar hacia mecanismos e instrumentos de monitoreo y evaluación del impacto. Promover observatorios ciudadanos para la conservación y el uso sustentable de la biodiversidad.



Capacidad	Aspectos positivos	Barreras	Amenazas	Necesidades
Inspección y vigilancia	Se han fortalecido las labores de inspección y vigilancia. Los estados han generado sus instituciones y colaboran con la PROFEPA. En algunos casos se cuenta con mecanismos comunitarios de inspección y vigilancia.	Falta de presupuesto. Falta de personal en campo.	Incumplimiento y/o desconocimiento de la legislación. Falta de conocimiento de organismos de seguridad sobre el marco jurídico ambiental. Presión sobre los recursos y cambios de uso de suelo.	Fortalecer a la PROFEPA con recursos y plazas. Comprometer y capacitar a otras instituciones de carácter federal como los cuerpos de seguridad y las aduanas. Apoyar y fortalecer las iniciativas comunitarias cuando sea necesario.
Administración	Incremento de presupuesto en los últimos años, principalmente 2007 y 2008, a Vida Silvestre y la CONANP.	Cada área elabora su presupuesto de manera independiente y no responde a un establecimiento de prioridades. Existen inercias por los mecanismos de asignación de recursos de la SHCP que pueden generar incentivos perversos en el uso de recursos.	Recortes presupuestales por cambio de prioridades. Incremento presupuestal en programas que afectan de manera negativa la conservación y el uso sustentable de la biodiversidad.	Mejorar el proceso de planeación-presupuestación para todo el tema de la biodiversidad de manera conjunta, estableciendo prioridades y redistribuyendo recursos.
Generación de información e investigación	Existen diversos sistemas de información (SNIB, SNIF, SNIAR). Los Fondos Sectoriales han dado un impulso a la investigación aplicada orientada a atender las necesidades de conocimiento relacionadas con las prioridades ambientales.	No están claros los mecanismos que vinculan la agenda de investigación con las necesidades de los que diseñan las políticas públicas. Falta de mecanismos para la transmisión del conocimiento generado. A veces no coinciden los tiempos de la investigación con los tiempos de la toma de decisiones. La falta de coordinación de los sistemas de información puede generar confusión.	Cambio en las prioridades de los Fondos Sectoriales. Falta de claridad en los procedimientos administrativos de los mecanismos de financiamiento para la generación de conocimiento. Ausencia de incentivos de instituciones de investigación a los investigadores para trabajar en el tema de la conservación y el uso sustentable de la biodiversidad.	Cuidar que los sistemas de información no se vuelvan una base de datos únicamente. Fortalecer los sistemas de información que sustentan las decisiones: hacerlos comprensibles y vinculantes para la toma de decisiones y para la evaluación de la gestión. Fortalecimiento de los mecanismos de identificación de necesidades prioritarias de conocimiento y/o información y de los mecanismos, incorporación a la toma de decisiones y la generación de políticas públicas.



Capacidad	Aspectos positivos	Barreras	Amenazas	Necesidades
Coordinación interinstitucional (intrasectorial e intersectorial)	Las diferentes atribuciones están claras en las leyes generales. Hay experiencias de coordinación de instituciones para el funcionamiento de comisiones (CONABIO, CIBIOGEM).	Hay poca comunicación tanto al interior de las entidades de la SEMARNAT como con las de otros sectores, especialmente con la SAGARPA.	Diferentes visiones de lo que implica "uso de la biodiversidad", sobre todo desde el sector agropecuario.	Establecer obligaciones claras referentes a la coordinación desde el momento en el que se inicia la planeación de las políticas. Contar con una institución que asuma el papel de "líder" específicamente en el tema de la biodiversidad y que pueda coordinar el trabajo de todas las instituciones vinculadas.
Participación social	La legislación ambiental contempla mecanismos de participación social. Consejos Consultivos, ANP, UMA.	No están claros los procedimientos para garantizar la participación en todas las áreas. Hay grupos con más representación que otros (el sector social está menos organizado que el académico). Diferentes niveles de competencia y efectividad en las agrupaciones civiles.	La desinformación y la apatía. Grupos que toman el tema como bandera política y generan mayor confusión.	Mayor información a la sociedad en general sobre la importancia no solo de la conservación, también la del uso sustentable. Trabajar en las capacidades de organización de los grupos sociales que hacen aprovechamiento. Fortalecer y apoyar vínculos entre los diferentes actores. (Productores/ comunidades/ academia/ONG.)

CUADRO 6. Barreras y amenazas para la implementación de políticas públicas en los estados

Capacidad	Aspectos positivos	Barreras	Amenazas	Necesidades
Planeación y diseño de políticas públicas	El tema está incluido tanto en los Programas Estatales de Desarrollo como en Planes Sectoriales. Los procedimientos de planeación al interior del estado, incluyen los POA y los procedimientos de consulta entre diferentes actores. Cuentan también con los COPLADES en donde se discute la asignación de presupuesto.	Falta de coordinación con la Federación y los municipios.	Los Congresos estatales son los que asignan el presupuesto, y no necesariamente hay continuidad en la identificación de los temas que consideren importantes. Cambio en las prioridades de los gobiernos debido a problemas diferentes, como la inseguridad y la inestabilidad económica.	Fortalecer los mecanismos que conjunen tanto a la federación como a los municipios. Promover las EEB. Introducir en el Congreso y ante las entidades encargadas de la planeación y el presupuesto el tema de biodiversidad.
Instrumentación de políticas públicas (gestión, fomento y regulación)	Existen procesos de descentralización de la gestión, ésta se liga al fortalecimiento de las capacidades institucionales. En el caso de fomento, los estados realizan acciones de reintroducción y repoblamiento, y hay una fuerte labor de educación ambiental. La regulación es el instrumento más generalizado.	Falta de atribuciones para acciones de gestión y fomento y coordinación con quienes sí tienen estas atribuciones.	Otras políticas sectoriales con impactos negativos en la biodiversidad: desarrollo agropecuario y generación de infraestructura. Reducción de los recursos del PDIA de los cuales se sostienen muchas de las políticas estatales.	Mayor coordinación entre la Federación y los estados para fortalecer los esfuerzos de estos últimos, sobre todo en lo relativo a la gestión y al fomento de políticas públicas. En lo relativo a las ANP, se debería fortalecer la comunicación entre las entidades estatales encargadas del tema para el intercambio de experiencias y de marcos conceptuales.



Capacidad	Aspectos positivos	Barreras	Amenazas	Necesidades
Monitoreo y evaluación	Hay mecanismos exitosos de monitoreo, por ejemplo, el de calidad del aire lo cual puede ser un referente para ampliar el monitoreo y la evaluación a otros campos. También se observan mecanismos de monitoreo y evaluación del desempeño de las políticas.	Falta de interés, de presupuesto y/o de obligación de monitorear y evaluar el impacto de las políticas. Es una de las áreas más descuidadas.	Faltan capacidades institucionales.	Mecanismos claros que obliguen a una evaluación y monitoreo integral, tanto del desempeño como del impacto. Capacitación sobre el uso de mecanismos, desde la selección y seguimiento de indicadores clave hasta tecnologías de punta. Vincular el monitoreo y la evaluación a otros mecanismos de participación como los observatorios ciudadanos.
Inspección y vigilancia	Existe, en términos generales, una buena relación con la PROFEPA. En materia estatal hay un importante número de entidades que cuentan con procuradurías estatales. Algunos estados han avanzado en la promoción de la denuncia ciudadana.	Faltan recursos, personal y capacitación suficientes. Falta coordinación con otros niveles (municipios) y con cuerpos de seguridad para poder actuar de manera conjunta.	Las mismas que a nivel federal: incumplimiento y/o desconocimiento de la legislación; falta de conocimiento de organismos de seguridad (federales, estatales y municipales) para especies incluidas en la Norma; presión sobre los recursos y cambios de uso de suelo; corrupción por parte de autoridades y de órganos de justicia; falta de seguridad para quienes realizan las inspecciones.	Mayor presupuesto operativo y más personal capacitado en la PROFEPA y las procuradurías estatales. Capacitación y coordinación con autoridades municipales y con cuerpos de seguridad. Proveer a la ciudadanía de información y establecer mecanismos de denuncia. Capacitación a los órganos de justicia para hacer cumplir la legislación ambiental.
Administración	A pesar del poco presupuesto con el que cuentan, en todos los estados hay presencia del tema.	Poco reconocimiento de la importancia del tema por parte de quienes asignan el presupuesto (congresos, secretarías y cuerpos administrativos).	Una disminución en los recursos por no considerar la biodiversidad como un tema prioritario. Que disminuyan los recursos del PDIA.	Ampliar fuentes de financiamiento. Fortalecer el PDIA. Mayor cabildeo con los congresos locales.



Capacidad	Aspectos positivos	Barreras	Amenazas	Necesidades
Generación de información e investigación	Las entidades resuelven sus necesidades de investigación a través de convenios con instituciones de educación superior y ONG. Los Fondos Sectoriales son una herramienta importante.	Dependen del presupuesto para contratar asesorías. No se utilizan las bases de datos de los sistemas de información ambiental como una fuente de información.	Falta de presupuesto para contratar asesorías. Falta de continuidad y calidad en los procesos administrativos que permiten financiar la investigación.	Mayor presencia del INE y la CONABIO en los estados. Mayor desarrollo de mecanismos de comunicación de la información científica disponible.
Coordinación interinstitucional	Hay canales de coordinación con el gobierno federal, principalmente con la SEMARNAT, la CONANP y la PROFEPA.	No hay una buena coordinación con los municipios, así como con la CONABIO y con el INE. Poca comunicación entre estados vecinos y/o con intereses comunes. Concentración de las instituciones en sus propias "agendas" propicia que el tema sea relegado.	No se perciben amenazas sino barreras.	Promover canales de comunicación entre los tres niveles de gobierno así como entre diferentes estados.
Participación social	La consulta social por medio de talleres, comités, organismos ciudadanos ya es una práctica común en los procesos de planeación. Se considera a las ONG y a la academia como sectores que fortalecen el cumplimiento de los objetivos de conservación y uso sustentable de la biodiversidad.	Que la participación se considere solo como un procedimiento. No se observaron procedimientos para la participación de la sociedad no organizada.	Falta de motivación de los diferentes grupos sociales por sentir que su participación no es tomada en cuenta.	Estudios específicos que permitan comprender bien cómo funcionan los mecanismos de participación social efectivos. Apoyo y capacitación a los diferentes niveles de gobierno para promover la participación social e incorporarla cotidianamente. Los observatorios ciudadanos y figuras semejantes pueden ser un avance en la materia.

Consideraciones finales

- Para la planeación y el diseño de las políticas, es importante que el sector ambiental se coordine con todas las áreas de la APF y trascienda hacia políticas con mayor impacto territorial, considerando no solo UMA y ANP sino todos los temas de la Estrategia Nacional de Biodiversidad. La coordinación con los diferentes niveles de gobierno y con la sociedad en general debe ser una prioridad en la planeación y en el diseño de políticas, de ahí el valor y la relevancia de la estrategia nacional en relación con las estrategias estatales.
- Las principales barreras para implementar y fortalecer los instrumentos de política ambiental (planeación, fomento, gestión, regulación) y las capacidades para llevarlos a cabo son una vez más la falta de voluntad política y de coordinación entre los diferentes actores involucrados. En los estados, la falta de atribuciones para la gestión y el fomento es causa de que falten acciones concretas de alcance a largo plazo. El tema de la descentralización y, más específicamente, del fortalecimiento institucional a nivel estatal no ha sido suficientemente desarrollado a pesar de los esfuerzos del PDIA. Entre las principales amenazas identificadas están la reducción en los recursos para seguir apoyando el desarrollo institucional en los estados, la corrupción, las actividades ilegales y los impactos negativos que puedan tener otros sectores con mayores recursos y más apoyo político como el agropecuario, el turístico o el de infraestructura.
- Si bien tanto a nivel federal como estatal existen mecanismos claros para el monitoreo y la evaluación del desempeño, no se cuenta con herramientas equivalentes en lo que al impacto de las políticas públicas se refiere, y existe un vacío no solo en lo referente a parámetros ecológicos sino también en lo que a las condiciones sociales y económicas se refiere.
- Las principales barreras para la inspección y vigilancia son la falta de presupuesto y de recursos humanos y materiales para realizar estas funciones, tanto por parte de la PROFEPA como de las procuradurías estatales. Adicionalmente, cabe subrayar que no se ha logrado la suficiente coordinación con los municipios y con los cuerpos de seguridad. En este sentido, hace falta mayor capacitación para los organismos de impartición de justicia aunada a un mejor conocimiento de las leyes y una mayor participación por parte de la sociedad.
- Las principales amenazas para las actividades de inspección y vigilancia son la debilidad de las instituciones, su falta de eficacia y legitimidad, que comprometen en algunos lugares la gobernabilidad. La falta de cumplimiento de la ley y de presencia institucional en algunas zonas genera vacíos de poder que son ocupados mediante el desarrollo y organización de ciertos sectores que realizan las actividades ilícitas.
- Los temas relacionados con la administración, el presupuesto, los recursos huma-

nos y los recursos materiales son una de las principales barreras, ya que no solo se considera que el presupuesto es insuficiente, sino que los órganos administrativos no comprenden cabalmente la necesidad material y otro tipo de apoyos. En este sentido, cabe recalcar que la asignación de presupuesto pasa por muchas instancias, que van desde el Congreso hasta los órganos encargados de las finanzas públicas y los administrativos de las instituciones, y si el tema no es de interés para alguno de estos actores, se refleja en la asignación final.

- Las principales barreras para la investigación ambiental tienen que ver con la falta de coordinación entre las instituciones que la realizan y los tomadores de decisiones, lo que se refleja en que las agendas de las primeras no necesariamente cubren las necesidades de los segundos. En contraparte, es común que los planes de trabajo de los tomadores de decisiones no consideren la investigación ni la información que les puede proporcionar. La generación de sistemas de información no garantiza, a pesar de su gran relevancia, que los tomadores de decisiones los consulten y los utilicen adecuadamente. Cabe añadir que en el país no necesariamente existen especialistas que puedan producir conocimiento para todos los temas ambientales prioritarios.
- Las mayores debilidades detectadas se encuentran en la coordinación interinstitucional, tanto a nivel federal como a nivel estatal. Hay pocos mecanismos formales e informales de comunicación entre las áreas encargadas del tema de la biodiversidad en todos los niveles de gobierno, lo que repercute directamente en la fortaleza y en el desarrollo de las capacidades.
- Tanto a nivel federal como a nivel estatal existen mecanismos para incluir la participación social, pero esto no necesariamente significa que sea relevante en la toma de decisiones. Por otra parte, hay algunos sectores bastante organizados, principalmente en torno al aprovechamiento cinegético, mientras que alrededor de otros tipos de aprovechamiento y uso de la biodiversidad que tienen menor representación y menor capacidad para contribuir en la toma de decisiones encontramos sectores con una organización pobre.

Finalmente, existen temas que tienen poca presencia real en las políticas públicas tanto de la APF como de la estatal. Entre ellos, destacan los siguientes:

- A pesar de que se cuenta con una ley y con una comisión intersecretarial, los temas de bioseguridad y organismos genéticamente modificados aún no están lo suficientemente considerados ni desarrollados en las actividades de planeación, diseño e instrumentación de políticas.
- Existe una grave carencia de definición de políticas relacionadas con el sector hídrico, al grado de que en este sentido la única acción de la CONAGUA es el Inventario

Nacional de Humedales, mientras que no hay una política específica ni coordinación con las áreas para abordar otros temas ambientales urgentes.

- La biodiversidad es un tema mencionado en los instrumentos de planeación de la SAGARPA, pero la falta de coordinación entre ella y la SEMARNAT se refleja en que el sector agropecuario no cuenta con una política de impacto nacional definida y operando, a pesar de que su participación es fundamental en los temas de agrobiodiversidad, bioseguridad y pesca.
- La restauración de los ecosistemas es un tema que requiere mucho más reconocimiento formal, ya que si bien está mencionado en el programa PROARBOL, se enfoca en reforestación y restauración de los suelos forestales. Aún hace falta una estrategia de restauración de ecosistemas degradados ya sea por causas naturales o antropogénicas. Es sin duda uno de los aspectos donde hace falta mayor apoyo institucional.
- Finalmente, toda acción dirigida a la conservación y el uso sustentable de la biodiversidad debe incorporar aspectos que tienen efectos sobre la misma y que no necesariamente se atienden de manera integrada, entre los cuales destacan cambio climático, desertificación, OGM, restauración ecológica y atención, prevención y mitigación de desastres.

