

# INICIATIVA MEXICANA DE APRENDIZAJE PARA LA CONSERVACIÓN



## INFORME FINAL

### DIAGNÓSTICO DE LOS CONSEJOS ASESORES DE 47 ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

AGOSTO DE 2005

MARIANA DÍAZ ÁVILA  
LUIS HUMBERTO JHON MENDOZA  
MARIANNE LOCHT PEITZNER  
NELLY LÓPEZ AZUZ  
FRANCISCO PADRÓN GIL  
MARTHA ILEANA ROSAS HERNÁNDEZ (COMP.)  
ALEJANDRO VON BERTRAB TAMM

## Agradecimientos

El presente estudio no hubiese sido posible sin el financiamiento y apoyo del Fondo para Áreas Naturales Protegidas (FANP) y la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP). Extendemos un especial agradecimiento al Lic. Carlos Enríquez Arcaraz, Director General de Conservación para el Desarrollo; al Soc. Alfredo Ávila Martínez, Coordinador de SINAP II; al M. en C. José Juan Arreola, Subdirector de Diseño y Operación DE PRODERS; a la Ocean. Concepción Molina Islas, Coordinadora Central del Fondo para Áreas Naturales Protegidas, y al Mto. César Sánchez Ibarra, Subdirector de Participación Social, porque gracias a su compromiso y especial interés en el desarrollo de una visión participativa para el mejor manejo de las áreas naturales protegidas es que este proyecto ha sido posible.

Agradecemos también al Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza (FMCN), porque bajo su cobijo institucional hemos encontrado la oportunidad de crecer y ser ahora un programa clave en el desarrollo de procesos participativos para el bien de la conservación.

Además queremos agradecer el valioso apoyo de todos los directores de áreas naturales protegidas y demás personal técnico de la CONANP, quienes facilitaron nuestros recorridos por las áreas protegidas al proporcionarnos diversos apoyos logísticos, desde ayuda para reunir a los consejeros hasta transporte, hospedaje y comida. Sin su apoyo y colaboración, nuestro trabajo hubiese sido imposible. De igual manera, nuestro profundo agradecimiento a todos los consejeros de las áreas naturales protegidas que visitamos por haber compartido sus experiencias y visión sobre los consejos asesores.

Asimismo, queremos agradecer a José Carmelo Zavala, en Baja California, y a Irina Robles Ibarra y Juan Carlos Barrera Guevara de Pronatura Noroeste en Sonora, quienes generosamente nos proporcionaron apoyo para transportarnos, así como otros apoyos logísticos. Su ayuda desinteresada fue indispensable para el buen término de nuestro primer recorrido por las áreas naturales protegidas de la Región Noroeste. También queremos extender nuestro agradecimiento a Otto von Bertrab y su familia por brindarnos hospedaje y apoyo logístico durante nuestra visita a Cancún.

Finalmente, nuestro más sincero agradecimiento a las voces que se expresaron y que han sido escuchadas. Esperamos que este informe refleje sus opiniones y perspectivas.

## CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>1</b>
<b>1 PARTICIPACIÓN SOCIAL Y CONSERVACIÓN EN MÉXICO</b> .....	<b>3</b>
1.1 DESARROLLO SUSTENTABLE Y PARTICIPACIÓN .....	3
1.2 IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA CONSERVACIÓN.....	4
1.3 PARTICIPACIÓN SOCIAL Y ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS EN MÉXICO .....	4
1.4 LOS CONSEJOS ASESORES: EL MODELO INSTITUCIONAL ACTUAL .....	5
<b>2 LA EXPERIENCIA DE PARTICIPACIÓN SOCIAL A TRAVÉS DE LOS CONSEJOS ASESORES EN ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS</b> .....	<b>6</b>
2.1 LOGROS Y VIRTUDES DEL MODELO ACTUAL DE CONSEJO ASESOR EN ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS.....	8
2.2 MEJORES PRÁCTICAS EN LOS CONSEJOS ASESORES .....	10
<b>3 ANÁLISIS DE RESULTADOS</b> .....	<b>11</b>
3.1 EL UNIVERSO DE ESTUDIO .....	12
3.2 METODOLOGÍA .....	14
3.3 SISTEMA DE INDICADORES .....	15
3.4 UN CONSEJO ASESOR IDEAL .....	17
3.5 ANÁLISIS DE RESULTADOS Y RECOMENDACIONES PUNTUALES .....	22
<b>4 RECOMENDACIONES</b> .....	<b>43</b>
4.1 RECOMENDACIONES GENERALES .....	44
4.2 RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS.....	46
4.3 ACCIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA CONANP ...	47
<b>ANEXOS</b> .....	<b>50</b>

---

## ABREVIATURAS Y SIGLAS MÁS FRECUENTES

ANP	Área natural protegida o áreas naturales protegidas, según el contexto
APFF	Área de protección de flora y fauna
CA	Consejo asesor o consejos asesores, según el contexto
CONAFOR	Comisión Nacional Forestal
CONANP	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
CTA	Consejo técnico asesor o consejos técnicos asesores, según el contexto
DOF	Diario Oficial de la Federación
FANP	Fondo de Áreas Naturales Protegidas
GEF	<i>Global Environmental Facility</i> (Fondo para el Medio Ambiente Mundial)
LGEEPA	Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente
ONG	Organización no gubernamental o su plural
p.e.	Por ejemplo
PCM	Programa de conservación y manejo o su plural, según el contexto
PET	Programa de empleo temporal o programas de empleo temporal, según el contexto
PN	Parque nacional
POA	Programa operativo anual o su plural, programas operativos anuales
PRODERS	Programa de desarrollo regional sustentable o su plural
RB	Reserva de la biosfera
RFN y RFS	Reserva forestal nacional y refugio de fauna silvestre
RPC	Regiones prioritarias para la conservación
SEMARNAP	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (1994-2000)
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2000-2006)
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas

# INFORME FINAL

## DIAGNÓSTICO DE LOS CONSEJOS ASESORES DE 47 ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

### INTRODUCCIÓN

“Que el consejo asesor se apropie del proyecto y lo hagamos realidad. Hay que crear una plataforma de liderazgo con visión y claridad... Que realmente se sientan todos capaces de comprometerse por el bien del desarrollo de Calakmul. Queremos que se forme una comunidad modelo, no sólo a nivel nacional, sino internacional.”

-Manuel Velásquez, ejidatario de la comunidad Narciso Mendoza, miembro del comité agrícola del consejo asesor de la RB Calakmul.

México es un país privilegiado. Por su excepcional diversidad biológica, México figura entre los 12 países reconocidos como ‘megadiversos’. Esta biodiversidad se encuentra inmersa en un contexto de gran riqueza cultural y vinculada a las regiones de asentamiento de población indígena y rural mestiza. Casi dos terceras partes de las áreas naturales protegidas se ubican en tierras indígenas y en ellas habitan más de dos millones de personas —indígenas y mestizos<sup>1</sup>. En cuanto a tenencia de la tierra, la mayor parte de las áreas naturales protegidas está en manos de propietarios sociales (85%) y sólo el 15% restante es propiedad privada o federal<sup>2</sup>.

En este contexto, la tarea de proteger los espacios donde se concentra la biodiversidad del país supone el involucramiento activo de todos los actores interesados: pobladores, investigadores, funcionarios de dependencias gubernamentales relacionadas con el aprovechamiento de los recursos naturales, empresarios, propietarios privados, organizaciones conservacionistas, entre otros.

La Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), la dependencia gubernamental encargada de administrar las áreas naturales protegidas del país, reconoce que:

El futuro de la conservación de las [regiones prioritarias para la conservación (RPC)] y el desarrollo de las localidades asentadas en éstas, [...] requiere también de la acción directa y corresponsable de los actores sociales, tomando en consideración sus diferentes puntos de vista, intereses, experiencias y capacidades<sup>3</sup>.

Por ello, desde principios de los años noventa, se han establecido consejos asesores, órganos colegiados concebidos para promover la participación e integración

---

<sup>1</sup> Según datos de 1995. Cfr. SEMARNAP 2000b. *La Gestión Ambiental de México*. México: SEMARNAP. P. 96.

<sup>2</sup> Cfr. GEF 2000. Mexico. Consolidation of the Protected Areas Program. Project Concept Document. Washington, DC: The Global Environment Facility (3 de marzo de 2000). P. 38.

<sup>3</sup> CONANP 2003. *Estrategia para la Conservación del Desarrollo 2003-2006*. México: CONANP. Pp. 29-30.

de la sociedad civil en las tareas de conservación y desarrollo de las ANP. Desde 1992 a la fecha se han constituido 50 consejos asesores (CA) para atender a 47 áreas naturales protegidas.

Es indispensable conocer la situación en la que se encuentran los CA, así como fortalecer su funcionamiento e incrementar su capacidad para sumar voluntades para la conservación en las áreas naturales protegidas, por lo que la CONANP y el Fondo de Áreas Naturales Protegidas han unido esfuerzos para la realización de este diagnóstico. El estudio tiene como finalidad identificar la situación actual y conocer el funcionamiento de los consejos asesores o instancias equivalentes en 47 ANP del país para poder definir acciones que permitan consolidar y fortalecer estos espacios de participación social.

Los objetivos específicos son:

- ◆ Hacer un diagnóstico de la situación actual de los consejos asesores, o de espacios equivalentes como subconsejos temáticos o regionales, de 47 ANP.
- ◆ Identificar aquellos elementos críticos que facilitan u obstaculizan la participación social a través de los consejos asesores.
- ◆ Emitir recomendaciones puntuales para la operación más eficiente de tales espacios.

Habida cuenta de los grandes logros de la CONANP en materia de participación social, es un buen momento para hacer un balance, evaluar los alcances y detenerse un momento para revisar el rumbo. La apertura institucional para analizar la experiencia, someterse a la crítica constructiva y reconocer los avances y las limitaciones existentes es fundamental para mejorar y aprender de la propia experiencia.

Este informe está organizado en cuatro grandes secciones. La primera sección provee el contexto histórico y el desarrollo conceptual de la participación social en la conservación en nuestro país e incluye una breve descripción del modelo actual del consejo asesor. La segunda sección resume la experiencia en participación social a través de los consejos asesores y analiza su proceso de constitución., Esta sección también proporciona un somero recuento de los logros y virtudes del modelo actual, y algunos ejemplos de prácticas que destacan por su utilidad y eficacia, y que podrían ser replicadas en otros consejos asesores. La tercera sección está dedicada al análisis de resultados e incluye la descripción del universo de estudio, de la metodología y del sistema de indicadores utilizados, así como el análisis comparativo de los datos obtenidos mediante el uso de este sistema de indicadores. Además la tercera sección incluye recomendaciones específicas fundamentadas en el análisis comparativo de los indicadores. Finalmente, la cuarta sección enuncia las recomendaciones generales, resume las recomendaciones específicas y presenta propuestas para fortalecer la participación social en dos niveles: el nivel general de la CONANP y el ámbito de cada consejo asesor. Siguen al cuerpo del informe una veintena de anexos en los que se incluyen desde la bibliografía consultada, la información sistematizada que fue recabada en campo, hasta los datos que sustentan el análisis de resultados.

---

# 1 PARTICIPACIÓN SOCIAL Y CONSERVACIÓN EN MÉXICO

## 1.1 Desarrollo sustentable y participación

Desde las últimas décadas del siglo pasado, los términos “sustentabilidad” y “desarrollo sustentable” han sido los principios rectores en la formulación de políticas públicas ambientales y de desarrollo. El desarrollo sustentable fue definido en 1987 como “un desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias” por el Informe Bruntland<sup>4</sup>. Esta nueva definición de desarrollo busca hacer compatibles los aspectos económicos, sociales y ambientales.

Tal como lo establecen la Declaración de Río y la Agenda 21, resultado de la Cumbre de la Tierra en 1992, la apertura de los procesos de definición de políticas y de toma de decisiones a la participación activa de la sociedad, son una condición indispensable para alcanzar la sustentabilidad. En particular, la Agenda 21 especifica que: “La dedicación y la participación auténtica de todos los grupos sociales tendrán una importancia decisiva en el cumplimiento eficaz de los objetivos, las políticas y los mecanismos acordados por los gobiernos en todas las áreas...” y que “... se ha hecho evidente la necesidad de que las personas, los grupos y las organizaciones [...] conozcan el mecanismo de adopción de decisiones y participen en él, sobre todo cuando exista la posibilidad de que esas decisiones afecten a las comunidades donde viven y trabajan”.

México no sólo ha participado activamente en las reuniones internacionales sobre medio ambiente y desarrollo de las últimas décadas sino también ha puesto en práctica los acuerdos alcanzados en ellas. Concretamente, desde hace más de diez de años, con la creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) en 1994, se han impulsado políticas y acciones en materia de gestión ambiental y de recursos naturales apoyadas en esquemas de corresponsabilidad y participación social. A esto se ha sumado la tendencia hacia la descentralización que ha hecho posible fortalecer la capacidad de gestión local y ampliar las posibilidades de participación social a ese nivel<sup>5</sup>.

Durante los seis años de la SEMARNAP (1994-2000), la tarea de crear, ampliar y consolidar espacios de participación ciudadana fue tan relevante que a finales del sexenio existía una compleja red de más de 300 instancias de participación que involucraban a los sectores representativos en los ámbitos nacional, regional, estatal o municipal. Estos espacios atendían los grandes temas relacionados con la problemática ambiental y uno de ellos era necesariamente la gestión de las áreas naturales protegidas (ANP).

Con el cambio de sexenio y la transformación de la SEMARNAP en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) —en el 2000—, la mayoría de estos espacios subsiste y en algunos temas como la conservación, el ímpetu por fomentar la participación de la sociedad continúa al mismo ritmo.

---

<sup>4</sup> Para una revisión de la historia del concepto de desarrollo sustentable ver Trzyna, T. C. 1995. Introduction. Pp. 15-24 en T.C. Tryzna (ed.). *A Sustainable World. Defining and measuring sustainable development*. Sacramento, CA: International Center for the Environment and Public Policy preparado para la IUCN.

<sup>5</sup> SEMARNAP 1999. *Una experiencia en curso. La participación social en la Semarnap*. México: SEMARNAP. P. 46.

---

## 1.2 Importancia de la participación social en la conservación

En países como el nuestro, en donde miles de personas habitan los territorios decretados como áreas naturales protegidas, la tarea de proteger estos espacios necesariamente supone su involucramiento. Puesto que las ANP son espacios en los que convergen diversos actores y no sólo las poblaciones campesinas e indígenas locales sino también propietarios privados, autoridades municipales y agrarias, investigadores, organizaciones de productores, entre otros, es fundamental contar con canales de participación social y coordinación interinstitucional que complementen y apoyen las tareas de conservación y manejo en un ANP. El reconocimiento de que la administración de las áreas no puede quedar solamente en manos de los gobiernos, sino que la capacidad de involucrar a diversos actores es un elemento esencial para su manejo efectivo, es ya generalizado. De acuerdo con un estudio reciente sobre el manejo de las ANP en América Latina y el Caribe, "las [áreas naturales protegidas] que basan su manejo en una participación sólida han obtenido mejores resultados y están en condiciones más favorables para enfrentar retos futuros"<sup>6</sup>.

La experiencia ha mostrado que existen varias ventajas de sumar a los actores locales en las tareas de conservación. La participación social ha sido vista como un mecanismo para lograr la aceptación de las políticas propuestas, al recibir la retroalimentación de los actores locales y así poder adaptarlas a las condiciones particulares de cada región. Asimismo, el validar las políticas públicas a través de la consulta provee de legitimidad a las instituciones que las instrumentan y ayuda a mejorar la comprensión y el apoyo de los usuarios y habitantes locales, así como del público en general. En tanto se incorpore a los pobladores locales en las tareas de planeación y manejo de las ANP, será posible convertirlos en promotores de la conservación. Más aún, si los propietarios y usuarios de los recursos naturales obtienen beneficios de la conservación, ellos serán los primeros que defenderán estas áreas ante la amenaza de otros usos destructivos e incompatibles con las tareas de conservación.

Abrir la gestión de las áreas naturales protegidas a la participación, no significa dejar de lado los objetivos de conservación y las acciones encaminadas al desarrollo sustentable. Deben existir mecanismos para hacer valer el interés público por sobre los intereses particulares; es decir, se deben generar procesos por los que se construyan acuerdos entre los actores que pongan en primer lugar el interés general de conservación y desarrollo sustentable del área y supediten a ello los intereses particulares de los diversos actores.

## 1.3 Participación social y áreas naturales protegidas en México

Las dependencias gubernamentales encargadas de la administración de las ANP en nuestro país han sido pioneras en poner en práctica los principios establecidos en la Agenda 21. Desde principios de los noventa, han auspiciado espacios institucionales que tienen como objetivo principal promover la participación social en el manejo de un ANP, denominados en un principio consejos técnicos asesores (CTA) y, desde 2000, consejos asesores.

Las primeras experiencias en México de administración de ANP ya incluían mecanismos de participación social e interinstitucional en forma de comités o

---

<sup>6</sup> Carabias, J. *et al.* 2003. Capacidades necesarias para el manejo de áreas protegidas: Resumen global. Pp. 26-27 en J. Carabias *et al.* (coord.) *Capacidades necesarias para el manejo de áreas protegidas. América Latina y el Caribe*. México: The Nature Conservancy.

---

consejos. El auge de los CTA surge a mediados de la década de los noventa debido a que el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (*Global Environmental Facility*, GEF)<sup>7</sup>, condicionó el financiamiento para las ANP a la creación de un CTA en cada una de las ANP beneficiadas por su apoyo<sup>8</sup>. La recomendación del GEF cayó en terreno fértil y el Instituto Nacional de Ecología<sup>9</sup>, —a través de su Unidad Coordinadora de Áreas Naturales Protegidas—, dedicó los esfuerzos necesarios para instalar los CTA en las diez áreas financiadas por el GEF. De esta manera los CTA sirvieron en la práctica para ensayar este modelo de participación social en la administración de áreas naturales protegidas en México. La experiencia de integrar y trabajar con los CTA fue evaluada en 1999<sup>10</sup> y, con base en los resultados de dicha evaluación, se redefinieron las funciones de los CTA. Así surge el modelo de consejo asesor, tal como está definido por la reglamentación vigente.

En los últimos años, se ha ido acumulando información encaminada a analizar la experiencia de la instrumentación de los CA y a fortalecer su funcionamiento, así como el involucramiento de la sociedad en las tareas de manejo de las ANP. Los estudios y sucesivas evaluaciones de las ANP financiadas por el GEF (en 1999, 2000, 2003 y 2005<sup>11</sup>), han incluido recomendaciones sobre cómo mejorar la participación en las mismas y, en particular, sobre cómo fortalecer el funcionamiento de los CA. Asimismo, los diagnósticos sociales que se han realizado en diez ANP del país también han aportado elementos para mejorar el funcionamiento de estos espacios de participación. Más aún, la CONANP ha comisionado estudios y llevado a cabo talleres con directores de ANP y consejeros que han servido para analizar la experiencia de participación. A partir de este conjunto de estudios y análisis, así como de las recomendaciones emanadas de los mismos, se ha ido refinando el modelo de CA y ello ha desembocado en la definición de los lineamientos incluidos en la Estrategia de Conservación para el Desarrollo 2003-2006 de la CONANP que afirma que:

El compromiso de conservación de la CONANP es con, por y para la gente. Asimismo, el éxito de la conservación estará dado en gran medida por la capacidad real de poder sumar y sumarnos a través de la participación<sup>12</sup>.

#### 1.4 Los consejos asesores: el modelo institucional actual

La instancia contemplada en la legislación federal vigente para involucrar a los diversos actores en las tareas de conservación es el consejo asesor, aunque esta figura

<sup>7</sup> El GEF surgió como mecanismo para el financiamiento de iniciativas para la protección del ambiente global durante las negociaciones que condujeron a la Cumbre de la Tierra. Una de sus prioridades es la conservación de la biodiversidad y condiciona el financiamiento para este tipo proyectos al involucramiento activo de las comunidades locales, así como de otros actores interesados. Cfr. The World Bank Group. 2000. *The World Bank and the Global Environment. A Progress Report*. Washington, DC: The World Bank Group. Environment Department (Mayo 2000). Pp. 34-36, 49-50.

<sup>8</sup> Cfr. SEMARNAP. 1999. *Op. cit.* p. 46.

<sup>9</sup> El Instituto Nacional de Ecología fue la dependencia encargada de las ANP durante la administración pasada, desde 1994 hasta 2000 cuando nació la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

<sup>10</sup> Ver Propela, SC 2000. Evaluación y seguimiento de los consejos técnicos asesores de las áreas naturales protegidas en México 1996-1999. México: Documento preparado para la Unidad Coordinadora de Áreas Naturales Protegidas. 36 pp.

<sup>11</sup> Ver Pérez Gil *et al.* 1999); Putney *et al.* 2000, y Pérez Gil *et al.* 2003. La evaluación del 2005 aún no está disponible.

<sup>12</sup> CONANP 2003. *Op. cit.*, p. 3.

es opcional, es decir, la dirección del área puede decidir no crear uno de estos espacios. El establecimiento de consejos asesores se encuentra fundamentado en los artículos 15 (fracción IX y X), 18, 47, 157, 158 y 159 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), así como en los artículos 17 al 30 del Reglamento en materia de Áreas Naturales Protegidas<sup>13</sup> de la misma Ley.

Los consejos asesores fueron concebidos para promover la participación e integración de la sociedad civil, en coordinación con las instituciones gubernamentales responsables, en las tareas de conservación y desarrollo de las ANP. Oficialmente, deben fungir como órganos asesores, de apoyo y de concertación de las direcciones de las ANP, y su objetivo fundamental es coadyuvar en la óptima observancia de la política ecológica nacional en materia de conservación. En ellos participan representantes de las comunidades, autoridades locales, estatales y federales, así como de organizaciones sociales, académicas y conservacionistas, entre otros.

Además de describir la estructura y funciones de los consejos asesores, el Reglamento de ANP de la LGEEPA abre la posibilidad de subdividir a este órgano colegiado en subconsejos, que pueden ser sectoriales o regionales, así como aglutinar a la comunidad científica relacionada con el ANP en un subconsejo científico-académico o formar un subconsejo de desarrollo social.

Recientemente la CONANP, en su Estrategia de Conservación para el Desarrollo, redefine los tipos de subconsejos y propone la creación de nuevas instancias de participación tales como los comités promotores micro-regionales y/o por actividad económica, así como la creación de redes comunitarias para la conservación y propone que:

Fortalecer el funcionamiento de los espacios de participación, organización y concertación existentes en las RPC y generar nuevas formas organizativas en los casos necesarios, como son los Consejos Asesores (CA), [...] son también la base para que la población de las RPC acompañe a la autoridad ambiental en la toma de decisiones orientadas a la conservación<sup>14</sup>.

## 2 LA EXPERIENCIA DE PARTICIPACIÓN SOCIAL A TRAVÉS DE LOS CONSEJOS ASESORES EN ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

Han transcurrido más de doce años desde la constitución oficial de los primeros CTA en las reservas de la biosfera de Sian Ka'an, Calakmul y Ría Lagartos (ver anexo 1: Datos básicos sobre los consejos asesores). Como se puede observar en la gráfica siguiente, entre 1996 y 1998 hubo un esfuerzo importante por constituir más consejos técnicos asesores. Este esfuerzo coincide con la entrada en vigor en 1997 del primer proyecto auspiciado por el GEF. Después de ese periodo intenso de creación de consejos asesores, el ritmo de constitución de consejos asesores ha sido más o menos constante hasta 2003. Ninguno de los CA objeto de este estudio fue constituido después de esa fecha.

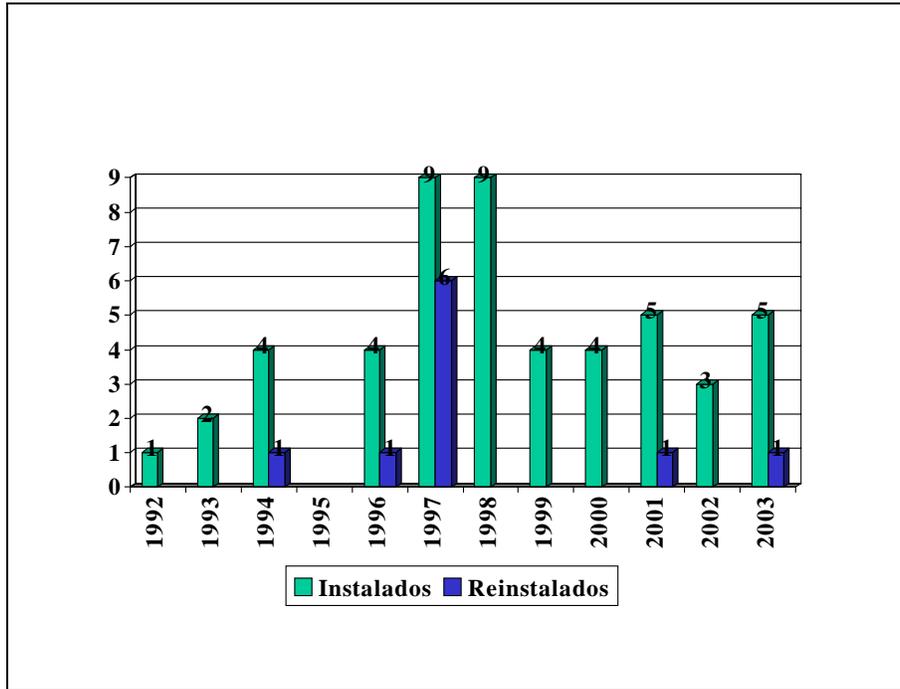
---

<sup>13</sup> Publicado el 30 de noviembre de 2000 en el Diario Oficial de la Federación.

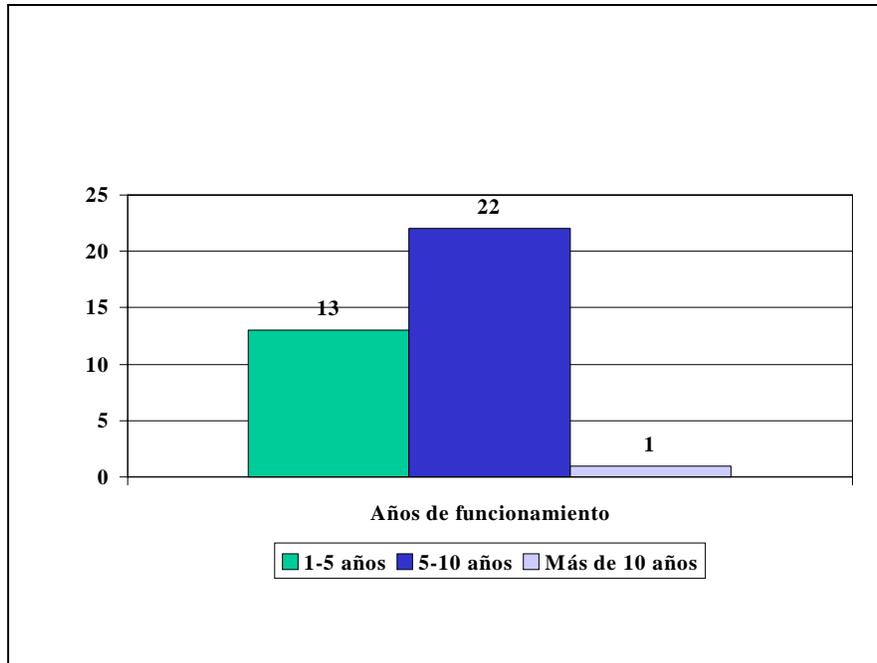
<sup>14</sup> CONANP 2003. *Op. cit.*, p. 36.

---

Gráfica 2.1. Patrón de establecimiento de los consejos asesores en la última década<sup>15</sup>



Gráfica 2.2. Años de funcionamiento de los consejos asesores



<sup>15</sup> Esta gráfica fue preparada con los datos proporcionados por la CONANP sobre la fecha de constitución de los 50 consejos asesores objeto del estudio. En la preparación de esta gráfica no se excluyeron los CA que actualmente no están operando.

En promedio, la antigüedad de los CA en operación es de seis años. Casi la mitad de los CA dentro de nuestro universo de estudio<sup>16</sup>, es decir 22 consejos asesores, han funcionado de 5 a 10 años. Trece CA están dentro del rango de 1 a 5 años, siendo la excepción el CA de la Reserva de la Biosfera de Sian Ka'an, con 11 años de operación continua. Se excluye a los 14 CA que no están operando en la actualidad<sup>17</sup>.

## 2.1 Logros y virtudes del modelo actual de consejo asesor en áreas naturales protegidas

La inversión de tiempo y recursos de la CONANP en el establecimiento, seguimiento y capacitación de los consejos asesores, desde que fue instituida en 2000, ha sido considerable y se refleja en una serie de logros. A continuación mencionamos algunos de ellos, a manera de ejemplo<sup>18</sup>.

- ◆ **En general, los CA facilitan la articulación de diversos actores en la elaboración de instrumentos de conservación (como los programas de conservación y manejo –PCM–, por ejemplo).**

Tal fue el caso en las RB Banco Chinchorro, Montes Azules, Sian Ka'an, Sierra de Manantlán y Sierra La Laguna, así como en el Parque Nacional Sierra de San Pedro Mártir, entre otros, en donde los PCM fueron elaborados con la participación activa de actores de diversos sectores (científicos, pobladores locales, representantes de los diversos órdenes de gobierno, etc.).

- ◆ **Los CA han posibilitado la priorización de programas y proyectos de conservación de acuerdo con las perspectivas y necesidades de los pobladores locales de forma que se asegure su pertinencia.**

Por ejemplo, en el APFF Corredor Biológico Chichinutzín, las reuniones del CA y de los subconsejos regionales se ocupan para definir prioridades de proyectos comunitarios de conservación. En la RB El Ocote, se definieron las líneas de aprovechamiento sustentable de los recursos a través del CA cuando el éste operaba. Más aún, en el APFF Sierra de Álamos-Río Cuchujaqui, el CA, a través de comisiones, trabaja en la definición de proyectos, así como en el seguimiento y evaluación de los mismos.

- ◆ **También han fungido como espacios para la resolución de conflictos derivados de diferencias en el uso de los recursos naturales.**

Tal fue el caso de la RB Ría Lagartos en donde se detuvo un proyecto con alto impacto ambiental de la Industria Salinera de Yucatán que opera dentro de la Reserva, a raíz de que en el seno del CA se recomendó realizar un estudio de impacto ambiental antes de ejecutar el proyecto. Con base en los resultados del

<sup>16</sup> Como se verá en la sección 3.1, el universo de estudio es de 50 consejos asesores.

<sup>17</sup> Se considera que un CA no está en operación cuando ha dejado de sesionar durante más de un año. También se incluyó en esta categoría a los CA que están en proceso de formación. Ver sección 3.1 para mayor información.

<sup>18</sup> Esta lista no pretende ser exhaustiva y surge de la información proporcionada por los entrevistados. Más ejemplos de experiencias exitosas de participación social en las ANP pueden ser revisados en: Espacio Autónomo, A.C. 2001. La participación social una apuesta para el desarrollo. Experiencias en las Áreas Naturales Protegidas. Documento preparado para la CONANP (Diciembre 2001). México: Espacio Autónomo, A.C. 89 pp.

estudio, se rechazó el proyecto como estaba planeado inicialmente y se optó por un nuevo paquete tecnológico que no sólo disminuyó el impacto ambiental sino que también logró aumentar la producción de sal. De igual manera, en la RB Sian Ka'an, se resolvieron muchos de los problemas relacionados con el ordenamiento territorial cuando se decretó esta Reserva. En el PN Isla Contoy, el CA funciona como autoridad en la imposición de sanciones a pescadores que no respeten las vedas de langosta. En la RB El Vizcaíno, gracias a los esfuerzos de los integrantes del CA, en coordinación con el equipo de manejo, se han podido compatibilizar las actividades turística y pesquera en la Laguna Ojo de Liebre. El CA y el trabajo con los pescadores dentro del PN Bahía de Loreto fueron clave para lograr el ordenamiento de la producción pesquera en el área.

- ◆ **Mediante los CA, ha sido posible lograr la coordinación interinstitucional para atender las necesidades reales de la zona.**

Ello ocurre en la RB Montes Azules, en donde se está trabajando en un foro de ganadería con varias dependencias de gobierno, ONG y productores, a raíz de que el CA detectó como necesidad principal la carencia de una política regional para la ganadería. De igual manera, en la APFF Corredor Chichinautzín se han logrado impulsar proyectos de ecoturismo por medio de convenios interinstitucionales con usuarios, el equipo de manejo e instituciones académicas. Otro ejemplo de coordinación interinstitucional eficiente es el trabajo de atención al conflicto de linderos con el Ejido Bramadero a través de la intervención de las instituciones que conforman al Comité Técnico Consultivo del PN Sierra de San Pedro Mártir.

- ◆ **Los CA también han servido para desarrollar nuevas prácticas regulatorias para el uso de recursos y como detonadores de procesos de organización local para un aprovechamiento más sustentable de sus recursos.**

Un ejemplo de ello es el proceso de reglamentación del avistamiento de ballenas en la RB El Vizcaíno que es el primero en todo el país y sirvió como base para la NOM respectiva.

- ◆ **Un CA bien diseñado, con sus respectivos subconsejos regionales o temáticos, facilita la aceptación del proyecto de conservación.**

Tal es el caso de Ría Lagartos, en donde los subconsejos se han modificado para adecuarse a la realidad del ANP y ejecutar sus funciones más eficientemente. En la RB Calakmul, el CA se subdividió en comités de usuarios por actividad productiva para lograr un mejor desenvolvimiento de las tareas encaminadas a la conservación y al beneficio comunitario.

- ◆ **Los CA sirven para sensibilizar a la población sobre la problemática ambiental.**

En la RB Banco Chinchorro, fue a través de las reuniones del CA que instalaron vedas al aprovechamiento del caracol rosado. En la RB Tehuacán-Cuicatlán, una buena parte del trabajo de los subconsejos regionales está dirigida hacia la sensibilización sobre la problemática ambiental que posteriormente los consejeros transmiten a sus comunidades. A través de acciones coordinadas en Bahía de los Ángeles por los integrantes del CA del APFF Islas del Golfo de California en Baja California, se ha logrado sensibilizar a la población sobre la problemática de la disposición de residuos sólidos en esta localidad. Asimismo, el CA de la RB El Pinacate y Gran Desierto de Altar, a través de su Subconsejo Cultural está

---

trabajando en la sensibilización de maestros y niños de primaria en temas ambientales y, en particular, sobre la importancia de la Reserva.

## 2.2 Mejores prácticas en los consejos asesores

Además de los logros a través de los consejos asesores como instancias de participación social, existen algunas prácticas que, en nuestra opinión, destacan por su utilidad y eficacia, y podrían servir como ejemplo para ser replicadas en otros CA con condiciones semejantes. La lista a continuación no pretende ser exhaustiva y sólo se hace referencia a algunas ANP a manera de ejemplo.

1. Lograr la participación activa de actores sociales en el CA con alto poder económico y político en la región (p.e., empresas extractivas) (RB El Vizcaíno y RB Ría Lagartos).
  2. Reestructurar al CA para lograr que sean más los consejeros provenientes del sector social que tienen voz y voto en las reuniones (Son muchos los casos en los que esto ha sucedido, pero esta práctica aún no se ha generalizado a todos los CA. Por mencionar algunos ejemplos: APFF Islas del Golfo de California, Sonora y RB Calakmul).
  3. Presentar proyectos comunitarios de conservación, así como los logros específicos de los proyectos al pleno del CA con el uso de materiales didácticos; ello, con el fin de despertar interés de otros pobladores locales en la conservación (APFF Corredor Biológico Chichinautzin y PN Isla Contoy).
  4. Invitar a representantes de otras dependencias gubernamentales a presentar los programas y proyectos de su competencia y de interés para los consejeros después de las reuniones relacionadas con el ANP (Subconsejo Bahía Kino del CA del APFF Islas del Golfo de California, Sonora).
  5. Estructurar el CA en subconsejos regionales o temáticos para garantizar el buen funcionamiento del mismo, de conformidad con las condiciones locales (APFF Islas del Golfo de California, Sonora; RB Tehuacán-Cuicatlán, RB Ría Lagartos y RB Calakmul).
  6. Definir un programa de reuniones anual, de tal forma que los consejeros estén informados de las fechas tentativas y sólo quede pendiente su confirmación.
  7. Realizar reuniones del CA en distintas localidades dentro del ANP para despertar el interés de los pobladores locales (RB Montes Azules, RB EL Triunfo —cuando solía reunirse— y APFF Cañón de Santa Elena).
  8. Obtener apoyo logístico de los ayuntamientos para la realización de las reuniones del consejo asesor (tal como pago de la comida de los participantes y préstamo del espacio para realizar la reunión) (RB Sierra de Manantlán y RFN y RFS Sierra de los Ajos-Bavispe).
  9. Preparar actas en lugar de minutas, de tal forma que los acuerdos sean firmados por todos los participantes antes de salir de la reunión. Esto resulta muy eficiente donde la comunicación con los consejeros se dificulta por las grandes distancias entre las comunidades (RB Sierra de Manantlán).
  10. Organizar cursos de inducción/capacitación de los consejeros de tal forma que adquieran no sólo información básica sobre el ANP y la CONANP, sino también habilidades tales como moderación de grupos y registro de acuerdos (APFF Islas del Golfo de California, Sonora, RB Ría Lagartos y RB Tehuacán-Cuicatlán, aunque en estos dos últimos sólo se transmite información básica).
-

11. Preparar carpetas con los documentos básicos del ANP y del CA, así como para archivar las minutas de reuniones sucesivas (RB El Pinacate y Gran Desierto de Altar, y APFF Islas del Golfo de California, Sonora).
12. Preparar boletines informativos dirigidos no sólo a los consejeros, sino a otros actores interesados para difundir los acuerdos del CA, así como otras actividades en el área (APFF Islas del Golfo de California, Baja California, y RB Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado).

### 3 ANÁLISIS DE RESULTADOS

Como marco para el análisis de la información recabada a través de este estudio, es importante partir del reconocimiento de que la participación social corresponsable no se da por decreto: es un proceso gradual en el que confluyen, por un lado, las demandas crecientes de la sociedad con sus capacidades reales de participación y, por otro, las posibilidades de las instituciones gubernamentales convocantes, en este caso la CONANP, para responder y fomentar dicha participación. Es así que la consolidación de los mecanismos participativos depende de un esfuerzo conciente y deliberado por construir las capacidades institucionales necesarias, así como de mantener una relación de confianza con sus interlocutores.

De esta forma, la participación social es ante todo un proceso de aprendizaje que motiva a la construcción de reglas claras que permitan la interacción de los actores locales en los procesos de toma de decisiones y, en este caso, en las tareas de manejo y conservación de las ANP. Es indispensable pensar a largo plazo y dedicar tiempo suficiente a la construcción de mecanismos adecuados y duraderos que deriven en arreglos públicos legalmente sólidos, de una gobernanza durable en torno a la administración de las ANP.

En la última década, han sido grandes los avances en la consolidación del manejo de las ANP en el país, en términos de fortalecimiento institucional, del marco legal y del incremento sustancial en los recursos monetarios asignados. Más aún, en tanto que la CONANP como institución apenas alcanza los cinco años de existencia<sup>19</sup>, tiene la ventaja de ser una institución conformada por un equipo de profesionistas comprometidos con los ideales de la conservación y el desarrollo sustentable. A pesar de su corta edad, la CONANP también tiene un mandato y funciones claras, y un marco legal sólido en el que se sustenta la participación social.

No obstante sus grandes logros en materia de participación social y las ventajas con las que cuenta la CONANP como institución, la mayoría de las direcciones de las ANP existentes aún laboran en condiciones de escasez de recursos humanos y financieros si se toman en cuenta las grandes extensiones y la inaccesibilidad geográfica que caracteriza a las ANP del país<sup>20</sup>. Bajo estas condiciones, el trabajo de fomentar la participación en las ANP no ha sido fácil.

---

<sup>19</sup> Si se suman los seis años anteriores como Unidad Coordinadora de Áreas Naturales Protegidas (UCANP), alcanza entonces los 11 años de vida.

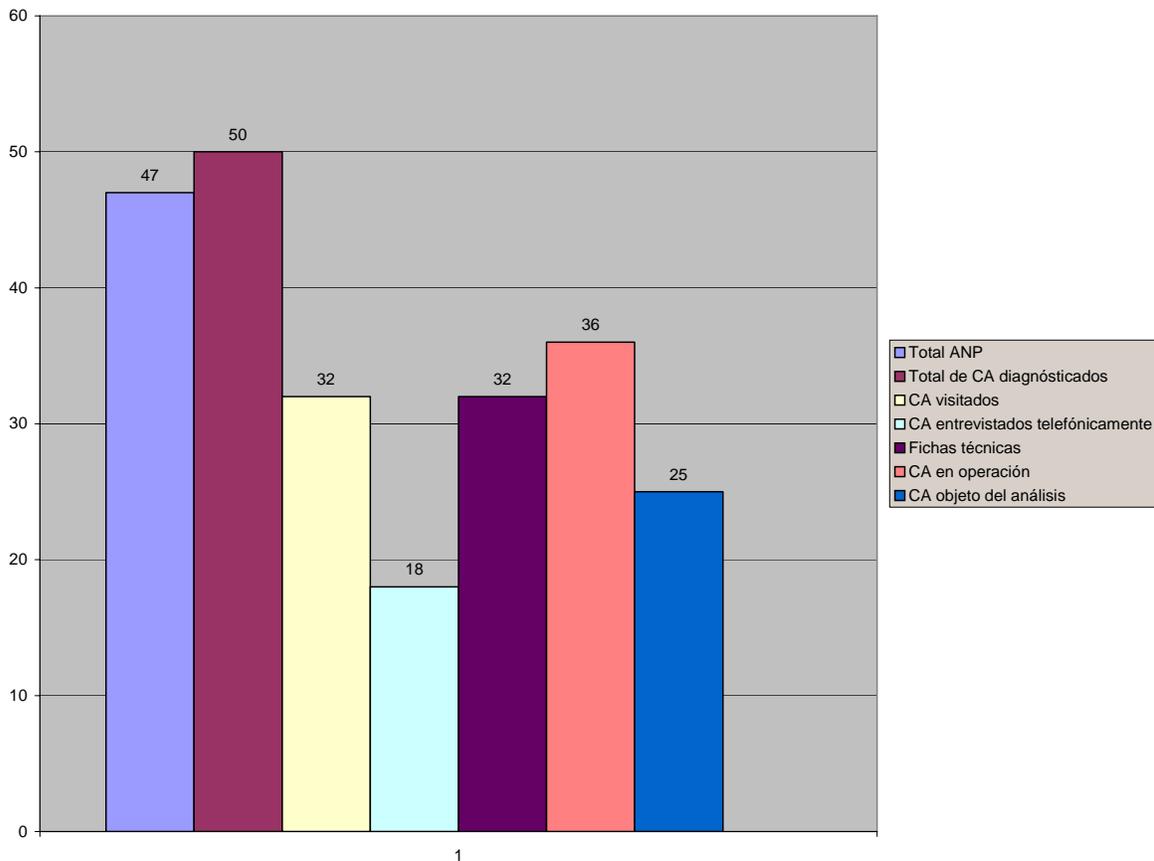
<sup>20</sup> Cfr. CONANP 2001. *Programa de Trabajo de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas*. Pp. 30-32.

---

### 3.1 El universo de estudio

Se considera como universo de estudio a las 17 áreas naturales protegidas de GEF I y GEF II<sup>21</sup>, así como a 30 más en las que tienen interés el Fondo de Áreas Naturales Protegidas (FANP) y el Programa de Desarrollo Rural Sustentable (PRODESA). Es decir, el universo de estudio está constituido por un total de 47 ANP.

Para dar un panorama más detallado sobre dicho universo, cabe señalar que en la RB Sierra de Manantlán hay dos consejos asesores, uno para cada estado (Colima y Jalisco). También el APFF Islas del Golfo de California cuenta con un consejo asesor por estado (Baja California, Baja California Sur y Sonora). De esta forma, el universo asciende a 50 (es decir, 47 ANP más tres CA extra). Cabe señalar que catorce de estas 47 ANP no tienen un CA, aunque en tres de ellas (RB Tehuacán-Cuicatlán, PN Cumbres de Monterrey y RB Sierra Gorda) se han establecido subconsejos (regionales, temáticos y/o sectoriales) (ver el anexo 2 para mayor información sobre el universo de estudio).



Gráfica 3.1. El universo de estudio

Del total de 50 CA antes mencionado, el equipo de trabajo tuvo oportunidad de visitar 32 y se recabó información para los 18 restantes a través de entrevistas telefónicas. Sobre 25 de los 32 CA visitados, se obtuvo suficiente información como

<sup>21</sup> Estas 17 ANP han recibido financiamiento del GEF a través del FANP. Se conoce como GEF I a las primeras 10 que recibieron este financiamiento. En el 2000, se seleccionó a un segundo grupo conocido como GEF II o SINAP II.

para trabajar con el sistema de indicadores<sup>22</sup>. Esto se debe a que en seis de las ANP visitadas los consejos asesores no están operando formalmente<sup>23</sup> (RB Complejo Lagunar Ojo de Liebre, RB Tehuacán-Cuicatlán, RB El Triunfo, RB La Encrucijada, RB Selva El Ocote, RB Pantanos de Centla). También se excluyó al consejo asesor del PN Arrecifes de Xcalak, porque fue constituido recientemente y su operación es incipiente.

Tabla 3.1. Información resumida sobre el universo de estudio

<b>Número total de ANP</b>		<b>47</b>
<b>ANP con más de un consejo asesor</b>	RB Sierra de Manantlán	2 CA
	APFF Islas del Golfo de California	3 CA
<b>Número total de consejos asesores</b>		<b>50</b>
<b>Número de ANP visitadas</b>		<b>32</b>
<b>Número de ANP atendidas a través de entrevistas telefónicas</b>		18
<b>Número de fichas técnicas preparadas por los equipos de manejo</b>		32
<b>Número de fichas técnicas de CA que operan y que fueron visitados</b>		24
<b>Número de consejos asesores en operación</b>		<b>36</b>
<b>Número de ANP cuyo CA no está operando formalmente</b>		14
<b>Número de consejos asesores que operan y que fueron visitados</b>		25
<b>Número de consejos asesores objeto del análisis comparativo</b>		25

Es importante resaltar que hubo dos condiciones que limitaron la posibilidad de visitar todas las ANP objeto de este estudio: los recursos financieros y el tiempo disponible. A pesar de estas condiciones fue posible interactuar y recabar la opinión de alrededor de 335 personas —consejeros, personal técnico de las direcciones de ANP y otros actores interesados—, mediante el uso de diferentes técnicas, entre ellas, entrevistas semi-estructuradas, grupos de enfoque, talleres de autodiagnóstico y más de 4046 entrevistas telefónicas.

La información recabada en campo o a través de entrevistas telefónicas fue complementada con la información proporcionada por los equipos técnicos mediante lo que denominamos ‘fichas técnicas’<sup>24</sup>. Gracias a la colaboración del personal de las ANP, recibimos 32 fichas técnicas llenas. La falta de diez de ellas coincide con que en esas ANP no existe un consejo asesor. Es decir que sólo en ocho de los casos no recibimos fichas técnicas, a pesar de la existencia de un CA. Del número total de fichas técnicas recibidas, sólo utilizaremos para el análisis comparativo las fichas técnicas de los CA que están en operación y que fueron visitados, es decir, 24.

<sup>22</sup> El sistema de indicadores fue diseñado para ser utilizado con información obtenida a través de visitas de campo. Las entrevistas telefónicas fueron muy útiles para obtener un panorama general sobre la situación del consejo asesor, pero no para obtener la información puntual necesaria para el análisis mediante el sistema de indicadores. Asimismo, hubo que eliminar los CA que no estaban operando o comenzaban su operación, porque era imposible compararlos con los que están en operación desde hace varios años.

<sup>23</sup> Ver nota 17.

<sup>24</sup> Este instrumento fue diseñado para recabar la información más básica y técnica sobre cada consejo asesor, tal como su fecha de constitución y si cuenta o no con un reglamento interno.

Toda la información recabada de los 50 CA objeto de este estudio se encuentra organizada por ANP en el anexo 19. En este anexo, se incluyó un resumen general de los antecedentes y el contexto de cada consejo asesor o instancia equivalente en las ANP. También aparecen las recomendaciones emanadas del uso del sistema de indicadores y la puntuación de los mismos para cada CA, así como un listado de los documentos consultados en cada caso, las personas entrevistadas, notas sobre las dificultades encontradas durante las visitas y las fichas técnicas que fueron entregadas. Para el caso de los CA que fueron atendidos vía telefónica, se incluyó un resumen de la información obtenida por este medio.

## 3.2 Metodología

La metodología fue desarrollada gracias a las aportaciones de un equipo multidisciplinario de investigadores con amplia experiencia en el fortalecimiento institucional, conservación y participación social (ver más información sobre el equipo de trabajo en el anexo 3). La metodología para realizar este estudio ha sido dividida en las siguientes seis fases y se encuentra descrita con más detalle en el anexo 4:

### 1. Primera fase de gabinete

Consistió en la recopilación, análisis y sistematización de bibliografía e información relativa a la historia de los consejos asesores, a experiencias de participación social en áreas naturales protegidas, al fortalecimiento institucional, así como a la evaluación del manejo en áreas naturales protegidas (ver el listado de la literatura consultada en el anexo 5). También se trabajó en la selección de las técnicas y el diseño de los instrumentos para recabar información, así como para el análisis y el diagnóstico de la participación social en las tareas de conservación, con énfasis en los consejos asesores de las ANP del país.

Como resultado de esta primera fase, se obtuvieron diversos productos, entre ellos una batería de 62 indicadores, de los que hablaremos con más detalle en la siguiente sección. También se diseñaron guías para entrevista semi-estructurada o para grupos de enfoque y la carta descriptiva para los talleres de autodiagnóstico, entre otros (estos instrumentos se encuentran en los anexos 6 al 10). Asimismo, se elaboró la ficha técnica que fue utilizada para recabar información básica sobre los consejos asesores y que fue enviada por correo electrónico para que las direcciones de las ANP objeto de este estudio vertieran directamente la información solicitada (ver ficha técnica en el anexo 9).

Finalmente, se trabajó en la organización de los recorridos de campo. Para seleccionar las ANP que serían visitadas se tomaron en cuenta dos factores: la lista de ANP prioritarias para la CONANP y el FANP, así como la disponibilidad de los directores de ANP. A pesar de considerarlas prioritarias, hubo casos en los que no fue posible visitar ciertas ANP por la dificultad de coincidir con su director, como el caso de la RB Sierra Gorda y de la RB Mariposa Monarca.

### 2. Primera fase de trabajo de campo

La primera fase de trabajo de campo transcurrió del 14 de abril al 8 de mayo de 2005. El objetivo de las visitas fue obtener información relativa al proceso de constitución, funcionamiento y situación actual de los consejos asesores o instancias equivalentes. Todos los integrantes del equipo de trabajo visitaron las dos primeras ANP: las reservas de la biosfera Tehuacán-Cuicatlán y Sierra de Manantlán. Estas dos visitas ayudaron a la validación de los instrumentos diseñados.

---

Posteriormente, el equipo de investigadores se dividió en dos, lo que permitió recorrer el mayor número de ANP en el menor tiempo posible. Los recorridos sirvieron para conducir grupos de enfoque, talleres de autodiagnóstico y entrevistas semi-estructuradas con el mayor número de consejeros posible. Las visitas también fueron de utilidad para obtener las opiniones sobre los consejos asesores y otras instancias de participación de los equipos técnicos de las ANP visitadas. Durante esta primera fase de trabajo de campo se visitaron casi una veintena de áreas naturales protegidas. En el anexo 11, se enlistan las áreas visitadas, así como las actividades realizadas en cada una de ellas.

### **3 Segunda fase de gabinete**

Durante la segunda fase de gabinete, se integró un informe preliminar que contenía los avances obtenidos hasta la fecha en el diseño de la metodología, así como la información recopilada durante la primera fase de trabajo de campo. Estos datos fueron de gran utilidad en la validación y refinación del sistema de indicadores.

### **4 Segunda fase de trabajo de campo**

Esta fase se llevó a cabo del 19 de junio al 7 de julio de 2005, con visitas adicionales a finales de julio y mediados de agosto. Al igual que en la primera fase de trabajo de campo, las visitas durante esta segunda fase tuvieron la intención de obtener información relativa al proceso de constitución, al funcionamiento y a la situación actual de los consejos asesores o instancias equivalentes en las ANP a través de los instrumentos diseñados para tal fin. Durante esta fase se visitó una docena de ANP en cuatro direcciones regionales de la CONANP. Los lugares visitados, así como las actividades realizadas en cada una de las áreas están descritas en el anexo 12.

### **5 Fase de entrevistas telefónicas**

La fase de entrevistas telefónicas se realizó del 20 de junio al 7 de julio de 2005. Esta fase tuvo el objetivo de recabar información sobre los CA que no pudieron ser visitados. Se entrevistó a más de 40 personas —consejeros y personal de las direcciones de las ANP— de 18 áreas naturales protegidas. Para conducir las entrevistas, se prepararon dos guías para entrevista telefónica (una para personal del ANP y otra para consejeros) y, en algunos casos, se emplearon cuestionarios para ser contestados por correo electrónico (ver estos instrumentos en los anexos 10, 13 y 14). La lista de ANP y de personas entrevistadas durante esta fase se encuentra en el anexo 15.

### **6 Análisis de resultados y preparación del informe final**

En esta última etapa se analizó y sistematizó la información obtenida durante las dos fases de trabajo de campo, así como mediante entrevistas telefónicas. Asimismo, se analizaron los resultados de la aplicación de los indicadores. También se redactó este informe final.

## **3.3 Sistema de indicadores**

A partir de la revisión del material bibliográfico, se concluyó que era importante preparar un sistema de indicadores tal que la información recabada sobre cada uno de los consejos asesores pudiese ser sistematizada y utilizada comparativamente, y que el ejercicio no acabase en un esfuerzo meramente descriptivo.

La construcción de dicho sistema estuvo fundamentada en fuentes bibliográficas sobre participación social en áreas naturales protegidas, fortalecimiento institucional y evaluación del manejo en ANP, así como a partir de la experiencia de los

---

investigadores que forman parte del equipo de trabajo. El primer borrador de los indicadores fue revisado con base en la información recopilada en los recorridos de campo. La versión final está en el anexo 16 de este documento.

Es importante señalar que este sistema de indicadores no pretende calificar a los consejos asesores, sino que, reiteramos, pretende ser una herramienta para la sistematización y comparación de la información recopilada. Consideramos que, idealmente, un sistema de indicadores como éste debiese ser el resultado de un proceso de construcción colectiva que tuviese como base la opinión de los consejeros y del personal técnico de las ANP, así como de diversos actores, entre los que destacan los propietarios, poseedores y usuarios de los recursos naturales, el personal de la CONANP encargado de participación social adscrito a las direcciones regionales y oficinas centrales, y los integrantes del Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Dado que el tiempo disponible fue insuficiente para realizar un ejercicio de construcción colectiva, esperamos que el sistema de indicadores producto de este estudio sirva como una primera propuesta que pueda ser enriquecida y mejorada posteriormente, a partir de los comentarios y opiniones de todos los actores interesados, de tal forma que pueda ser utilizada como una guía para el fortalecimiento de la participación social en las ANP, en particular de los consejos asesores.

Una de las fuentes más importantes que sirvió de guía para estructurar el sistema de indicadores fue la publicación de Miguel Cifuentes y sus colaboradores<sup>25</sup> y, tal como ellos lo postulan, el método utilizado identifica diferentes niveles de indicadores: parámetros, subvariables, variables y ámbitos. Los 62 indicadores preparados para el diagnóstico de los consejos asesores fueron organizados en los siguientes cuatro ámbitos y están descritos con detalle en el anexo 16:

- I. Cumplimiento de las funciones de los consejos asesores  
Este ámbito analiza los avances de los consejos asesores en el cumplimiento de sus funciones tal como están enunciadas en el Reglamento de la LGEEPA en materia de Áreas Naturales Protegidas, así como en la Estrategia de Conservación para el Desarrollo 2003-2006.
- II. Grado de institucionalización del consejo asesor  
Este segundo ámbito aglutina a los indicadores relacionados con los avances de los consejos asesores en la formalización de los procesos y procedimientos que les facilitan la realización de sus funciones.
- III. Dinámica interna del consejo asesor  
El tercer ámbito servirá para echar una mirada al interior de cada consejo asesor y ver cómo es su dinámica grupal, es decir, para determinar si existe un ambiente propicio para la conducción de sus labores, si todos los actores clave están representados y si la voz de sus representantes influye en la toma de decisiones sobre el manejo y conservación de los recursos naturales de los usuarios, propietarios y otros actores ocupados en las tareas de conservación.
- IV. Marco institucional de la CONANP  
Este último ámbito reúne a los indicadores que servirán para revisar cómo es que la CONANP, a nivel de las direcciones de ANP y de oficinas centrales, facilita,

---

<sup>25</sup> Miguel Cifuentes, Arturo Izurieta y Helder Henrique de Faria. 2000. *Medición de la efectividad del manejo de áreas protegidas*. San José, Costa Rica: WWF, IUCN, GTZ. 102 pp.

orienta y fomenta la participación social, en este caso, a través de los consejos asesores.

El sistema de puntuación está basado en una escala del 0 al 3. Para cada indicador (variable, subvariable, parámetro) se construyó un juego de condiciones, en donde la condición óptima recibe el máximo valor. Los significados de la puntuación utilizada son los siguientes:

Puntuación	Significado
0	Insatisfactorio
1	Poco satisfactorio
2	Satisfactorio
3	Muy satisfactorio

El uso de esta metodología implica que para la definición de las variables, subvariables y parámetros es necesario definir un escenario óptimo o visión ideal de lo que esperamos de un consejo asesor y contra el cual se va a comparar la situación actual. El escenario óptimo se refiere a las mejores condiciones que un consejo asesor debe tener para desarrollar sus funciones. Este escenario ideal, que se describe en la siguiente sección, fue construido en gabinete con base en lo estipulado en el Reglamento de la LGEEPA en materia de ANP, en los lineamientos de la Estrategia de Conservación para el Desarrollo 2003-2006, en las mejores prácticas identificadas en la "Guía para la participación social efectiva en ANP"<sup>26</sup> y otras experiencias de participación social en ANP (ver la literatura consultada en el anexo 5), así como a partir de la experiencia de los investigadores. Posteriormente, el escenario óptimo fue cotejado con lo que se observó durante la primera fase de trabajo de campo, para aterrizarlo de tal forma que, aunque ideal, fuese un escenario alcanzable.

Es importante resaltar que el escenario actual, que se compara con el escenario óptimo, es una 'imagen' o 'fotografía' de la situación del consejo asesor al momento de realizar el diagnóstico, y surge a partir del análisis de la información recabada a través de entrevistas a los consejeros y a otros actores, de las opiniones de los equipos técnicos de las ANP objeto de este estudio, de las fichas técnicas, así como de la documentación revisada sobre cada consejo asesor o instancia equivalente.

### 3.4 Un consejo asesor ideal

El camino hacia la construcción de un espacio de participación social enfocado a la conservación y el desarrollo sustentable es largo y complejo. En la medida en la que se cree la oportunidad para que el proceso de constitución sea sólido, desde la elección de los integrantes que serán los portavoces de las comunidades y de los diversos actores involucrados en las tareas de conservación y desarrollo sustentable —como las instituciones científico-académicas, las organizaciones de la sociedad civil y los tres órdenes de gobierno—, hasta el seguimiento y la toma de decisiones sobre las necesidades, proyectos y acuerdos ahí planteados y deliberados, los consejos asesores

<sup>26</sup> Francisco Padrón Gil, Margot Aguilar Rivero y Mariana Díaz. 2004. Guía para la participación efectiva en las ANP. Documento de trabajo. México: Iniciativa Mexicana de Aprendizaje para la Conservación (IMAC). 66 pp.

se perfilan como el espacio para la gestión y atención a las necesidades de las comunidades y otros actores, así como para el logro de los objetivos de conservación del ANP.

Consideramos que los consejos asesores ideales, son espacios que integran a los actores sociales en las tareas de conservación y desarrollo sustentable. Entre estas tareas está asesorar, acompañar y planear los programas y proyectos; atender y resolver emergencias, problemas y conflictos ambientales; buscar financiamiento y evaluar tales programas y proyectos. Asimismo, estos espacios debiesen facilitar la consulta, deliberación e intercambio de perspectivas de los diversos actores sobre el uso y manejo de los recursos naturales. Para ello es necesario el compromiso de la CONANP para fortalecer la institucionalización de los CA y propiciar un ambiente adecuado para la deliberación y la toma de decisiones corresponsable. Es por ello que, en términos ideales, consideramos que los CA debieran integrar los elementos que a continuación se describen.

#### Supuestos básicos detrás de un consejo asesor ideal

Detrás de nuestra concepción de un consejo ideal están los siguientes supuestos:

- ◆ La CONANP, como institución, está convencida de que la inversión en participación es redituable. Existe la voluntad política y, por tanto, la asignación de los recursos necesarios (tanto para el desarrollo de capacidades como para pagar los costos del proceso participativo), así como congruencia en sus políticas internas, de tal forma que existen incentivos para fomentar la participación en las ANP.
- ◆ El personal de la CONANP tiene las suficientes capacidades y los alicientes para construir procesos participativos en las ANP. Es receptivo a las demandas y opiniones de los actores locales y éstos influyen en la toma de decisiones.
- ◆ Los consejeros están interesados en participar y en dedicar el tiempo suficiente a las tareas de conservación.
- ◆ Los consejeros tienen capacidad de liderazgo y, una vez convencidos de los beneficios de la conservación, se convertirán en promotores y podrán sumar la participación de otros en estas tareas.
- ◆ Los consejeros representan los intereses reales y legítimos de los actores locales, de los verdaderos propietarios, usuarios y poseedores de los recursos naturales. Más aún, existen canales de comunicación adecuados entre los representantes y sus representados.
- ◆ Existe un contexto político y social estable, de tal forma que la región no se encuentra sacudida por conflictos sociales de envergadura tal que impidan la participación social (conflictos armados, por ejemplo).

#### 3.4.1 Cumplimiento de funciones

De acuerdo con el Reglamento en materia de ANP de la LGEEPA y con la Estrategia de Conservación para el Desarrollo<sup>27</sup>, los CA deben cumplir con una serie de funciones relativas a participar junto con los equipos de manejo en las tareas de conservación y promoción del desarrollo sustentable. En términos ideales, un CA debería cumplir cabalmente con todas las funciones para las que fue creado y que se incluyen en la tabla siguiente.

<sup>27</sup> CONANP 2003. *Op. cit.*, p. 38.

Tabla 3.2. Funciones de los consejos asesores de ANP

Versión Reglamento de ANP	Versión Estrategia de Conservación para el Desarrollo
I. Proponer y promover medidas específicas para mejorar la capacidad de gestión en las tareas de conservación y protección del área.	
II. Participar en la elaboración del programa de manejo del área natural protegida y en la evaluación de su aplicación.	Elaborar, evaluar y redefinir, en su caso, los instrumentos de política ambiental: decreto, programa de conservación y manejo y de desarrollo regional sustentable (2) <sup>28</sup> .
III. Proponer acciones para ser incluidas en el programa operativo anual del área natural protegida.	Proponer acciones que permitan planear las actividades de la región a corto, mediano y largo plazo en materia de conservación (1).
IV. Promover la participación social en las actividades de conservación y restauración del área y sus zonas de influencia, en coordinación con la Dirección del área natural protegida.	<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Definir y dar seguimiento a los subconsejos que sea necesario conformar dependiendo de las características socioambientales de la RPC (4).</li> <li>◆ Hacer recomendaciones para mejorar el desempeño de los comités promotores y las redes comunitarias para la conservación, así como de las instancias de representación sectorial (5).</li> </ul>
V. Opinar sobre la instrumentación de los proyectos que se realicen en el área natural protegida, proponiendo acciones concretas para el logro de los objetivos y estrategias consideradas en el programa de manejo.	
VI. Coadyuvar con el director del área en la solución o control de cualquier problema o emergencia ecológica en el área natural protegida y su zona de influencia que pudiera afectar la integridad de los recursos y la salud de los pobladores locales.	Colaborar en la prevención y resolución de conflictos socioambientales (6).
VII. Coadyuvar en la búsqueda de fuentes de financiamiento para el desarrollo de proyectos de conservación del área.	Coadyuvar en la búsqueda de fuentes de financiamiento para el desarrollo de proyectos de conservación (7).
VIII. Sugerir el establecimiento de mecanismos ágiles y eficientes que garanticen el manejo de los recursos financieros.	
IX. Participar en la elaboración de diagnósticos o de investigaciones vinculadas con las necesidades de conservación del área natural protegida.	
	Proponer las materias sobre las que es prioritaria la coordinación interinstitucional e impulsar la firma de acuerdos con el sector social sobre proyectos de conservación (3).

<sup>28</sup> Los números en paréntesis indican el orden en el que aparecen en la Estrategia de Conservación para el Desarrollo (p. 38).

### 3.4.2 Institucionalización

Para poder llevar a cabo sus funciones, los CA deben contar con un nivel de institucionalización suficientemente sólido. El proceso de institucionalización está basado en la definición de reglas, así como en mecanismos claros y precisos para actuar en lo público y en lo privado. Los CA son espacios de acción que competen a todos, al gobierno y a los ciudadanos, de tal forma que se decidan y ejerzan acciones de manera corresponsable. Por tanto, el grado de institucionalización se refiere a la descentralización y formalización de los procesos y procedimientos, de forma tal que la organización tenga vida independiente del desplazamiento de alguno de sus integrantes. Se puede decir que un CA está institucionalizado cuando ya no depende necesariamente de las autoridades o de miembros específicos de la organización, sino que se convierte en una institución, que forma a los individuos que se incorporan a ella bajo los valores, procedimientos y prioridades del CA. Un elemento clave en la institucionalización es lograr la suficiente claridad organizacional, es decir, que cada uno sepa claramente quién es quien y con quién o quiénes tiene que interactuar. Consideramos que para que un CA esté institucionalizado se requiere que cuente con los siguientes elementos:

- ◆ Programa de desarrollo de capacidades (cursos de inducción y capacitación para consejeros).
- ◆ Sistema de control y seguimiento de acuerdos a través de reuniones periódicas, y la designación de una persona responsable de monitorear las actividades y el cumplimiento de acuerdos.
- ◆ Claridad de políticas y procedimientos internos, a través de un reglamento que se respete, que se haya formulado a través del consenso de los actores y que sea adecuado para el CA; además de conocimiento básico sobre mecanismos de evaluación y actualización de los instrumentos de planeación y programas relacionados con el quehacer de la CONANP (PCM, POA, PET, PRODERS, etc.)
- ◆ Estrategia de rotación que garantice el aprendizaje institucional.
- ◆ Capacidad de autoevaluación del CA.
- ◆ Capacidad para formar vínculos interinstitucionales.

### 3.4.3 Dinámica interna del consejo asesor

La dinámica hacia el interior de un CA es fundamental para la emisión de recomendaciones y la toma de decisiones sobre el manejo y conservación de los recursos naturales. Consideramos que en las reuniones de los CA debe existir un ambiente propicio para la discusión, que sea simétrico, respetuoso y que los consejeros se sientan escuchados. De igual manera, la representación debe estar balanceada. Por ello, consideramos que en términos ideales un CA debe contemplar los siguientes elementos en su dinámica interna:

- ◆ Simetría: Dinámica incluyente y horizontal, en donde los consejeros se sientan escuchados.
  - ◆ Equidad de género: Involucramiento activo de mujeres y, por tanto, mujeres consejeras con voz y voto. Más aún, la equidad de género persigue lograr incluir las perspectivas y necesidades de las mujeres dentro de su ámbito de acción (p.e., agricultura de traspatio, salud, educación ambiental, calidad del agua, entre otros), de tal forma que los CA sean foros que incluyan la discusión sobre estos temas.
-

- ◆ Representatividad: Por un lado debiese existir una mezcla adecuada de los diferentes sectores con intereses dentro del área (representantes del sector empresarial, de académicos y poblaciones locales, así como de las tres órdenes de gobierno). Por otro lado, lo ideal sería que los CA reflejaran la composición geopolítica de la zona y tomar en cuenta las unidades administrativas dentro del ANP (comunidades y municipios). Más allá de una representación sectorial balanceada, es importante buscar que los representantes sean legítimos voceros de los intereses de sus representados.
- ◆ Liderazgo: Capacidad de dirigir y guiar las reuniones del CA, así como las acciones del mismo. Además, el liderazgo comprende elementos como los procesos de toma de decisiones, de solución de conflictos, la capacidad de identificar y formar líderes en las comunidades, así como la apropiación del espacio por los consejeros de tal forma que las reuniones del CA no sólo sean convocadas por la dirección del ANP sino que sea el mismo presidente del CA quien convoque.

#### 3.4.4 Marco institucional de la CONANP

Para fomentar la participación es especialmente importante contar con un marco institucional adecuado y recursos suficientes, así como la necesaria capacidad técnica y administrativa, además de las habilidades para el diseño y seguimiento de procesos participativos. Idealmente los marcos institucionales requieren estructuras flexibles que permitan otorgarle tiempo y recursos suficientes a la selección y adopción de técnicas participativas, así como a la evolución y consolidación de los procesos participativos. Asimismo, es importante que existan mecanismos para el aprendizaje institucional, que incluyan la compilación, sistematización, análisis, evaluación y divulgación de la experiencia institucional en materia de participación social. Es por ello que consideramos que el marco institucional ideal debiese incluir los siguientes elementos:

- ◆ Receptividad de la CONANP a las opiniones y perspectivas de los consejeros.
  - ◆ Transparencia en la toma de decisiones y manejos presupuestales.
  - ◆ Credibilidad institucional que surja a partir de resultados concretos por parte de la dirección del ANP, así como del seguimiento a los acuerdos y recomendaciones formuladas por el consejo asesor.
  - ◆ Planeación y organización del proceso participativo tanto a través de una estrategia de largo plazo, como en la planeación puntual de las reuniones que incluya la integración de herramientas participativas y el uso de facilitadores.
  - ◆ Aprendizaje institucional mediante la autocrítica y grupos de reflexión dirigidos a los propios equipos de manejo.
  - ◆ Recursos financieros para el CA a través de un presupuesto adecuado para cubrir los costos de las reuniones que pueden incluir preparación de documentos y materiales, transporte, alimentación, facilitación y, en algunos casos, alojamiento. También los cursos de capacitación dirigidos a los consejeros debiesen estar cubiertos por el presupuesto.
  - ◆ Personal capacitado para la atención a aspectos sociales, que pueda dar un seguimiento a los acuerdos y promover un funcionamiento eficiente del CA. Además, es necesario que la facilitación de las reuniones sea adecuada para lograr la participación equitativa y equilibrada.
-

### 3.5 Análisis de resultados y recomendaciones puntuales

#### 3.5.1 Los CA vistos por los equipo de manejo de las ANP

Durante el proceso de diagnóstico, los equipos de manejo fueron una pieza clave para conocer los logros alcanzados por la CONANP en materia de participación, pues nos facilitaron el contacto con consejeros, además de participar en entrevistas, grupos de enfoque y talleres. Otra manera de contribuir con este estudio fue el brindarnos información sobre los consejos asesores a través de las fichas técnicas. A partir de las 27 fichas técnicas de los CA que están en operación, se obtuvieron datos cuantitativos clave para el análisis.

La tabla siguiente resume algunos de los datos más reveladores sobre la situación de los CA (ver matriz con la información obtenida de las fichas técnicas en el anexo 17). En la columna de la izquierda se describe un aspecto del CA; en la columna central aparece el número de CA que poseen esa característica y, en la columna derecha, comentarios al respecto. Los primeros cuatro aspectos están presentes en la mayor parte de los CA; los últimos seis, sólo en muy pocos de ellos. Lo deseable sería que estas seis últimas características fueran más comunes en los CA.

**Tabla 3.3. Análisis de información sobre el CA obtenida de las fichas técnicas**

Aspecto	Número de CA	Comentarios
El CA valida el POA	21	21 CA fungieron como espacios donde se informó sobre las acciones planeadas anualmente por la dirección del ANP. Sin embargo, podrían también ser espacios para la planeación conjunta y, por tanto, para el desarrollo de capacidades de los consejeros para realizar esta tarea.
Participación de mujeres	20	Los equipos de manejo se han ocupado de lograr la participación de mujeres en los CA; ahora el reto sería desarrollar programas de equidad de género.
El CA participó en la elaboración del PCM	16	La participación de los CA en la elaboración de los PCM facilita su aceptación y, por tanto, su implementación.
El CA facilita acuerdos interinstitucionales	16	El CA se ha posicionado como un espacio de interacción de instituciones federales con gran potencial para la construcción de sinergias para la sustentabilidad.
Programa de inducción para consejeros	7	Si existieran programas de inducción, la participación de los consejeros sería más eficiente.
Facilitador durante las reuniones de CA	7	Para algunos temas es conveniente apoyarse de facilitadores externos que puedan agilizar las discusiones.
Convoca el presidente ejecutivo del CA	5	En la mayoría de los CA es el director de la ANP quien convoca a las reuniones. Delegar esta tarea a los presidentes ejecutivos, los comprometería a estar más involucrados en la operación del CA, y facilitarían las tareas de la dirección del ANP.
Programa de capacitación	4	Si bien, la CONANP ha invertido en capacitación para los propietarios de los recursos, en sólo cuatro casos ha invertido en la formación específica de consejeros.
El CA participa en la elaboración del POA	2	La participación de los CA en la elaboración del POA es una oportunidad para desarrollar las capacidades de planeación de los consejeros y corresponsabilizarlos de los resultados en el ANP.
Presupuesto para CA 5% - 15% del total asignado para el ANP	0	El CA es un espacio que posibilita la coordinación interinstitucional para orientar el destino de más recursos federales y estatales hacia la conservación. A pesar de esto, ninguna dirección destina más del 5% a la operación del CA.

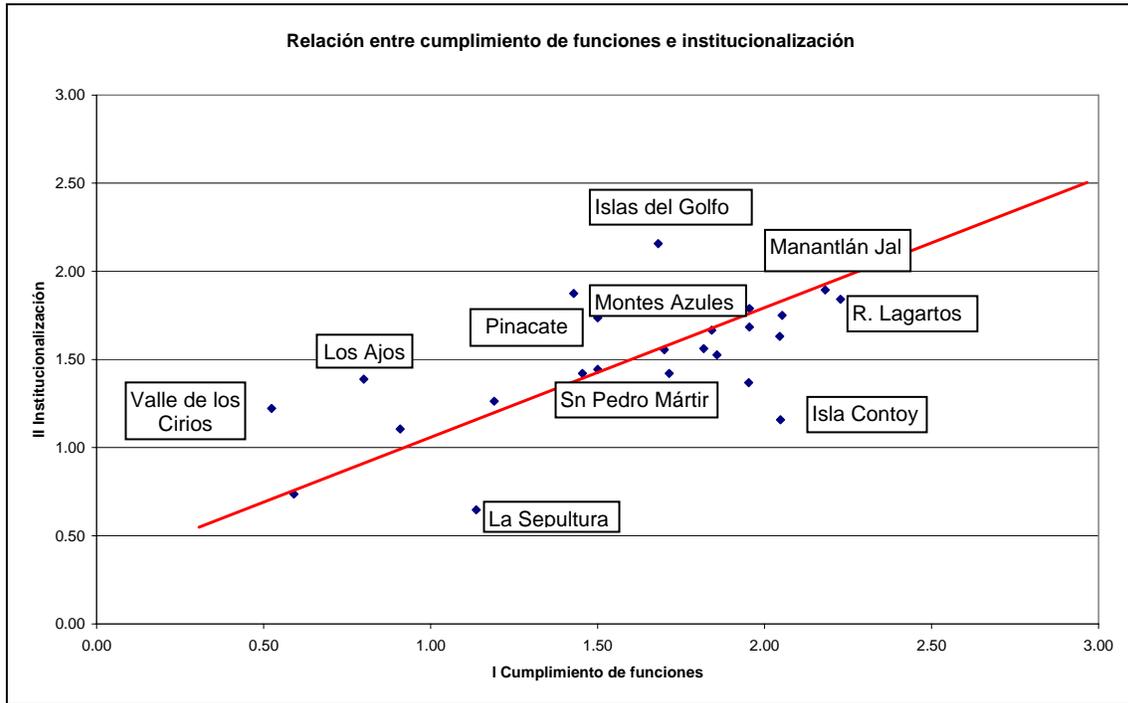
### 3.5.2 Sistema de indicadores

Para cada una de las 25 ANP visitadas cuyo CA opera, se realizó un ejercicio de puntuación de los indicadores con base en las distintas fuentes de información sobre el CA (entrevistas, grupos de enfoque, fichas técnicas, documentos, etc.). La puntuación obtenida fue vaciada en una matriz que compila todos los datos por indicador para estos 25 CA, así como los promedios para cada uno de los cuatro ámbitos.

En primer lugar, exploramos las relaciones entre los cuatro ámbitos (cumplimiento de funciones, grado de institucionalización, dinámica interna del CA, así como el marco institucional de la CONANP) para identificar cuáles de ellas podrían ser significativas para explicar el desempeño de un consejo asesor.

#### 3.5.2.1 La relación entre cumplimiento de funciones y grado de institucionalización del CA

En la búsqueda de relaciones entre los diferentes ámbitos, encontramos que la más significativa es la existente entre el cumplimiento de funciones de un CA y su grado de institucionalización.



Gráfica 3.2. Relación entre cumplimiento de funciones y grado de institucionalización

Esta gráfica muestra la clara relación entre los valores obtenidos en los ámbitos 'Cumplimiento de funciones' e 'Institucionalización'. Podemos concluir que aquellos CA con un adecuado cumplimiento de funciones son los que también cuentan con niveles altos de institucionalización; es decir, a mayor institucionalización más efectivo será el cumplimiento de sus funciones. Tal es el caso de los consejos asesores de la RB Montes Azules (cumplimiento de funciones: 1.95, institucionalización: 1.79), del PN Sierra de San Pedro Mártir (1.50, 1.44), de la RB Sierra de Manantlán para el estado de Jalisco (2.18, 1.89), entre otros, cuyo desempeño es similar en ambos ámbitos.

Sin embargo, mientras la correlación es evidente, también existen casos en donde el cumplimiento de funciones se lleva a cabo aún cuando el grado de institucionalización sea más bajo. En estos casos, mientras el grado de institucionalización impulsa el cumplimiento de funciones, el compromiso de los consejeros va más allá de los formalismos.

Además, existen casos, como el consejo asesor para Baja California del APFF Islas del Golfo de California (1.68, 2.16), el de la RFN y RFS Sierra de los Ajos-Bavispe (0.80, 1.39), o el de APFF Valle de los Cirios (0.52, 1.22) que demuestran lo contrario: el grado de institucionalización sobrepasa al cumplimiento de funciones. Ello apunta a que muchos elementos involucrados en el proceso de institucionalización —como la existencia de un reglamento interno adecuado, el conocimiento de la normatividad vigente y de las políticas y procedimientos de un ANP, así como el establecimiento de acuerdos interinstitucionales— pueden llegar a absorber buena parte del tiempo y la energía del CA, que pudiera ser aprovechados en el cumplimiento de sus funciones. Este es el caso del CA de la RFN y RFS Sierra de los Ajos-Bavispe, cuyo consejo asesor se encuentra en proceso de reestructuración después de un largo receso y, por tanto está dedicado a la revisión de su reglamento interno y a la formación de subconsejos, entre otras actividades, y estas tareas absorben la mayor parte del tiempo de sus reuniones.

### 3.5.2.2 Análisis comparativo de los indicadores

Después del análisis de la relación entre los cuatro ámbitos, se realizó un análisis comparativo de las puntuaciones que los CA obtuvieron en cada uno de los 62 indicadores del sistema. Para poder realizar este análisis comparativo, se preparó una gráfica para cada uno de los indicadores (ver anexo 18), lo que permitió identificar los resultados más significativos.

A continuación se presentan los indicadores más relevantes de acuerdo con este análisis. En algunos casos, los resultados ofrecen signos de avances significativos en la promoción de la participación social en las ANP; en otros, indican aspectos en los que habría que fortalecer la operación de los CA. Se incluye una breve descripción de la situación actual, así como recomendaciones puntuales para mejorar la operación de los consejos asesores en cada uno de los indicadores seleccionados. Los indicadores, así como las recomendaciones están organizados por ámbito. Las recomendaciones incluidas en esta sección, se resumen en el capítulo 4. Finalmente, en el anexo 16 se encuentra información detallada sobre los cuatro ámbitos, así como sobre cada uno de los indicadores mencionados en esta sección.

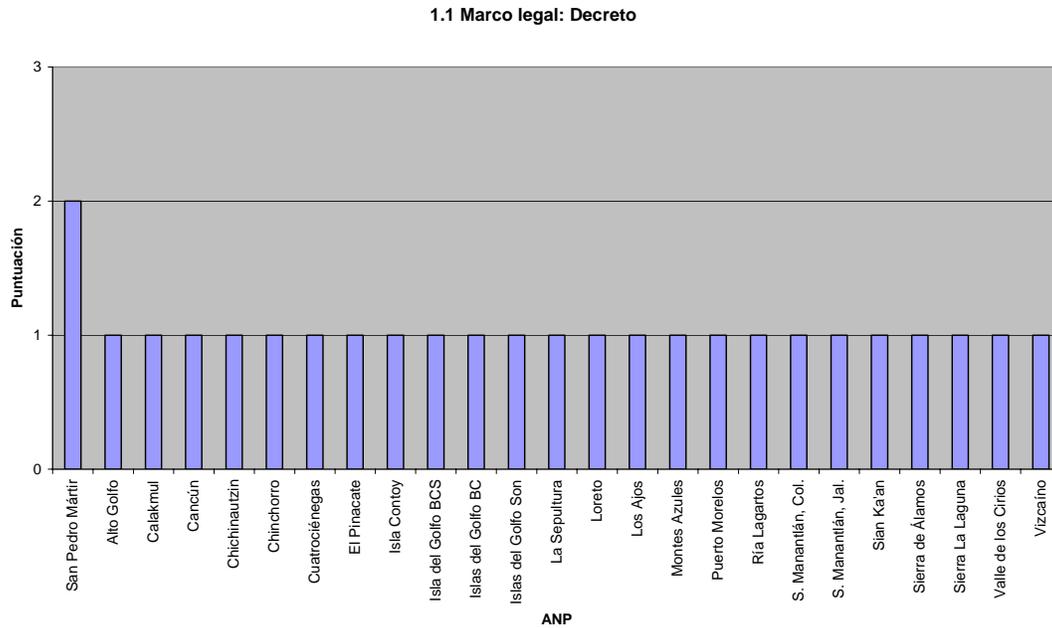
#### 3.5.2.2.1 Primer ámbito: Cumplimiento de las funciones del CA

Las funciones que se espera que los CA cumplan cubren un espectro amplio de las tareas de manejo de un ANP (ver tabla 3.2, en la página 19). Cumplir cabalmente con todas representa un gran reto, aunque las funciones de los CA —tal como están planteadas— podrían verse como una variedad de opciones de las cada CA podría seleccionar aquellas que pueda cumplir exitosamente, de acuerdo con sus condiciones y capacidades.

Por ejemplo, como se observa en la gráfica 3.3, son pocos los CA que han llevado a cabo una revisión o evaluación del decreto tal como lo señala la segunda función definida en la Estrategia de Conservación para el Desarrollo:

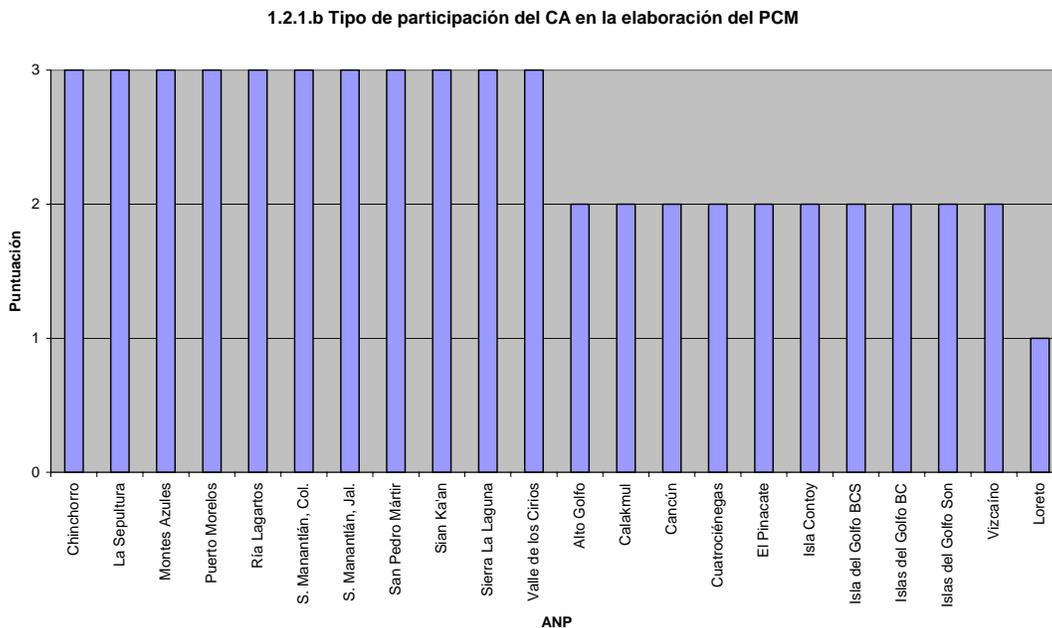
---

Elaborar, evaluar y redefinir, en su caso, los instrumentos de política ambiental: decreto, programa de conservación y manejo y de desarrollo regional sustentable.



Gráfica 3.3. Análisis comparativo del indicador 1.1.

Sin embargo, como se observa en la siguiente figura, son muchos más consejos asesores los que han participado o están en el proceso de elaboración del programa de conservación y manejo.



Gráfica 3.4. Análisis comparativo del indicador 1.2.1.b

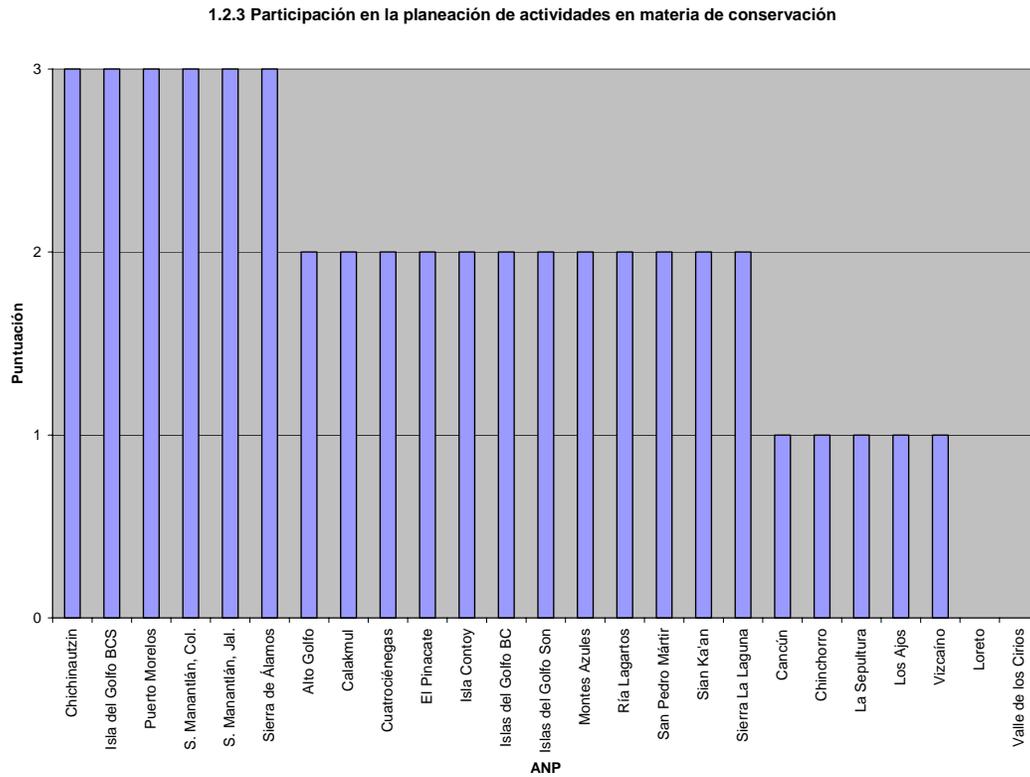
**Recomendación 1: Redefinir las funciones básicas de los consejos asesores.**

Identificar cuáles podrían ser las funciones básicas que un espacio de participación social, como los consejos asesores, deben cumplir. Una vez que el CA cumpla con sus funciones básicas, tendrá la posibilidad de probar sus capacidades para el cumplimiento de otras funciones clave, tales como la búsqueda de financiamiento para el desarrollo de proyectos de conservación (función VII del Reglamento) o la evaluación de la gestión del ANP para proponer medidas de mejora (función I del Reglamento).

Esta recomendación está relacionada con la recomendación general 4 en la página 44.

**Participación en la planeación de actividades en materia de conservación**

Tal como lo muestra el análisis de la información vertida, tanto en las fichas técnicas como en el indicador 1.2.3, en la mayoría de los casos los CA únicamente son informados sobre las acciones planeadas anualmente por la dirección del ANP, en lugar de participar activamente en proponer acciones para el POA, función establecida en el Reglamento en materia de ANP de la LGEEPA. Consideramos que debido a esta práctica se desaprovecha la oportunidad para desarrollar las capacidades de planeación de los consejeros y corresponsabilizarlos de los resultados de las acciones dentro del ANP.



**Gráfica 3.5. Análisis comparativo del indicador 1.2.3**

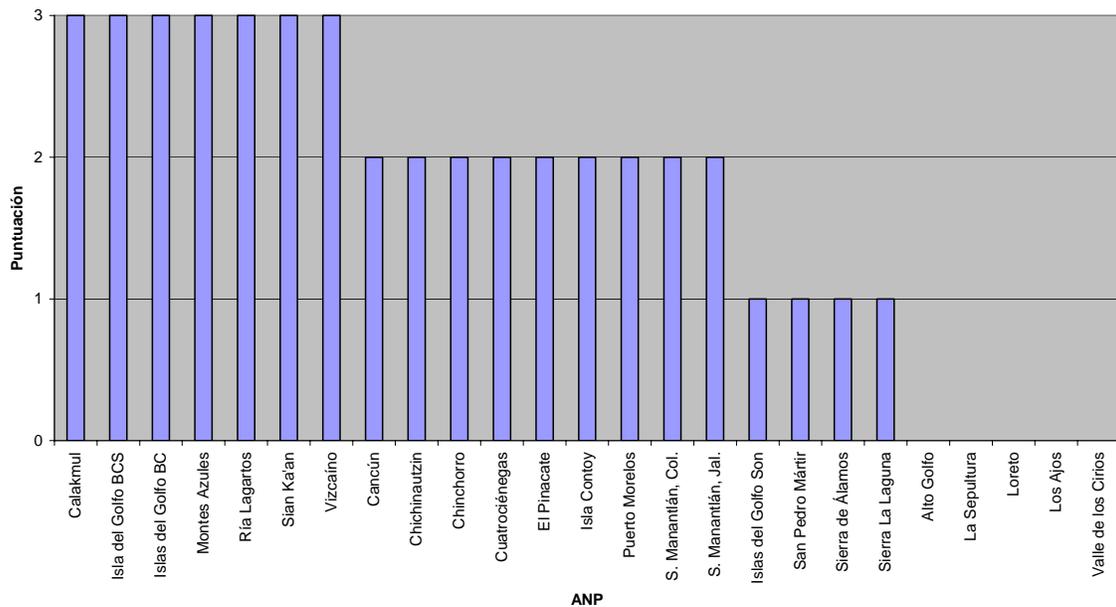
**Recomendación 2:** Desarrollar capacidades para la planeación y fomentar la participación activa de los consejos asesores en la preparación del POA.

Construir mecanismos para el desarrollo de capacidades de los consejeros para la planeación, de tal forma que participen activamente en la preparación del POA y se corresponsabilicen de las acciones de manejo y conservación dentro del ANP. Esto se puede implementar a través de la realización de talleres de planeación conjunta.

*Capacidades para la detección y la solución de problemas*

El análisis del indicador 1.4.1 muestra que un número importante de consejeros poseen capacidades para la solución de problemas que afectan la conservación de un ANP. Los conocimientos, experiencias o relaciones que poseen pueden ser de gran utilidad para el manejo de la misma.

1.4.1 Existencia de capacidades para la detección y solución de problemas



Gráfica 3.6. Análisis comparativo del indicador 1.4.1

**Recomendación 3:** Utilizar las capacidades de los consejeros para la solución de problemas.

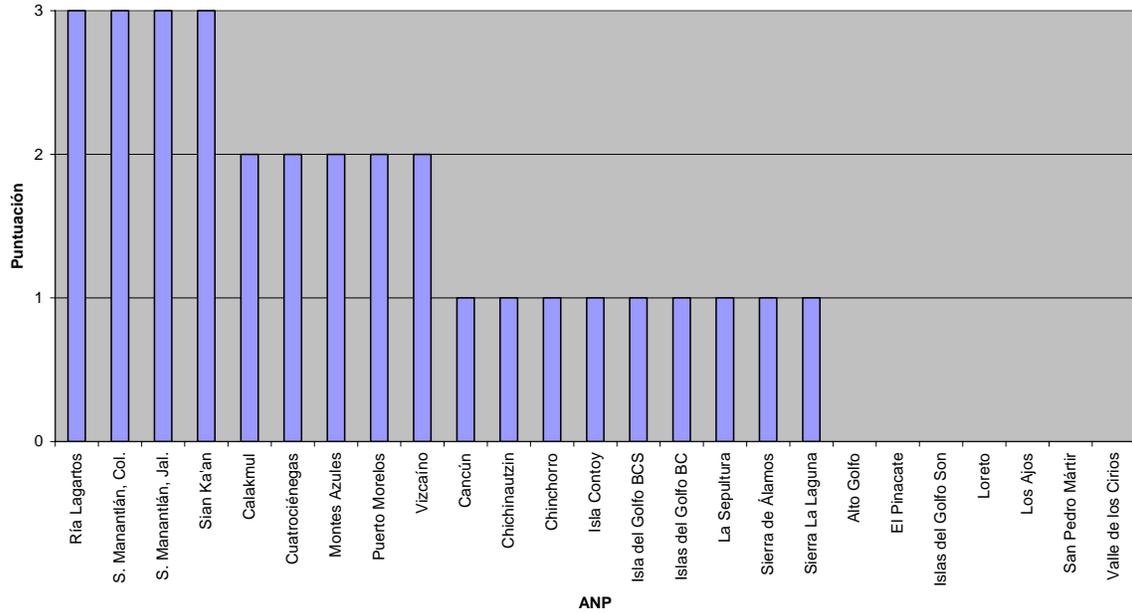
Incorporar a los consejeros en la búsqueda de soluciones específicas a los problemas que aquejan a las ANP, y aprovechar su conocimiento y voluntad para apoyar las tareas de conservación.

*Capacidades para la detección y la solución de emergencias ecológicas*

Como lo muestra el análisis del indicador 1.4.2, el desarrollo de capacidades para la detección y la atención a emergencias ecológicas es un área de oportunidad para los CA, puesto que pocos de ellos han participado en la identificación de

emergencias a las que está expuesta un ANP, tales como incendios forestales, plagas e inundaciones.

**1.4.2 Existencia de capacidades para la detección y solución de emergencias ecológicas**



**Gráfica 3.7. Análisis comparativo del indicador 1.4.2**

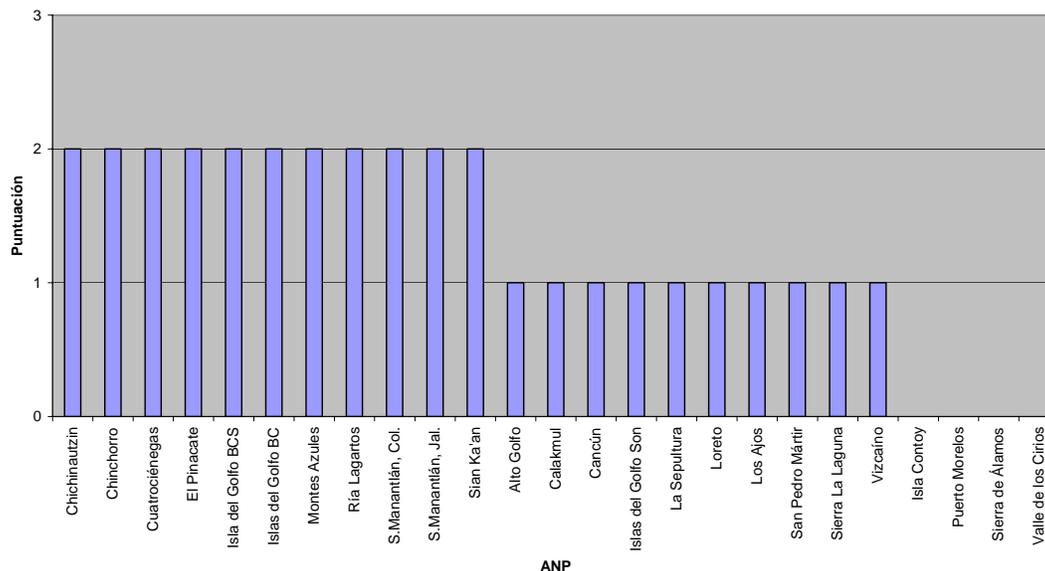
**Recomendación 4:** Identificar posibles emergencias ecológicas y desarrollar estrategias para prevenirlas o atenderlas desde cada CA.

Desarrollar programas de atención a emergencias ecológicas (incendios, inundaciones, plagas) en el seno de los CA para poder contar con su apoyo en las tareas de prevención y atención.

**Formalización de acuerdos interinstitucionales**

La posibilidad de interacción de un equipo de manejo con las distintas agencias gubernamentales e instituciones que convergen en un ANP se multiplica en el marco del consejo asesor. Muchos acuerdos inician en este espacio y llegan a formalizarse más tarde. El análisis del indicador 1.8.3 (ver gráfica siguiente) permite concluir que para garantizar un mayor impacto de los acuerdos institucionales, valdría la pena definir —junto con el CA— una estrategia de coordinación interinstitucional enfocada al logro de las metas planteadas en el PCM.

1.8.3 Grado de formalización de acuerdos con otras instituciones o con el sector social



Gráfica 3.8. Análisis comparativo del indicador 1.8.3

**Recomendación 5:** Formalizar acuerdos interinstitucionales con base en una estrategia.

Elaborar una estrategia para la formalización de acuerdos interinstitucionales e intersectoriales bajo el marco del PCM, en caso de que exista, con el objetivo de avanzar en las metas que este instrumento plantea.

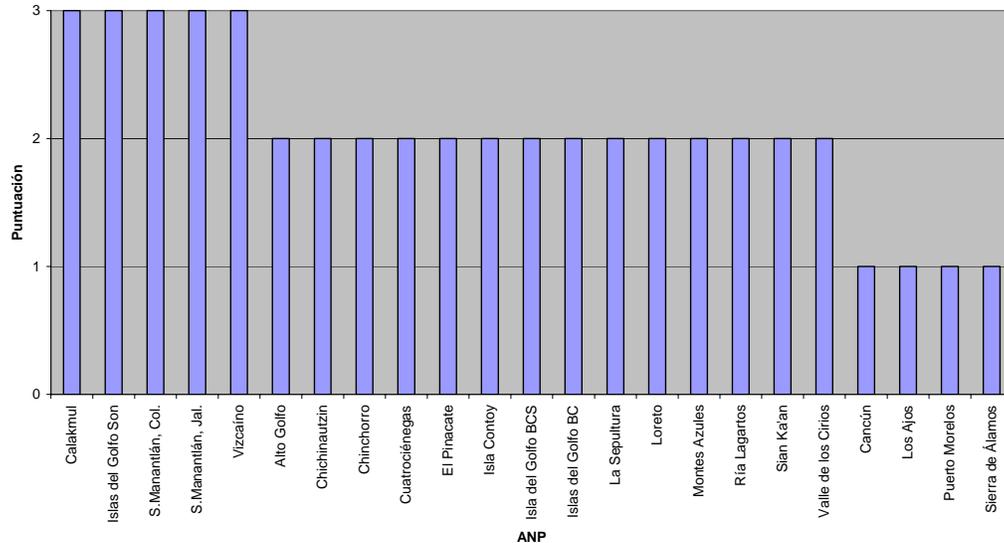
*Pertinencia de instancias de participación social*

La información recabada en campo permitió documentar algunos casos en los que, en seguimiento al Reglamento en materia de ANP de la LGEEPA, se han formado subconsejos sectoriales sin evaluar la pertinencia de estas instancias, ni haber definido adecuadamente sus funciones y tareas. En ocasiones, esto se debe a la necesidad de incluir a más actores dentro del CA que no pueden ser consejeros porque el número excede los 21 integrantes permitidos por el Reglamento. Esto coincide con el análisis del indicador 1.9.2. (Ver gráfica en la siguiente página).

**Recomendación 6:** Evaluar la pertinencia de instancias de participación social.

Recomendamos, por tanto, llevar a cabo una evaluación de la pertinencia de formar nuevos subconsejos antes de constituirlos. Esta evaluación debe de tomar en cuenta el conocimiento de las instancias y mecanismos de participación locales (asambleas ejidales, COPLADES, consejos de cuenca, por ejemplo), de las características socioambientales del ANP y de las tareas asumidas por el consejo asesor. Finalmente, en caso de que se decida crear nuevas instancias, el consejo asesor en pleno debe darles seguimiento y estar vinculado a ellas.

1.9.2 Pertinencia de las instancias de PS dentro del ANP



Gráfica 3.9. Análisis comparativo del indicador 1.9.2

3.5.2.2.2 Segundo ámbito: Grado de institucionalización del CA

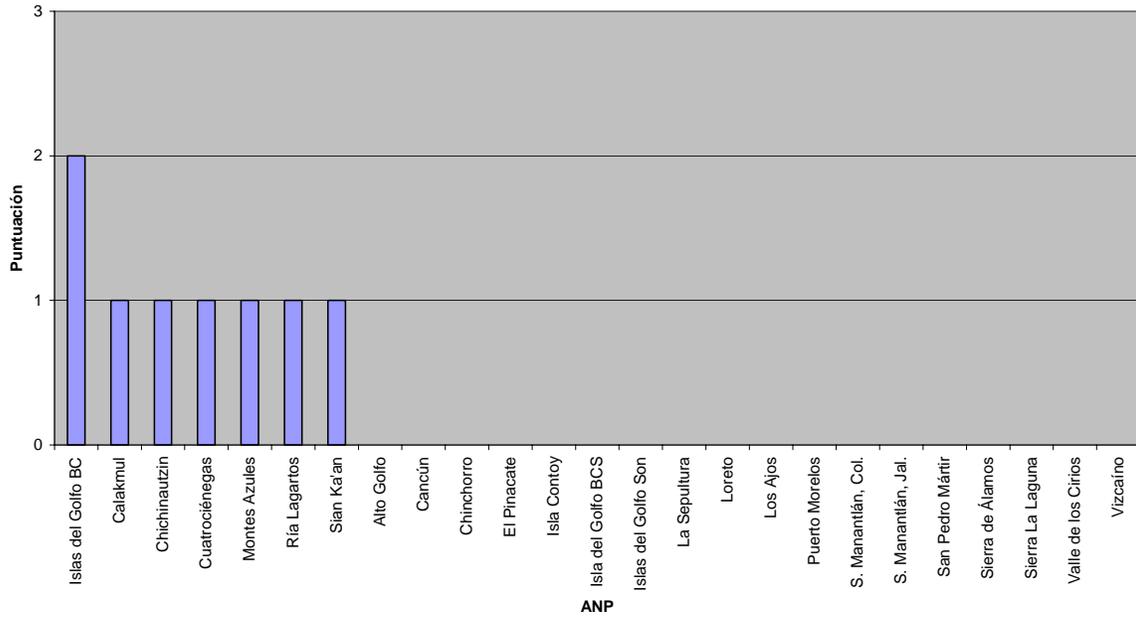
*Proceso de inducción y desarrollo de capacidades*

En algunos casos los consejeros no conocen la información básica sobre el ANP, sobre los programas y proyectos, ni sobre las funciones y obligaciones de un consejero, especialmente si se integraron recientemente al CA. Corroboramos, mediante las entrevistas realizadas, que a mayor información tengan los consejeros sobre lo que se espera de ellos, sobre los temas relativos al ANP, sobre las reglas de funcionamiento del CA y sobre la CONANP, como institución convocante, más fácil será su trabajo y más útil, su participación.

El análisis de los indicadores 2.1.1 y 2.1.2 confirma que en la mayoría de los consejos asesores no existe un programa de desarrollo de capacidades para los consejeros ni se han contemplado procesos de inducción (ver gráficas en la siguiente página).

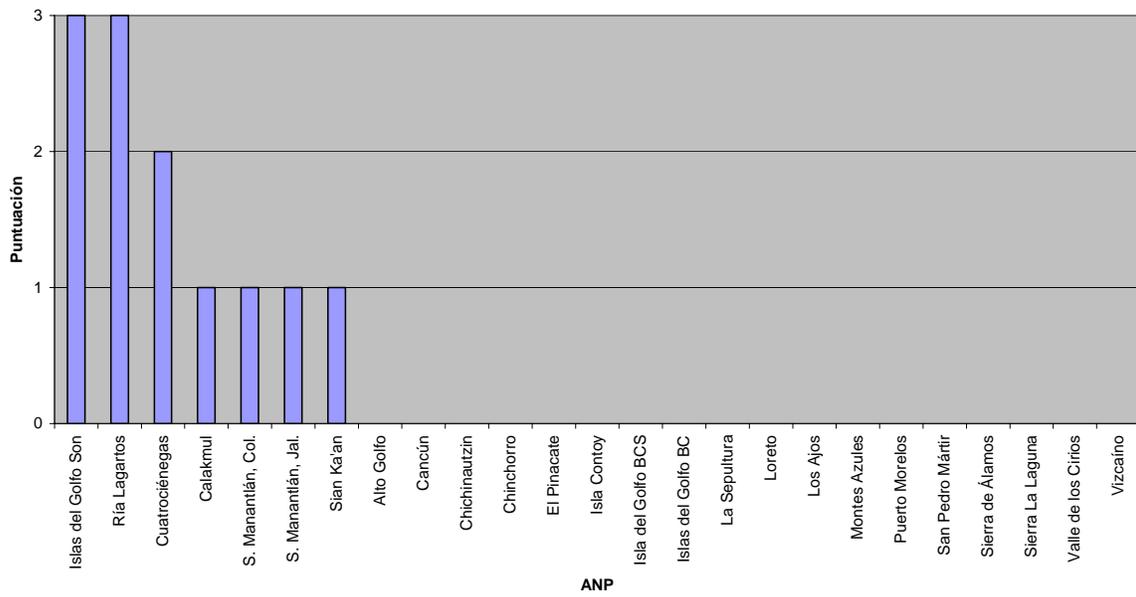
Consideramos de suma importancia la atención a este punto, por lo que ha sido incluida en la recomendación general 3 (ver página 45).

2.1.1 Grado de formalización del desarrollo de capacidades



Gráfica 3.10. Análisis comparativo del indicador 2.1.1

2.1.2 Proceso de inducción

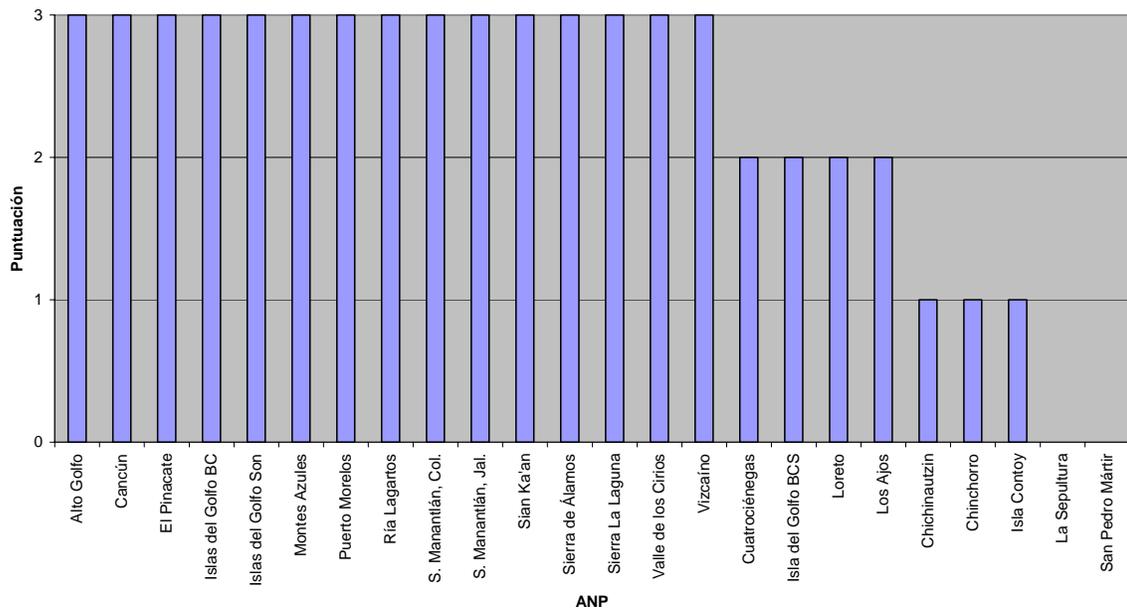


Gráfica 3.11. Análisis comparativo del indicador 2.1.2

**Reglamento interno**

Consideramos muy importante que los CA tengan su propio reglamento interno. El análisis comparativo del indicador 2.3.1 da cuenta de la participación activa de los consejeros en la elaboración de su reglamento interno. Sin embargo, en ocasiones, los reglamentos internos constriñen las posibilidades de acción de los CA. Las ANP son territorios representativos tanto de la diversidad biológica como cultural del país. Por tanto, cada consejo asesor al ser representante de las instituciones, organizaciones y pobladores locales tendrá características muy particulares. Es muy importante no generar esquemas rígidos de funcionamiento para lo que es fundamental que los reglamentos internos se adapten a las características particulares en cada ANP.

**2.3.1 Participación y elaboración del reglamento interno**



**Gráfica 3.12. Análisis comparativo del indicador 2.3.1**

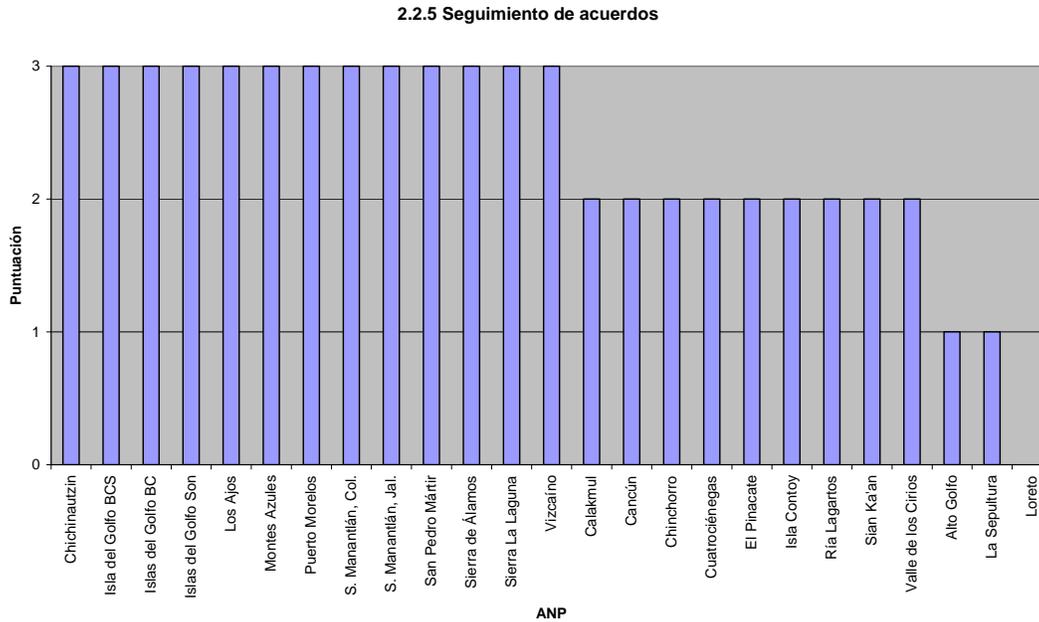
**Recomendación 7: Adecuar el reglamento interno de cada CA a las condiciones locales.**

Recomendamos que la propuesta de reglamento que emite la CONANP se interprete como los lineamientos que se pueden adaptar a las características particulares de cada ANP, de tal forma que den cabida a las diferencias regionales. Cada CA podrá entonces definir cuáles son las reglas que necesita para su buen funcionamiento, en seguimiento a los lineamientos generales.

**Seguimiento de acuerdos**

Consideramos que uno de los factores que ayuda a la credibilidad de los CA está relacionado con los niveles de confianza que los consejeros tengan sobre el proceso, lo que incluye la consistencia en el seguimiento de acuerdos. El registro de acuerdos en minutas o en actas es una práctica común en los consejos asesores. En general, el seguimiento a estos acuerdos es adecuado y son muy pocos los casos en que éste es deficiente, tal como se ve reflejado en el análisis del indicador 2.2.5. Sin embargo, en los recorridos de campo se pudo constatar que en algunas ANP es difícil reunir a los

consejeros frecuentemente debido a diferentes circunstancias como la distancia y el difícil acceso a ciertas localidades. Las siguientes recomendaciones también están fundamentadas en los comentarios y reflexiones de los consejeros en diferentes ANP.



Gráfica 3.13. Análisis comparativo del indicador 2.2.5

**Recomendación 8: Preparar actas en lugar de minutas en condiciones de difícil acceso.**

Cuando sea difícil la comunicación con los consejeros debido a diferentes circunstancias como la distancia y el difícil acceso a ciertas localidades, recomendamos preparar actas que se firmen antes de finalizar la sesión.

**Recomendación 9: Informar sobre acuerdos alcanzados a consejeros ausentes.**

Asimismo, es pertinente buscar mecanismos para comunicar los acuerdos a los consejeros ausentes y proporcionar información suficiente y oportuna sobre los avances alcanzados, aún antes de la siguiente reunión de CA.

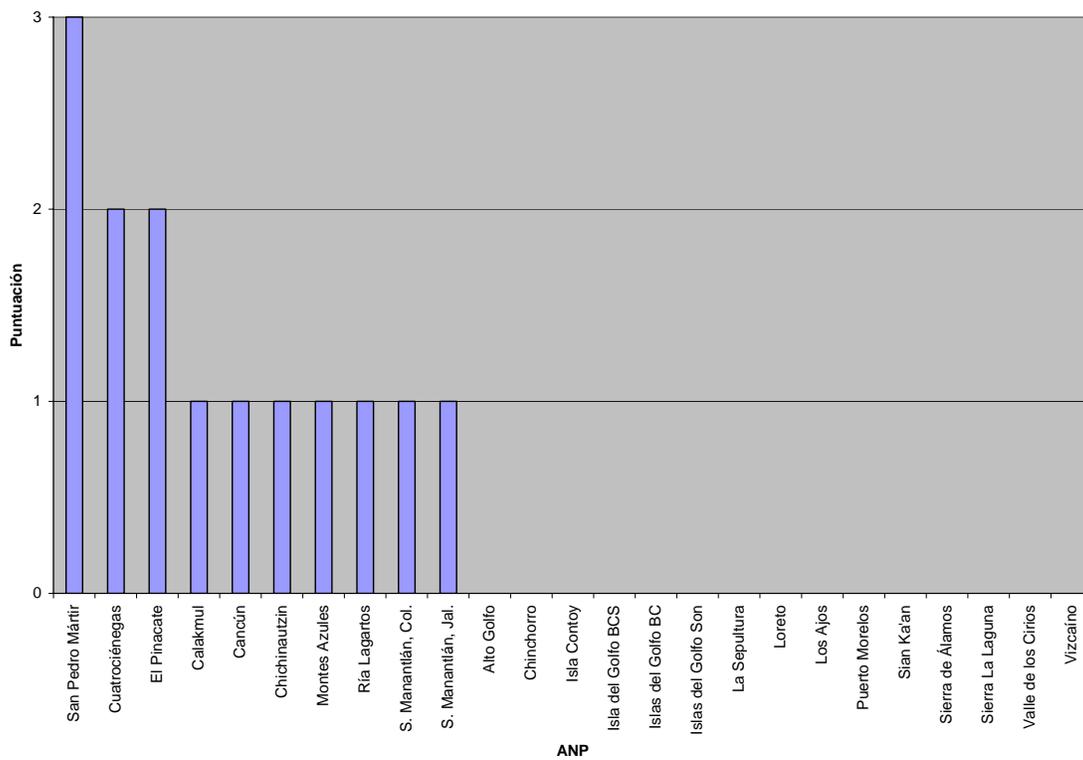
**Recomendación 10: Dar respuesta puntual a recomendaciones emitidas por el consejo asesor.**

Para aumentar la credibilidad de la dirección del ANP, es importante dar respuesta puntual a cada una de las recomendaciones emitidas por el consejo asesor, de tal forma que se justifique cómo fueron tomadas en cuenta o, en su defecto, por qué no fueron consideradas oportunas.

**Relación entre el CA y la CONANP**

Consideramos que, en tanto que los consejos asesores deben fungir como órganos asesores, de apoyo y de concertación en materia de conservación y manejo en las ANP, debiesen mantener una relación directa no sólo con las direcciones de ANP, sino también con las oficinas regionales y/o centrales de la CONANP. Esta relación podría servir para informar sobre las actividades del CA, así como para canalizar propuestas en materia de políticas de conservación más allá del ámbito del ANP y servir como fuente de información alterna sobre la gestión en el ANP, por ejemplo, para evaluaciones del personal del área. El análisis del indicador 2.2.6 hace patente que en la mayoría de los CA no existe una relación directa con las oficinas regionales y/o centrales de la CONANP.

2.2.6 Grado de formalidad en la relación entre el CA y la Conanp

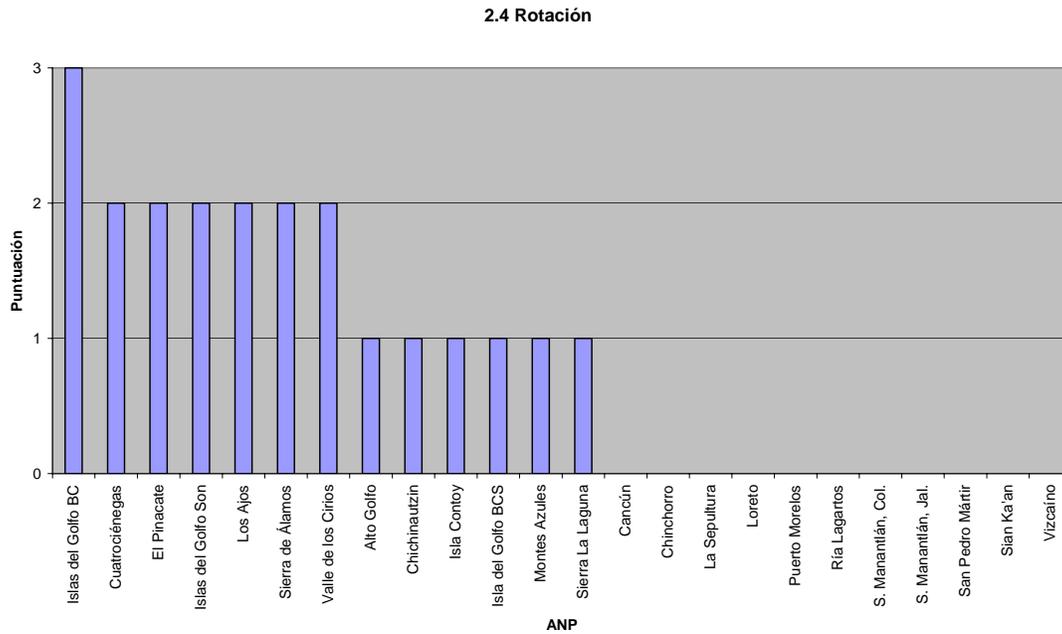


Gráfica 3.14. Análisis comparativo del indicador 2.2.6

**Recomendación 11:** Definir mecanismos para la comunicación directa entre los CA y las oficinas regionales y/o centrales de la CONANP.

Recomendamos construir canales de comunicación entre los CA y las oficinas regionales y/o centrales de la CONANP, de tal forma que se pueda aprovechar el conocimiento de los consejeros sobre el ANP y que sus opiniones puedan retroalimentar las políticas nacionales de conservación, así como las evaluaciones de desempeño del personal de las áreas.

*Rotación*



**Gráfica 3.15. Análisis comparativo del indicador 2.4**

Como se puede concluir del análisis del indicador 2.4, es frecuente que no exista una estrategia de rotación de los consejeros, ni de la presidencia ejecutiva del CA. Más aún, a pesar de que generalmente los reglamentos internos establecen que habrá que renovar al consejo asesor cada dos años, la rotación más importante de consejeros sucede a los tres años, es decir, coincide con los periodos establecidos para las autoridades municipales y agrarias.

**Recomendación 12: Desarrollar una estrategia de rotación de los consejeros.**

Consideramos relevante formular una estrategia de rotación de consejeros que garantice el aprendizaje institucional. Esto se puede lograr a través de fomentar la permanencia de consejeros líderes y activos, independientemente de que dejen de ocupar un cargo de elección popular. Además de reconocer su liderazgo y compromiso, ratificar su permanencia puede funcionar como una forma de transmitir la información y la experiencia adquiridas a los nuevos consejeros.

**Recomendación 13: Renovar al consejo asesor cada tres años.**

Recomendamos modificar la propuesta de reglamento interno de los consejos asesores preparada por la CONANP, de tal forma que proponga la renovación del consejo asesor cada tres años, para que este periodo coincida con los trienios de los ayuntamientos y autoridades agrarias. Esto no excluye la ratificación o la permanencia de otros integrantes del CA cuya designación no esté sujeta a cambios trienales.

### *Espacio para reuniones*

Durante los recorridos de campo, fue posible constatar que en algunos casos el lugar de reuniones resultaba demasiado lejano o inaccesible para ciertos consejeros. A pesar de los costos que esto implica, es conveniente cuidar que el espacio no sea elegido en función de la comodidad para el equipo de manejo sino aquél al que todos los integrantes del CA puedan acceder en circunstancias más o menos equitativas.

#### **Recomendación 14: Rotar el lugar de las reuniones.**

Recomendamos la suficiente flexibilidad como para que el lugar de reunión del consejo asesor sea rotativo, de tal forma que las reuniones no se celebren siempre en un sitio que beneficie a un grupo y mantenga en condiciones de desventaja a otros.

### *Los CA como espacios ad hoc para apoyar las tareas de conservación*

Como se pudo corroborar en los recorridos de campo, en algunos casos los CA han sido sustituidos por otros espacios de participación como comités de cuenca o consejos municipales. Estos espacios tienen la ventaja de encontrarse cerca de las localidades, además de que pueden fungir como órganos para la coordinación interinstitucional. Sin embargo, el tiempo que dedican durante las reuniones a la conservación y al desarrollo sustentable es muy reducido, dado que en estos consejos se tratan muchos otros temas, como salud, vivienda, infraestructura.

#### **Recomendación 15: Considerar a los CA como espacios ad hoc para apoyar las tareas de conservación.**

A pesar de que, en algunos casos, aprovechar las formas de organización social existentes puede ser una solución, recomendamos que antes de seleccionar un espacio alternativo se verifique si éste permitirá contar con el tiempo suficiente para presentar, discutir y consultar lo relativo a las tareas de manejo y conservación del ANP en cuestión, así como la claridad de los participantes sobre el uso múltiple del espacio al que están siendo convocados. Si estas condiciones no existen, será necesario establecer un CA como espacio exclusivo destinado a apoyar las tareas de conservación.

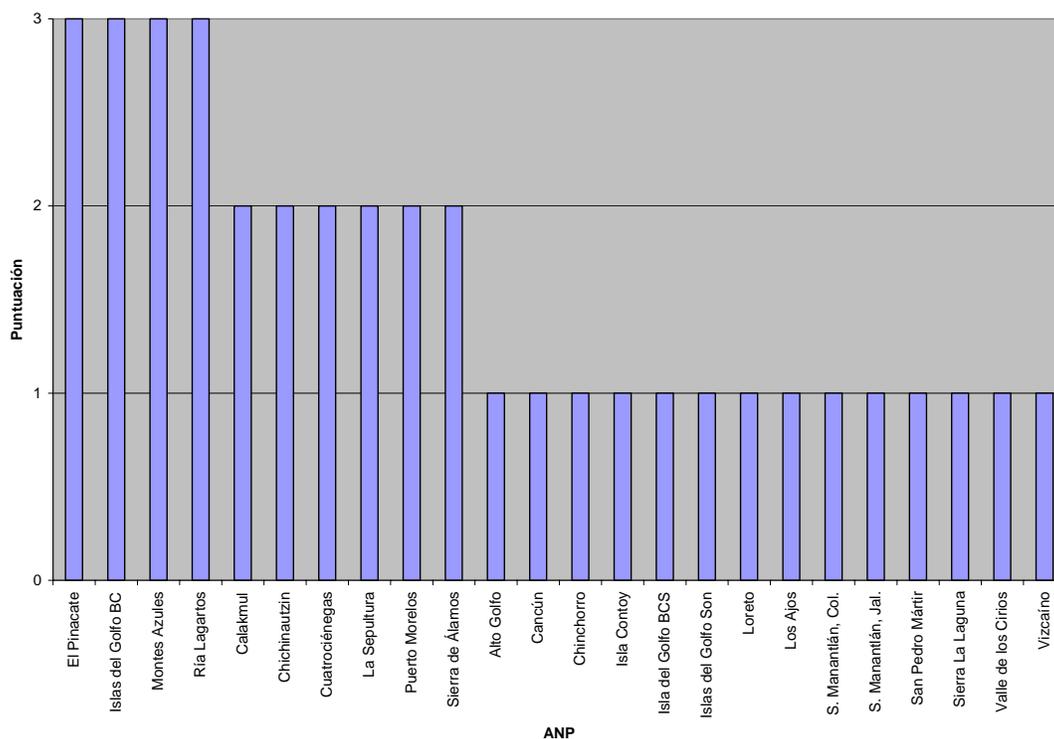
#### *3.5.2.2.3 Tercer ámbito: Dinámica interna del CA*

##### *Equidad de género*

La información vertida en las fichas técnicas (ver la tabla 3.3 en la página 22 y el anexo 17) indica que en 20 de los 24 CA analizados los equipos de manejo se han ocupado de lograr la participación de mujeres en los CA. Sin embargo, en la mayoría de los CA no se han instrumentado programas para fomentar la equidad de género, como es posible ver en el análisis del indicador 3.2 (ver gráfica en la siguiente página).

---

3.2 Equidad de género



Gráfica 3.16. Análisis comparativo del indicador 3.2

**Recomendación 16:** Elaborar e instrumentar programas de equidad de género.

En la medida de lo posible, recomendamos preparar e instrumentar programas que fomenten la equidad de género, de tal forma que en los CA se incluyan las perspectivas y necesidades de las mujeres dentro de su ámbito de acción (p.e., agricultura de traspatio, salud, calidad del agua, entre otros).

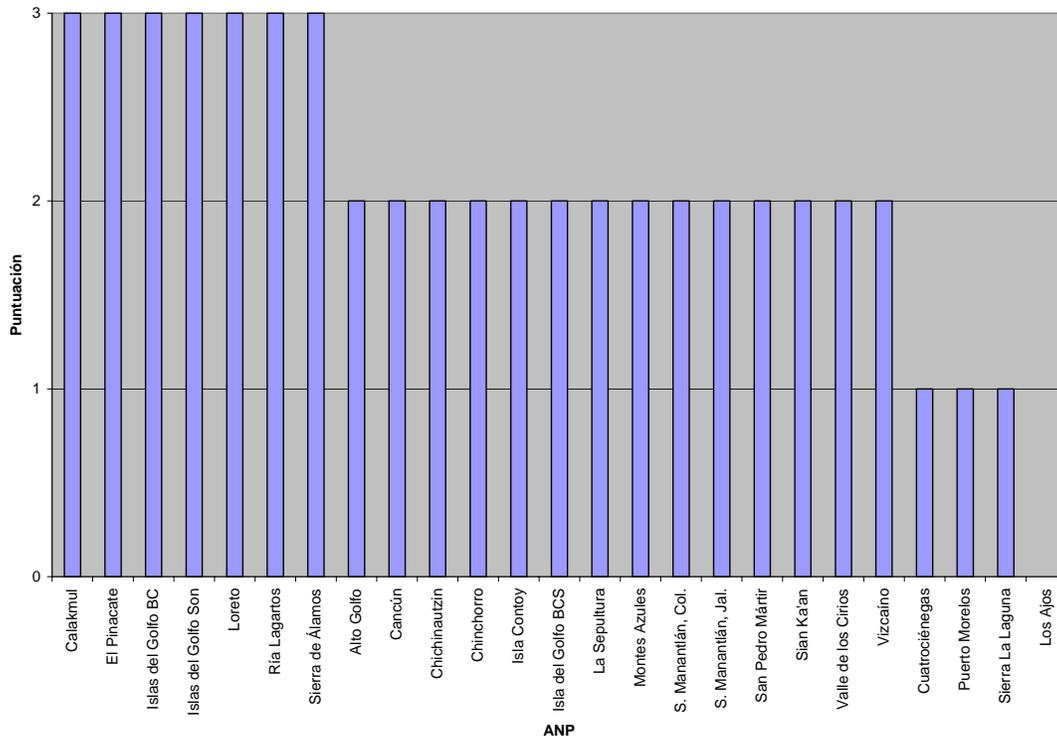
**Asegurar la participación de actores clave**

El proceso de selección de los integrantes de un CA es fundamental para asegurar la integración de representantes de los diversos intereses dentro de un ANP. La falta de representantes en el CA de algunos sectores o instituciones clave—como operadores turísticos en zonas con gran actividad turística, propietarios privados en zonas de alto desarrollo urbanístico, o empresas extractivas— puede resultar en perder la oportunidad de contar con la visión y perspectiva de estos actores, así como de sensibilizarlos sobre las tareas relacionadas con el manejo y conservación de los recursos de la zona. Además, es importante buscar el balance entre el número de representantes del sector social y el resto de los actores, de tal forma que los propietarios y usuarios de los recursos naturales tengan una mayor presencia en el CA.

Una representación legítima y balanceada de actores de los diferentes sectores es esencial para lograr una adecuada deliberación sobre diversas perspectivas acerca de la conservación y el desarrollo sustentable.

El análisis comparativo del indicador 3.3.1 muestra que en su mayoría los CA fueron constituidos a partir de un análisis informal de actores realizado por la dirección del ANP.

3.3.1 Criterios de selección de los consejeros



Gráfica 3.17. Análisis comparativo del indicador 3.3.1

**Recomendación 17: Asegurar la participación de actores clave.**

Recomendamos, por tanto, la preparación de un mapa social que identifique a los actores clave y asegure su participación dentro del consejo asesor.

**Recomendación 18: Definir criterios para la selección de consejeros.**

A partir de la preparación de un mapa social, recomendamos la definición de criterios claros de selección de consejeros, de tal forma que los consejeros representen legítimamente a los sectores clave, así como a los propietarios, poseedores y usuarios de los recursos del ANP.

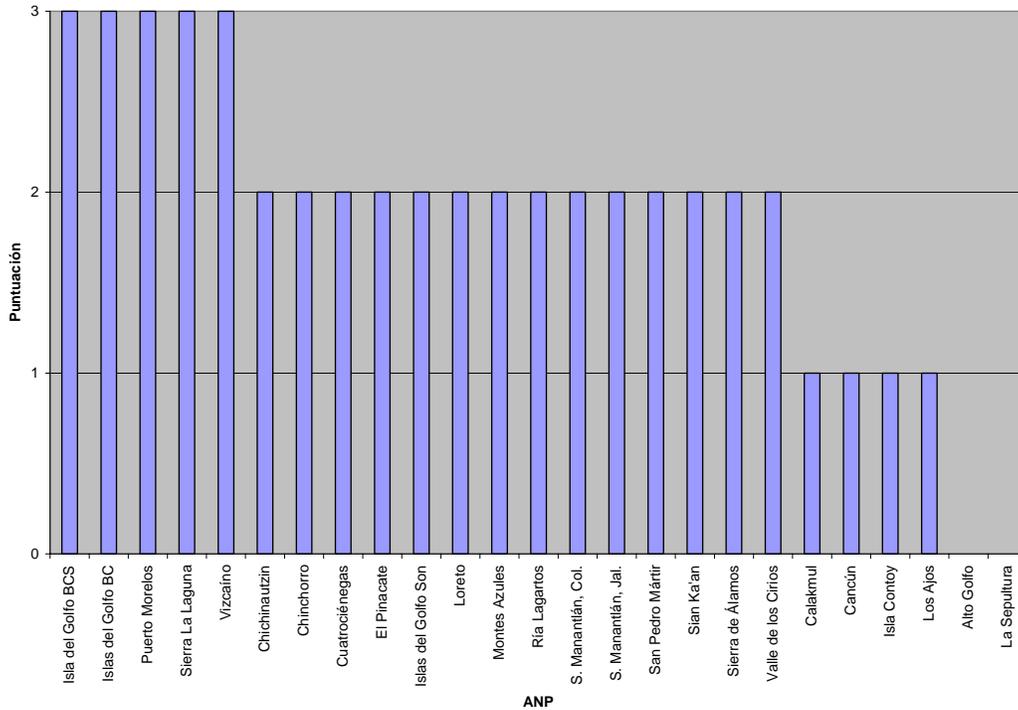
**Recomendación 19 Flexibilidad en el número de integrantes de los consejos asesores.**

Entre las reglas que es necesario hacer más flexibles, está el número máximo de 21 consejeros en cada CA. Recomendamos, por tanto, que el número de consejeros sea definido de acuerdo a las condiciones locales, sin llegar a un número tal que sea un impedimento para el buen funcionamiento del CA. Asimismo, es importante que los propietarios y usuarios de los recursos naturales tengan una mayor presencia en el CA.

**Liderazgo**

El análisis de la información obtenida mediante las fichas técnicas (ver tabla 3.3, página 22), indica que en la mayoría de los CA el director de la ANP es quien convoca a las reuniones. Esto se confirma con el análisis del indicador 3.4.1. La participación activa del presidente ejecutivo es un indicador del grado en que los consejeros se han apropiado del espacio, así como de su capacidad para guiar su actuar hacia el cumplimiento de su misión, es decir, apoyar en las tareas de conservación y manejo del ANP.

3.4.1 Liderazgo



Gráfica 3.18. Análisis comparativo del indicador 3.4.1

**Recomendación 20:** Fomentar la participación activa del presidente ejecutivo del consejo asesor.

Por tanto, recomendamos propiciar la participación activa y el liderazgo del presidente ejecutivo del CA para convocar a reuniones, definir el orden del día, moderar las reuniones y demás actividades que le competan.

3.5.2.2.4 Cuarto ámbito: Marco institucional de la CONANP

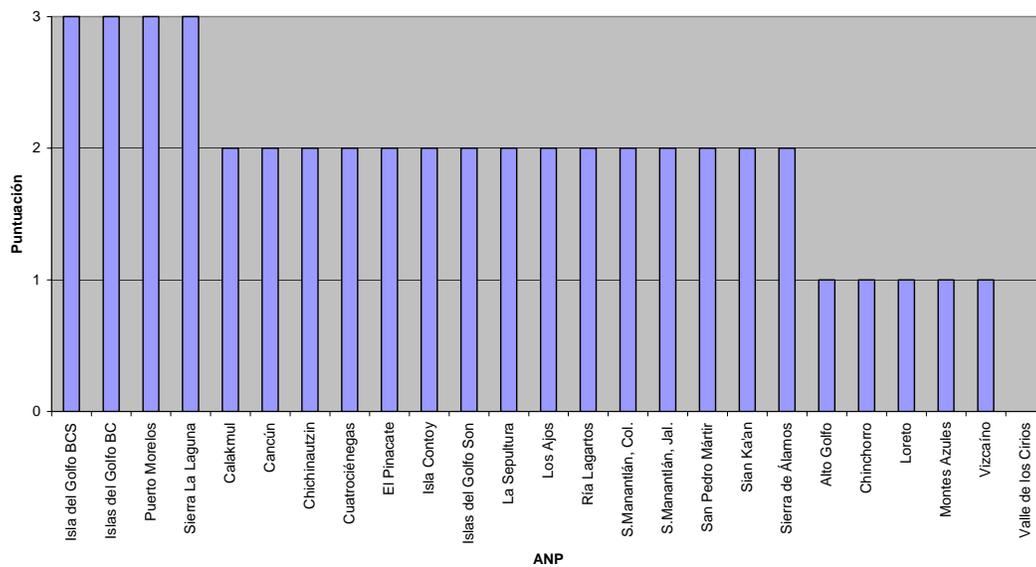
**Transparencia**

La transparencia y rendición de cuentas son vitales para dar legitimidad a la CONANP como institución, así como a las direcciones de ANP en las que delega su autoridad a nivel local. La confianza en las instituciones depende de niveles aceptables de legalidad, de mecanismos que permitan la validación de la información utilizada en el proceso de toma de decisiones, así como de garantizar una gestión

pública honesta, y un ejercicio responsable y eficiente verificados a través de la comprensión de los mecanismos de asignación de los mismos y del acceso a la información sobre su ejercicio.

Durante el trabajo de campo fue posible documentar algunos casos en donde los consejeros comentaron sobre la falta de transparencia. Sabemos de la existencia de múltiples mecanismos institucionales para supervisar y auditar el uso de los recursos asignados. Sin embargo, en ocasiones por falta de información estos problemas han escalado a tal grado que los consejeros y las instituciones a quienes representan han solicitado el cambio de funcionarios responsables de las ANP. El costo en pérdida de confianza y en tener que llegar a tomar medidas drásticas, como la remoción de personal cuya honestidad es cuestionada, es demasiado alto y muy difícil de reparar.

4.2 Transparencia



Gráfica 3.19. Análisis comparativo del indicador 4.2

El análisis del indicador 4.2 muestra que, en general, las direcciones de las ANP muestran cierta apertura a presentar informes administrativos, aunque en la mayoría de los casos no se permite retroalimentación por parte de los consejeros.

**Recomendación 21:** Facilitar información a los consejeros sobre el ejercicio del presupuesto.

La atención a comentarios sobre falta de transparencia podría resolverse con la disponibilidad de los funcionarios de la CONANP a facilitar suficiente información para eliminar dudas sobre el ejercicio del presupuesto y sobre los mecanismos administrativos que existen para supervisar el desembolso de los mismos (auditorías periódicas conducidas por la Contraloría Interna, por ejemplo).

**Recomendación 22:** Usar a los CA como foros para la rendición de cuentas.

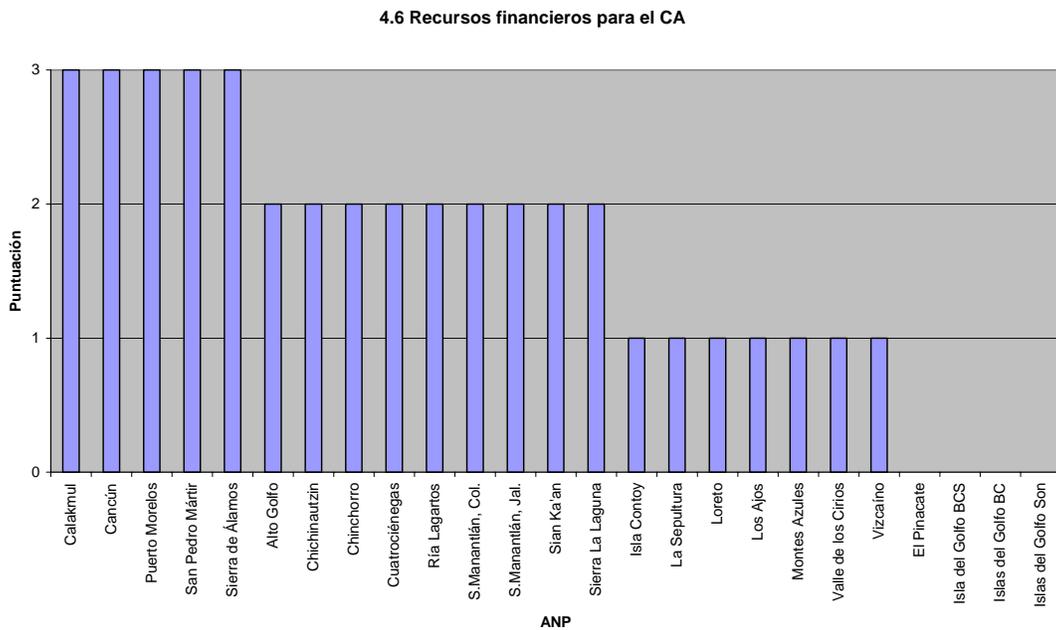
En tanto que los CA tienen entre sus funciones sugerir el establecimiento de mecanismos ágiles y eficientes que garanticen el mejor manejo de los recursos financieros, recomendamos que sean utilizados para transparentar el uso de los recursos asignados a un ANP (ya sean fiscales, recabados mediante el cobro de

derechos, de agencias internacionales, como GEF, o de fundaciones nacionales). Asimismo, sería pertinente usar a los CA como foros a través de los que se expliquen los criterios para la toma de decisiones.

**Recursos financieros para el CA**

Para tener una participación social efectiva es necesario invertir lo suficiente. Los costos no sólo implican la inversión en café, alimentos, disponibilidad de un espacio o, en algunos casos, alojamiento y transporte.

El análisis de la información vertida en las fichas técnicas muestra que en la mayoría de las áreas se invierte menos del 5% del presupuesto total en la operación del consejo asesor (ver tabla 3.3). Asimismo, el análisis del indicador 4.6 indica que frecuentemente el presupuesto no es el adecuado para cubrir todos los gastos relacionados con el funcionamiento del CA. Esto a pesar de que el CA podría constituirse en un espacio que posibilite la coordinación interinstitucional para orientar el destino de más recursos federales y estatales hacia la conservación.



**Gráfica 3.20. Análisis comparativo del indicador 4.6**

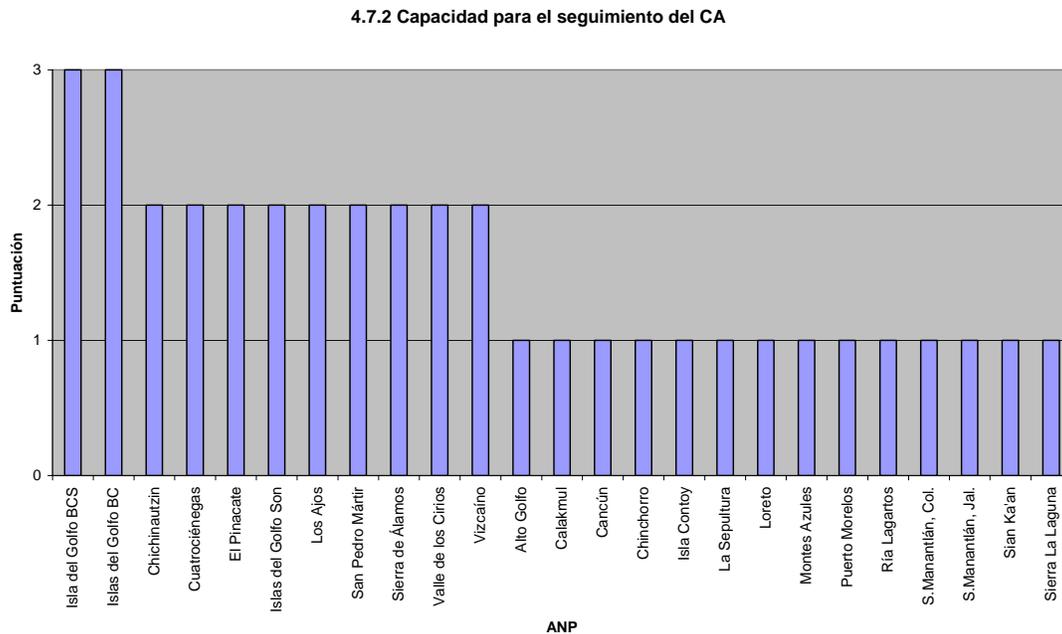
**Recomendación 23: Invertir en planeación del proceso participativo.**

Recomendamos que para obtener lo máximo de cada reunión del CA, las direcciones de ANP inviertan tiempo y recursos en estructurar y planear cuidadosamente las reuniones, proporcionar información oportuna y suficiente a los consejeros, y dar un seguimiento eficiente y responsable a los acuerdos alcanzados y las recomendaciones emitidas. Dentro de los recursos necesarios para fomentar la participación, también es necesario considerar la inversión en capacitación para los consejeros, así como para que los equipos de manejo adquieran las habilidades necesarias para incentivar la participación.

Esta recomendación está vinculada con la recomendación general 1 en la página 44.

**Capacidad para el seguimiento del CA**

El registro y seguimiento de acuerdos será más eficiente en tanto existan mecanismos claros y sencillos para ello, así como del tiempo que el personal dedicado al seguimiento del CA destine a esta tarea. Como lo muestra el análisis del indicador 4.7.2, frecuentemente ni el personal, ni el tiempo que éste dedica, son suficientes para cumplir cabalmente con las tareas relacionadas al seguimiento de las actividades del CA. Más aún, es cada vez más frecuente que un mismo director atienda dos y hasta tres ANP. Esto dificulta considerablemente su capacidad para atender a los CA de estas áreas. Además, es común que cuando cambia el director de ANP, se abandone el seguimiento del CA hasta la selección de una persona que ocupe el cargo. Esto impide la continuidad del funcionamiento del CA.



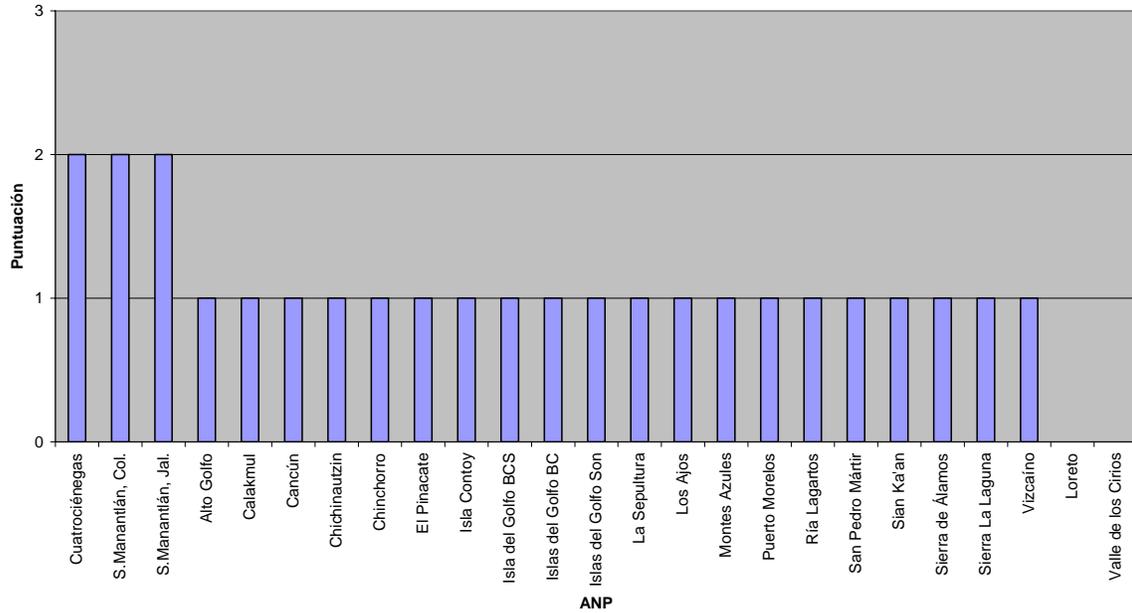
**Gráfica 3.21. Análisis comparativo del indicador 4.7.2**

**Recomendación 24: Designar a personal de la CONANP para el seguimiento del consejo asesor.**

Recomendamos que, además del director del ANP, se designe a una persona que dé seguimiento a los acuerdos del CA, así como a las demás tareas relacionadas con el funcionamiento del mismo, tales como actualización de los directorios, organización de reuniones, invitación de los consejeros y envío de información oportuna a los mismos, entre otras. Esto es especialmente necesario cuando el director atiende a más de un ANP o durante los periodos en los que esté desocupado el cargo de director.

Capacidad para la facilitación del CA

4.7.3 Capacidad para la facilitación del CA



Gráfica 3.22. Análisis comparativo del indicador 4.7.3

En la conducción de los consejos asesores, el uso de herramientas participativas es sumamente limitado. En algunos casos, los CA han invertido en facilitadores externos o en sus equipos hay personal que tiene ese tipo de habilidades, pero —como lo indica el análisis del indicador 4.7.3—esta situación no es frecuente. Por tanto, es necesario desarrollar habilidades en los equipos de manejo o invertir en la contratación de facilitadores externos.

El fortalecimiento de capacidades de las direcciones de las ANP en el uso de herramientas participativas es muy importante, por lo que se abordará en la recomendación general 2 (ver página 44).

4 RECOMENDACIONES

A partir de la información recabada en este estudio es posible dar cuenta de los grandes logros de la CONANP en materia de participación social. En los últimos años, la CONANP ha invertido considerables esfuerzos y recursos en este tema. Sin embargo, la participación social demanda una mayor inversión. Para que exista un cambio verdadero hacia la participación es importante invertir, no sólo en apoyos para realizar reuniones una o dos veces al año, sino también en capacitación tanto del personal como de los consejeros, en planeación y organización de los procesos participativos, así como en darle seguimiento y continuidad a éstos. El tiempo es un ingrediente fundamental para la maduración y el éxito de los procesos participativos: tiempo del personal invertido en capacitación, así como en la planeación, implementación y seguimiento; tiempo de los participantes invertido en la adquisición de capacidades y conocimientos, así como en la participación en los espacios a los que fueron invitados y en las tareas encomendadas.

Para que esta inversión dé resultados, es necesario también tener respuestas claras a un gran número de preguntas:

- ◆ ¿Para qué la participación social?
- ◆ ¿Cuáles son los beneficios de la participación?
- ◆ ¿Por qué invertir en ella?
- ◆ ¿Puede ser redituable invertir en participación?

Sin respuestas concretas a estas preguntas y a otras más, es difícil lograr un cambio verdadero en la postura institucional hacia la participación. La visión de que los consejos asesores son una imposición o un requisito legal aún permea a la CONANP y por tanto a las direcciones de las ANP. El reto es grande: hay que trabajar en que el discurso sea una realidad en todas las ANP del país, tal como acertadamente lo afirma la Estrategia de Conservación para el Desarrollo:

Fortalecer el funcionamiento de los espacios de participación, organización y concertación existentes en las RPC y generar nuevas formas organizativas en los casos necesarios [...] son también la base para que la población de las RPC acompañe a la autoridad ambiental en la toma de decisiones orientadas a la conservación<sup>29</sup>.

Más aún, la inversión en participación es fundamental para sumar aliados para la conservación y el manejo sustentable de los recursos naturales, para coordinar y hacer converger los esfuerzos de personas e instituciones hacia ese fin y, finalmente, para orientar mejor el gasto público dentro las regiones prioritarias para la conservación, en particular, de las ANP.

#### 4.1 Recomendaciones generales

En esta sección se incluyen las recomendaciones generales que consideramos prioritarias. Posteriormente, incluimos un resumen de las recomendaciones puntuales que fueron detalladas en la sección 3.5.2.2. Finalmente, en la última sección de este capítulo, proponemos algunas acciones concretas que pudieran darse como primeros pasos para el seguimiento a las recomendaciones prioritarias.

##### Recomendación general 1:

##### **Asignar mayores recursos financieros para la participación.**

Para tener una participación social efectiva, es necesario invertir lo suficiente en planeación adecuada del proceso participativo, en proporcionar información oportuna, en desarrollar las capacidades del personal del ANP y de los consejeros, entre otros. Las recomendaciones 2 y 3 abundan en este tema.

##### Recomendación general 2: Invertir en capacitación para la participación.

En la actualidad, las capacidades para fomentar la participación de la CONANP en las áreas naturales protegidas son limitadas. Fortalecer la capacidad de las direcciones de las ANP para hacer más eficientes la planeación del proceso participativo, la facilitación de las reuniones de los consejos asesores y así poder sumar la participación de los diferentes actores regionales en las tareas de

---

<sup>29</sup> CONANP 2003. *Op. cit.*, p. 36.

---

conservación es fundamental. De cualquier manera, existen casos especiales en los que sería más conveniente contratar a facilitadores externos.

Capacitación en temas como planeación de procesos participativos, facilitación, coordinación de grupos de trabajo, negociación y conducción de reuniones, entre otros, sería de mucha utilidad, no sólo para los directores, sino también para sus equipos de trabajo. Asimismo, sería ideal incorporar a los equipos de trabajo personal especializado en la atención de temas sociales (sociólogos, antropólogos, psicólogos sociales, pedagogos, etc.), para enriquecer el trabajo en las ANP con una visión multidisciplinaria.

### **Recomendación general 3:**

#### **Invertir en desarrollo de capacidades y procesos de inducción para los consejeros.**

A mayor información tengan los consejeros sobre lo que se espera de ellos, sobre los temas relativos al ANP, sobre las reglas de funcionamiento del CA y sobre la CONANP, como institución convocante, más fácil será su trabajo y más eficiente será su participación. Recomendamos, por tanto, el diseño de un programa de desarrollo de capacidades dirigido a consejeros para asegurar que tengan los conocimientos básicos para realizar sus funciones (marco legal, información sobre proyectos, programas y procedimientos, información básica sobre el ANP, entre otros), así como las habilidades necesarias (moderación, toma de acuerdos, etc.). Además es importante diseñar mecanismos para la transmisión eficiente de la información necesaria para que un nuevo integrante pueda participar activamente dentro de un consejo asesor. Algunas direcciones de ANP ya han instrumentado cursos o talleres de inducción, así como la preparación de carpetas que compilan los documentos básicos sobre el ANP (decreto, programa de conservación y manejo, reglamento, lista de participantes, minutas de reuniones anteriores, folletos de divulgación, etc.), y sugerimos que se considere como práctica replicable.

Esta inversión redituará no sólo en el corto plazo, puesto que si los consejeros están mejor preparados, mejores serán sus recomendaciones; sino también a largo plazo, porque la CONANP se verá beneficiada por tener más y mejores colaboradores convencidos de la conservación.

### **Recomendación general 4:**

#### **Definir con mayor claridad los objetivos y funciones de los consejos asesores, en particular, así como los alcances y beneficios de la participación social.**

Si bien la CONANP ha hecho un esfuerzo significativo para definir lineamientos para la participación a través de su Estrategia de Conservación para el Desarrollo, aún existe mucho espacio para la discrecionalidad de los directores. Es decir, son ellos quienes deciden formar o no un consejo, permitir o no la participación de los actores locales, así como qué funciones llevan a cabo. Incrementar la claridad institucional sobre los objetivos y funciones de instancias de participación como los consejos asesores, facilitará lograr congruencia entre el discurso, las políticas y la acción institucional. Es por ello que proponemos la realización de, al menos, un taller con los directores de ANP, así como con los funcionarios de oficinas centrales que estén vinculados con el fomento a la participación social, para clarificar el papel de los consejos asesores, y para establecer los beneficios de la participación social para la CONANP. Una propuesta más específica sobre el contenido de este taller se encuentra en la sección 4.3 de este capítulo.

---

### Recomendación general 5:

#### Desarrollar una estrategia de comunicación institucional para cada ANP.

Es común que la población local perciba a las ANP como una serie de restricciones impuestas en los derechos de uso sobre los recursos naturales y que esté convencida de que la conservación impide el desarrollo económico. Los consejos asesores pueden servir como mecanismos para difundir una visión diferente de las ANP, así como de los programas, proyectos y logros alcanzados de la CONANP. Sin embargo, más allá del consejo asesor, hacen falta mecanismos efectivos para difundir al resto de la población el concepto de ANP como una oportunidad para el desarrollo, así como información básica sobre las áreas, y sobre el marco legal e institucional de la CONANP. Ante mayor información y claridad sobre las tareas y funciones de las ANP, en particular, y de la CONANP, en general, mayor probabilidad existirá de evitar confusiones y de erradicar la visión de un área natural protegida como una amenaza al desarrollo regional.

## 4.2 Recomendaciones específicas

En esta sección incluimos un resumen de las 24 recomendaciones puntuales que surgieron del análisis de los indicadores y que fueron descritas en la sección 3.5.2.2. Están organizadas de acuerdo con los cuatro ámbitos utilizados en el análisis del funcionamiento de los consejos asesores y no en orden prioritario.

1. Redefinir las funciones básicas de los consejos asesores.
  2. Desarrollar las capacidades para la planeación y fomentar la participación activa de los consejos asesores en la preparación del POA.
  3. Utilizar las capacidades de los consejeros para la solución de problemas.
  4. Identificar posibles emergencias ecológicas y desarrollar estrategias para prevenirlas o atenderlas desde cada CA.
  5. Formalizar acuerdos interinstitucionales con base en una estrategia.
  6. Evaluar la pertinencia de instancias de participación social.
  7. Adecuar el reglamento interno de cada CA a las condiciones locales.
  8. Preparar actas en lugar de minutas en condiciones de difícil acceso.
  9. Informar sobre acuerdos alcanzados a consejeros ausentes.
  10. Dar respuesta puntual a recomendaciones emitidas por el consejo asesor.
  11. Definir mecanismos para la comunicación directa entre los CA y las oficinas regionales y/o centrales de la CONANP.
  12. Desarrollar una estrategia de rotación de los consejeros.
  13. Renovar al consejo asesor cada tres años.
  14. Rotar el lugar de las reuniones.
  15. Considerar a los CA como espacios ad hoc para apoyar las tareas de conservación.
  16. Elaborar e instrumentar programas de equidad de género.
-

17. Asegurar la participación de actores clave.
18. Definir criterios de selección de consejeros.
19. Flexibilidad en el número de integrantes de los consejos asesores.
20. Fomentar la participación activa del presidente ejecutivo del CA.
21. Facilitar información a los consejeros sobre el ejercicio del presupuesto.
22. Usar a los CA como foros para la rendición de cuentas.
23. Invertir en planeación del proceso participativo.
24. Designar personal de la CONANP para el seguimiento del consejo asesor.

### 4.3 Acciones para el fortalecimiento de la participación social en la CONANP

Finalmente, en esta sección se describen propuestas específicas para fortalecer la participación social en dos niveles: las políticas generales de la CONANP y el ámbito de cada consejo asesor a nivel ANP. Estas acciones podrían servir como base para delinear planes de acción en cada uno de estos dos niveles y así atender a las cinco recomendaciones generales prioritarias enlistadas en la sección 4.1.

#### 4.3.1 Taller para la identificación y clarificación de los beneficios de la participación social y el papel de los consejos asesores.

Antes de decidirse a invertir en participación social es importante responder a las siguientes preguntas: ¿qué es lo que se piensa obtener?, ¿para qué la participación social?, ¿cuáles son los beneficios de la participación?, ¿por qué invertir en ella?, ¿invertir en participación social puede ser redituable?

Es por ello que proponemos realizar talleres con los directores de ANP, así como con los funcionarios de oficinas centrales vinculados con fomentar la participación social en las áreas, que atenderían los siguientes temas:

- a. Clara definición del para qué de la participación social.
- b. Identificación de las expectativas sobre los consejos asesores y sobre los consejeros.
- c. Precisión de las funciones básicas de los consejos asesores.
- d. Análisis de los marcos institucional y legal que rigen a los consejos asesores.
- e. Definición de formas para hacer más congruente los marcos legal e institucional con los objetivos esperados de los consejos asesores y de otras instancias de participación social en el ámbito de las ANP.
- f. Fortalecimiento de la política institucional de la CONANP hacia la participación.

Con base en el trabajo sobre estos temas habría que identificar los recursos necesarios (personal, presupuesto, etc.) para lograr una participación efectiva, así como definir las necesidades de desarrollo de capacidades tanto de los consejeros como de los equipos de manejo. Finalmente, el taller concluiría con la formulación de un plan de acción a corto y mediano plazos, que defina las tareas a seguir para alcanzar los resultados esperados.

---

## Productos

- ◆ Documento que defina claramente los objetivos y funciones de los consejos asesores.
- ◆ Propuesta para hacer congruentes estas funciones con los marcos institucional y legal. De ser posible, propuesta para modificar el Reglamento de la LGEEPA en materia de ANP, para corregir la ambigüedad existente entre las funciones de los consejos asesores y las expectativas que existen sobre ellos, tanto de los consejeros, como de la propia institución.
- ◆ Documento que defina los recursos necesarios para lograr una participación efectiva.
- ◆ Detección de necesidades de capacitación (DNC), para la posterior elaboración de un programa de desarrollo de capacidades.
- ◆ Plan de acción a corto, mediano y largo plazos.

### 4.3.2 Identificación de acciones para hacer más efectivo el funcionamiento de los consejos asesores en cada ANP.

Una vez que, a nivel institucional, se haya realizado el ejercicio propuesto en la sección anterior, y se tenga una mayor claridad de los objetivos de la participación social, así como de los consejos asesores, proponemos las siguientes acciones en cada ANP:

#### A. Trabajo con los equipos de manejo para definir en conjunto las funciones del consejo asesor

Consideramos que, para el buen funcionamiento de un consejo asesor, es fundamental que el personal del ANP tenga claridad de sus funciones y de quiénes pueden ser sus integrantes. Es decir, identificar cuál es el perfil deseable del consejero para la consecución de los objetivos del CA de acuerdo con el contexto y las condiciones de cada ANP.

#### B. Planeación estratégica con los consejos asesores

Después de llevar a cabo lo establecido en el punto anterior, es conveniente realizar un trabajo semejante con los consejeros, de tal forma que construyan una visión común del sentido que tiene su existencia y su pertenencia al CA. Recomendamos que cada consejo asesor trabaje en definir sus propios objetivos, metas y mecanismos de funcionamiento. Para ello, se recomienda que cada consejo realice un proceso de planeación estratégica y que así pueda definir cómo contribuir a implementar el programa de conservación y manejo del ANP.

Es recomendable que el proceso de planeación estratégica se realice de preferencia al iniciar sus sesiones anuales, y mediante talleres facilitados por personas que utilicen metodologías participativas y que tengan experiencia de trabajo con actores diversos.

La primera fase de la planeación estratégica estaría orientada a la construcción del proyecto del consejo asesor, es decir, a la construcción conjunta de la misión, visión, objetivos, metas, resultados esperados y, eventualmente, indicadores de resultados elaborados con la participación de todos sus integrantes y demás actores clave. Con base en este proyecto, se podrá entonces contribuir a la implementación del programa de conservación y manejo, así como a la evaluación de sus propias actividades y las del equipo de manejo.

---

Es importante que el plan estratégico del CA contemple una visión a largo plazo y, preferentemente, mayor a los cinco años del PCM. Lo ideal sería construir una visión a 15-24 años (múltiplos de tres) sobre lo que desean que suceda en la región y en el ANP. Una vez que se construya esa visión a futuro, habrá que trabajar en aterrizarla en el mediano y corto plazos, con la definición de metas y objetivos a tres años, periodo que coincide con la rotación de las autoridades municipales y agrarias. Con las actividades anteriores, el consejo estará en condiciones de elaborar su plan de trabajo anual en correspondencia y congruencia con el documento rector de planeación estratégica a largo plazo (15-25 años), y a mediano plazo (3 años).

Con los objetivos, metas y resultados identificados, se podrá revisar de qué recursos se dispone, así como estimar cuánto faltaría y cómo conseguirlo. Para este ejercicio, el CA tendría que contestar a las preguntas: ¿cuánto necesitamos para operar y de cuánto se dispone?, ¿cuánto falta y cómo podemos conseguirlo?. Con la información generada, se podría trabajar en desarrollar una estrategia para obtener esos recursos. Es decir, se podrán desarrollar una estrategia de coordinación interinstitucional y una estrategia de financiamiento. Esta última podría ser instrumentada por organizaciones de la sociedad civil o por instituciones académicas, por ejemplo, o podría ser instrumentada por los representantes del sector social, en la medida en la que puedan recibir apoyos del sector gubernamental (estatal y federal).

Con base en su plan estratégico, anualmente el consejo asesor podrá realizar un ejercicio de autoevaluación, así como de evaluación del trabajo del equipo técnico. Este ejercicio servirá para celebrar los logros y, de ser necesario, corregir el rumbo, así como para preparar el nuevo plan de trabajo anual.

A los tres años habría que realizar un nuevo ejercicio de planeación para revisar el plan estratégico de largo plazo, de acuerdo con los logros alcanzados y las condiciones actuales. De ser posible, este nuevo ejercicio de planeación se realizaría con los consejeros salientes, así como con las nuevas autoridades municipales y agrarias, para transmitir la misión, visión, objetivos y metas, y evaluar los avances.

---

## ANEXOS