



# AUDITORÍA ESPECIAL DE DESEMPEÑO

## Cuenta Pública 2007

# AUDITORÍA DE DESEMPEÑO A LAS ACCIONES PARA EL MANEJO DE LOS RECURSOS FORESTALES



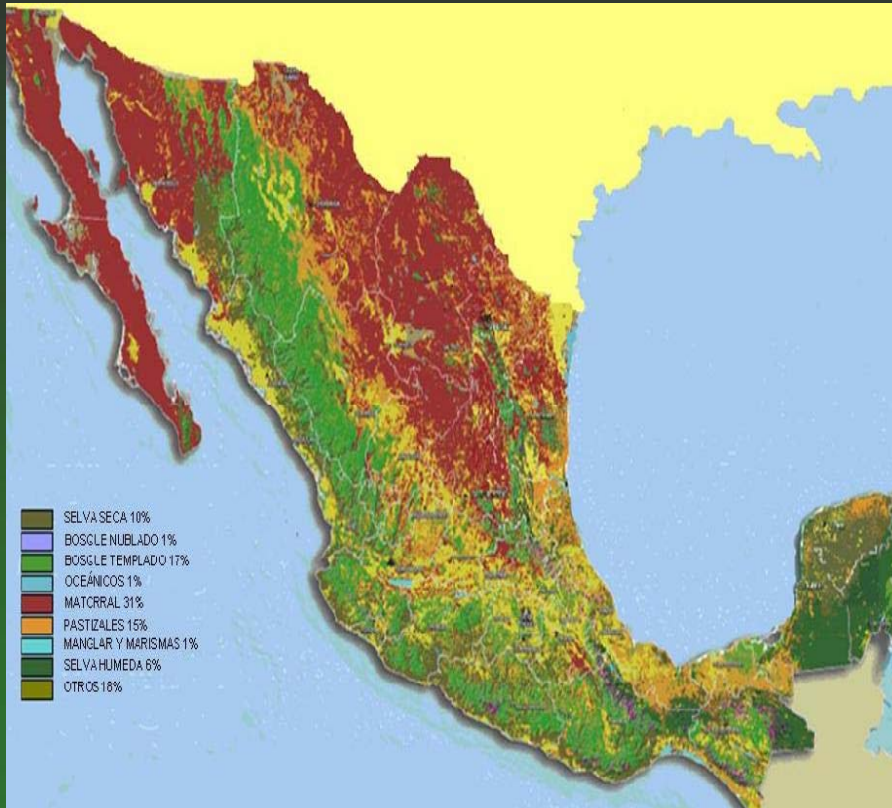
# Contenido

---

- I. Contexto
- II. Objetivos de la política pública
- III. Universal conceptual de resultados
- IV. Resultados
- V. Dictamen
- VI. Síntesis de acciones emitidas
- VII. Impacto de la auditoría

# I. Contexto

México tiene una superficie de 195,924.8 miles de ha.



- El 69.6% (136,328.0 miles de ha) esta cubierto por vegetación forestal\*.

\* Vegetación forestal: Conjunto de plantas y hongos que se desarrollan, formando bosques, selvas, zonas áridas y semiáridas, y otros ecosistemas.

# I. Contexto

---

Los ecosistemas forestales generan beneficios al medio ambiente:



- **Generación de oxígeno**

# I. Contexto

---

Los ecosistemas forestales generan beneficios al medio ambiente:



- **Recarga de mantos acuíferos**

# I. Contexto

---

Los ecosistemas forestales generan servicios ambientales como:



- **Evita la erosión del suelo**

# I. Contexto

---

Los ecosistemas forestales generan servicios ambientales como:



- Hábitat de la biodiversidad

# I. Contexto

---



**Anualmente se deforestan 547.6 miles de ha del país, 3.7 veces la superficie de la Ciudad de México.**



# I. Contexto

---



**Explotación inadecuada de los bosques para fines comerciales.**

# I. Contexto

---



**Aprovechamiento ilegal de 5 millones de m<sup>3</sup> de madera al año (75% de los 6.5 millones de m<sup>3</sup> extraídos legalmente).**

# I. Contexto

---



**Cambio de uso del suelo forestal (que representa el 51% de la deforestación anual).**

# I. Contexto

---



**Recolección de leña para auto-consumo.**



# I. Contexto

---



**Falta de sistemas de control de información de los recursos forestales del país.**

# I. Contexto

---



**Falta de regulación de las actividades forestales.**

# I. Contexto

---



**Insuficiente vigilancia de las zonas forestales.**



## II. Objetivos de la política pública

---

**1982**

Se constituye la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE)



**Conservar, proteger y restaurar los ecosistemas forestales para el desarrollo de comunidades**



## II. Objetivos de la política pública

---

**1992**

Se crea la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)



**Conservar, proteger y restaurar los ecosistemas forestales, y otorgar apoyos técnicos y económicos a sus habitantes**

## II. Objetivos de la política pública

---

**1992**

Se crea la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) como órgano administrativo desconcentrado de la SEDESOL



**Vigilar el cumplimiento  
ambiental en materia  
forestal**

## II. Objetivos de la política pública

---

**1994**

Se constituye la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP)



**Desarrollo Forestal  
Sustentable**

## II. Objetivos de la política pública

---

**2000**

La SEMARNAP se transforma en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)



**Formular la política forestal y regular su operación**

## II. Objetivos de la política pública

---

**2001**

Se crea la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) como órgano descentralizado de la SEMARNAT



**Favorecer, desarrollar,  
e impulsar el manejo  
de los recursos  
forestales**

## II. Objetivos de la política pública

---

**2007**

La CONAFOR crea el programa ProÁrbol, sujeto a reglas de operación



**Impulsar la protección, aprovechamiento, conservación y restauración de los recursos forestales, mediante apoyos a sus propietarios.**

## II. Objetivos de la política pública



**Formular, favorecer, desarrollar, impulsar y regular el manejo de los recursos forestales, así como vigilar el cumplimiento de la normativa ambiental en esta materia**

### III. Universal conceptual de resultados

---

1. Formular la política forestal
2. Favorecer el desarrollo forestal sustentable
3. Desarrollar actividades forestales
4. Impulsar la participación de los particulares
5. Regular el aprovechamiento forestal
6. Vigilar el cumplimiento de la normativa
7. Costo ecológico



---

## 1. Formular la política forestal

2. Favorecer el desarrollo forestal sustentable
3. Desarrollar actividades forestales
4. Impulsar la participación de los particulares
5. Regular el aprovechamiento forestal
6. Vigilar el cumplimiento de la normativa
7. Costo ecológico

# IV. Resultados

1. Formular la política forestal
  - 1.1. Plan Estratégico Forestal

LGDFS\*: La SEMARNAT debe aprobar el Plan Estratégico Forestal Nacional 2025.



Autorización SEMARNAT

**Al 2007 no se autorizó el Plan**

\* Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable

# IV. Resultados

- 1. Formular la política forestal
- 1.2. Instrumentos de Política Forestal

LGDFS: La SEMARNAT y la CONAFOR deben implementar seis instrumentos de política nacional en materia forestal.



**No se implementó ninguno de los instrumentos**

# IV. Resultados

1. Formular la política forestal
  - 1.3. Inventario Nacional Forestal

LGDFS: La CONAFOR integrará el Inventario Nacional Forestal y de Suelos.

Inventario Nacional Forestal



Al 2007 se tenían un rezago del 50% en la integración del inventario.

# IV. Resultados

- 1. Formular la política forestal
- 1.4. Zonificación Forestal

RLGDFS\*: La CONAFOR realizará la zonificación forestal.



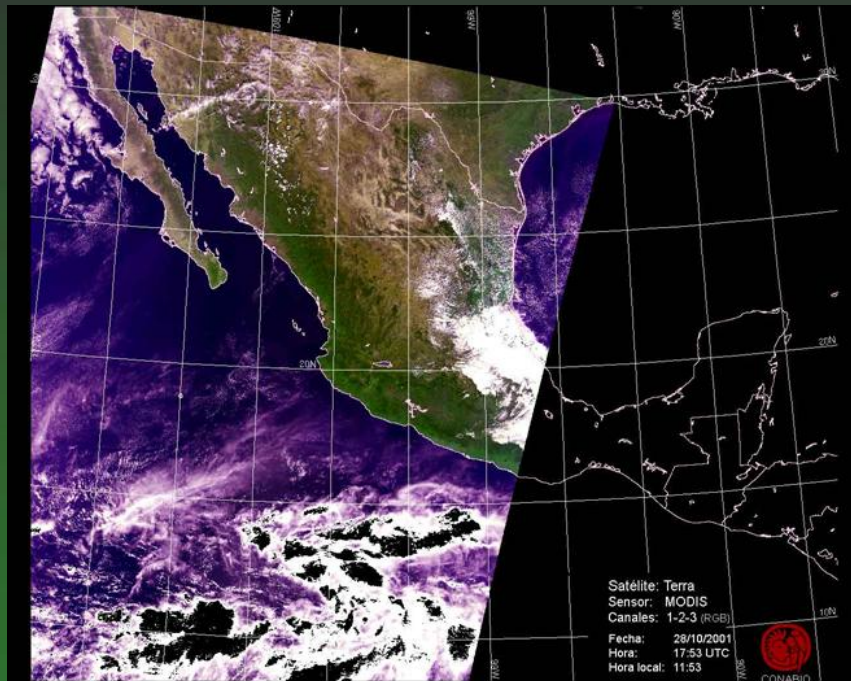
La integración de la zonificación tenían un rezago del 50%.

\* Reglamento de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable

# IV. Resultados

1. Formular la política forestal
- 1.5. Estudio Satelital Anual

LGDFS: La CONAFOR debe elaborar imágenes Satelitales Anuales del Índice de Cobertura Forestal.



**Al 2007 se tenían un rezago del 50% en la elaboración de las imágenes satelitales**

# IV. Resultados

## 1. Formular la política forestal 1.6. Registro Forestal Nacional

### LGDFS: La SEMARNAT integrará y mantendrá actualizado el Registro Forestal Nacional.

SECRETARIA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES  
DELEGACION FEDERAL EN DURANGO

#### REGISTRO FORESTAL NACIONAL

REGISTRO DE PRESTADORES DE SERVICIOS TECNICOS FORESTALES

Los Prestadores de Servicios Técnicos Forestales, PSTF inscritos en el Registro Forestal Nacional son profesionales autorizados para elaborar e implementar Programas de Manejo Forestal, Estudios Técnicos Justificativos para Cambio de Uso del Suelo en Terrenos Forestales, Planes de Manejo para Unidades de Manejo y Conservación de la Vida Silvestre (UMAs), Manifestaciones de Impacto Ambiental y otros estudios relacionados con los recursos forestales.

FECHA DE REGISTRO	No EXP.	NOMBRE O RAZON SOCIAL	DOMICILIO	REGISTRO ACTUAL	TELEFONO	CORREO ELECTRONICO
19/08/1994	2	JOSE DE LA LUZ SANTILLAN SOTO	CALLE DOROTEO ARANGO No. 202-A COLONIA VILLA DE GUADALUPE, DURANGO, DGO.	UI-1-26		
28/11/1995	4	CARLOS ESTRADA QUIÑONES	CALLE VICENTE GUERRERO 37, CIUDAD EL SALTO, PUEBLO NUEVO, DGO.	UI-1-28		
28/08/1995	5	ENRIQUE SERRANO HERNANDEZ	COLONIA VICTORIA S/N, CIUDAD EL SALTO, PUEBLO NUEVO, DGO.	UI-1-34	187-06-11-05	<a href="mailto:jacquez18@hotmail.com">jacquez18@hotmail.com</a>
20/09/1995	6	MARIA ALMA GUADALUPE BENITEZ CASTILLO	KM. 102 CARRETERA DURANGO-MAZATLAN, CIUDAD EL SALTO, DGO.	UI-1-20		
20/09/1995	7	FELIPE NORBERTO CORIA QUIÑONES	CALLE JUAREZ No. 40, CIUDAD EL SALTO, PUEBLO NUEVO, DGO.	UI-1-8		
28/11/1996	8	JAVIER EMILIO SAENZ ARAGON	CALLE LAPIZLAZULI No. 107 JOYAS DEL VALLE, DURANGO, DGO.	UI-1-38	811-94-59	
08/04/1997	9	ERNESTO LOZANO BELTRAN	AV. FRANCISCO SARAVIA 132, DURANGO, DGO.	UI-1-43	811-94-71	

**Al 2007 tenían un rezago del 60% en la integración del registro.**

# IV. Resultados

1. Formular la política forestal
- 1.7. Sistema Nacional de Gestión Forestal

LGDFS: La SEMARNAT integrará el Sistema Nacional de Gestión Forestal partiendo del Registro Forestal Nacional.



**Al 2007 se tenían un rezago del 40% en la integración del sistema.**



# IV. Resultados

1. Formular la política forestal
  - 1.8. Sistema Nacional de Información Forestal

LGDFS: La SEMARNAT emitirá normas y metodología, para que la CONAFOR integre el Sistema Nacional de Información Forestal.



Al 2007 se tenía un rezago del 40% en la integración del sistema.

---

1. Formular la política forestal

- 2. Favorecer el desarrollo forestal sustentable**

3. Desarrollar actividades forestales

4. Impulsar la participación de los particulares

5. Regular el aprovechamiento forestal

6. Vigilar el cumplimiento de la normativa

7. Costo ecológico

# IV. Resultados

## 2. Favorecer el desarrollo forestal sustentable 2.1. Pérdida de Superficie Forestal

LP\*: Mediante la planeación se fijaran metas y se evaluarán resultados.



**La SEMARNAT no estableció una meta de reducción de pérdida de superficie forestal.**

PICONAFOR 2007-2012\*: Reducir la pérdida de superficie forestal.

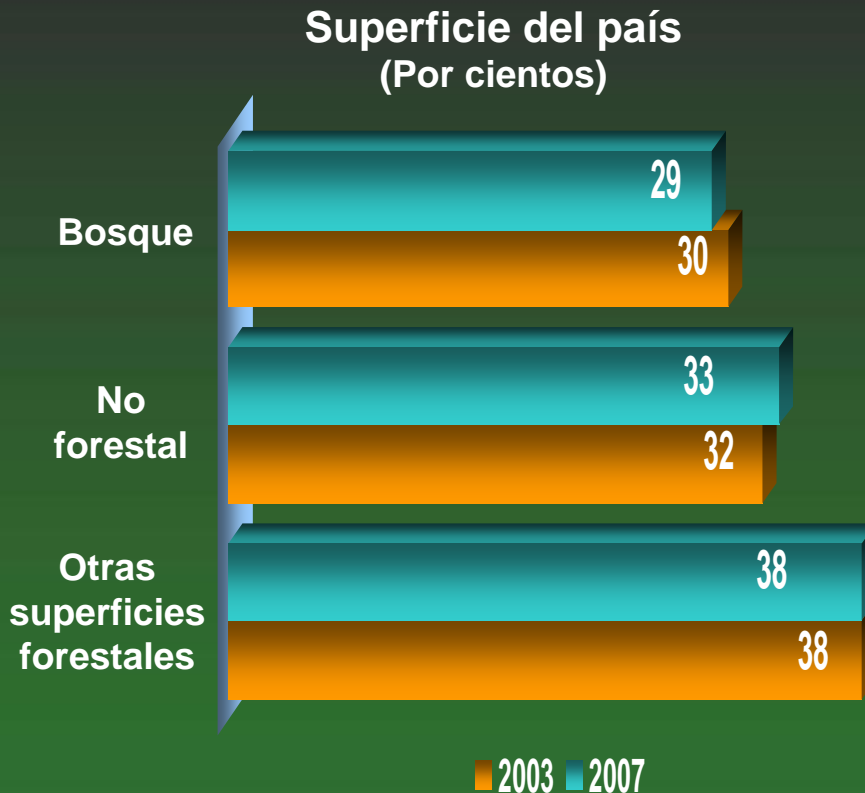


**De 2005 a 2007 el índice de deforestación se mantuvo en 0.4%.**

# IV. Resultados

- 2. Favorecer el desarrollo forestal sustentable
- 2.3. Compromisos internacionales

Objetivos del Milenio de la ONU: Garantizar la Sostenibilidad del Medio Ambiente mediante la conservación de los bosques.

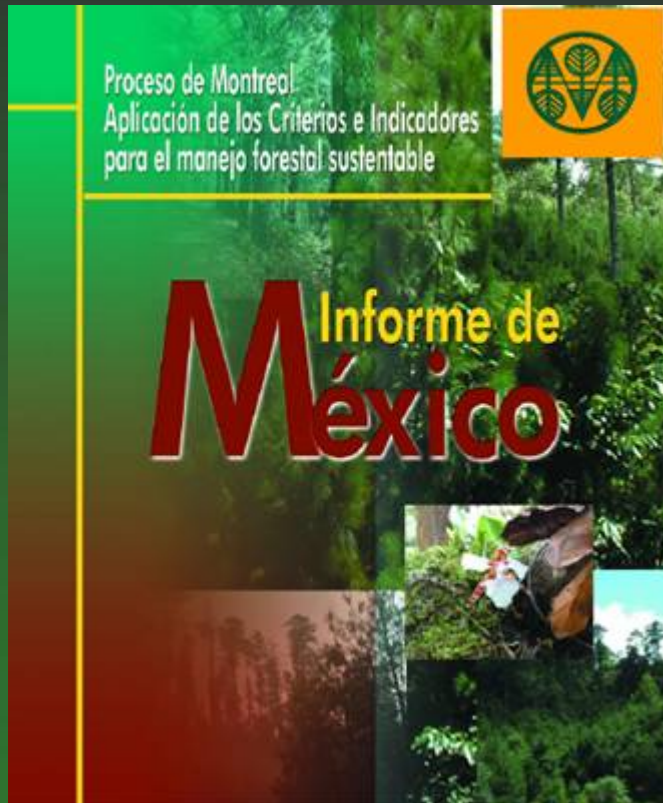


De 2003 a 2007 la superficie cubierta por bosques decreció 1% (0.4% en promedio anual).


# IV. Resultados

2. Favorecer el desarrollo forestal sustentable
- 2.3. Acuerdos internacionales

Acuerdo Proceso de Montreal: Uso de los indicadores de manejo sustentable de bosques como lineamiento para formular las políticas forestales.



**Se aplicaron 37 indicadores (75% de los 49 establecidos) pero no fueron usados para formular las políticas.**

- 
- 
1. Formular la política forestal
  2. Favorecer el desarrollo forestal sustentable
  - 3. Desarrollar actividades forestales**
  4. Impulsar la participación de los particulares
  5. Regular el aprovechamiento forestal
  6. Vigilar el cumplimiento de la normativa
  7. Costo ecológico

# IV. Resultados

## 3. Desarrollar actividades forestales 3.1. Producción de Plántulas

PEF 2007: la CONAFOR estableció la meta de producir 215,000 miles de plántulas para reforestación.



**Se cumplió en 65% la meta al producir 139,893 miles de plántulas.**



# IV. Resultados

- 3. Desarrollar actividades forestales
- 3.1. Producción de plántulas

MOCONAFOR\*: Dirigir y asegurar la producción de plántulas para reforestar.



Las producidas por la CONAFOR decrecieron en 37.6% y la producción total en 20.8%

\* Manual de Organización de la Comisión Nacional Forestal

# IV. Resultados

## 3. Desarrollar actividades forestales 3.2. Índice de Supervivencia

MMLProÁrbol\*: Establece un índice de supervivencia del 60% en las plántulas plantadas para reforestación.



**En 2007 supervivieron 54%,  
de las plántulas reforesta-  
das.**

# IV. Resultados


## 3. Desarrollar actividades forestales 3.3. Reforestación

MGOCONAFFOR\*: Dirigir, administrar y controlar la reforestación, para favorecer la recuperación de ecosistemas forestales.



**De 2006 a 2007 por cada hectárea deforestada, la CONAFOR reforestó 0.6 ha, lo que evidencia su insustentabilidad.**

\*Manual General de Organización de la CONAFOR.

- 
- 
1. Formular la política forestal
  2. Favorecer el desarrollo forestal sustentable
  3. Desarrollar actividades forestales
  - 4. Impulsar la participación de los particulares**
  5. Regular el aprovechamiento forestal
  6. Vigilar el cumplimiento de la normativa
  7. Costo ecológico

# IV. Resultados

## 4. Impulsar la participación de los particulares 4.1 Fondo Forestal Mexicano

LGDFS: El FFM será el instrumento para promover la conservación, incremento, aprovechamiento sustentable y restauración de los recursos forestales .

(Miles de pesos)

Programa	Saldo inicial (1)	Depósitos (2)	Total (3)=(1)+(2)	Monto operado (4)=(3)-(5)	Saldo final (5)
Total	1,323,826.7	3,000,270.0	4,324,096.7	1,750,711.7	2,573,385.0
PROCOREF	178,086.2	797,331.7	975,417.9	468,455.4	506,962.5
PRODEFOR	402,006.5	652,169.4	1,054,175.9	500,285.7	553,890.2
Servicios Ambientales	721,896.9	947,481.1	1,669,378.0	733,866.1	935,511.9
PRODEPLAN	0.0	565,741.7	565,741.7	2,834.2	562,907.5
Incendios	21,837.1	37,546.1	59,383.2	45,270.3	14,112.9

**El Fondo Forestal Mexicano registró recursos por 4,324,096.7 miles de pesos, de los que al cierre del ejercicio operó el 40.5%.**

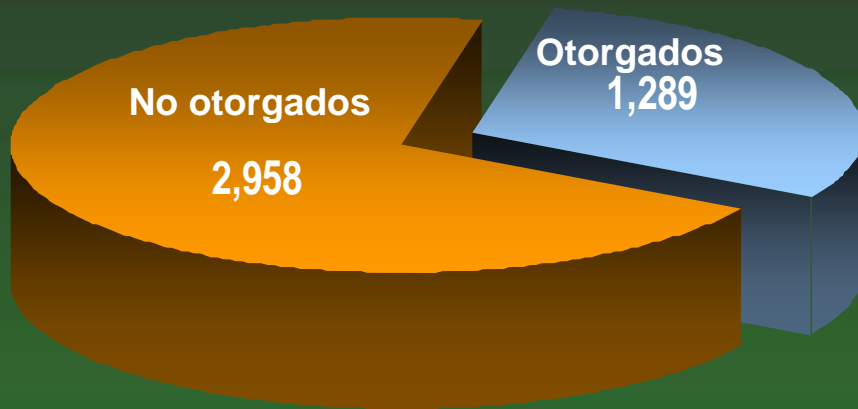
\* Fondo Forestal Mexicano.

# IV. Resultados

## 4. Impulsar la participación de los particulares 4.2 Apoyos para Protección

LGDFS: Operar estímulos para la protección\* de los recursos forestales.

### Apoyos ProÁrbol para la Protección



**CONAFOR otorgó el 30% de los 4,247 apoyos solicitados, por insuficiencia de recursos.**

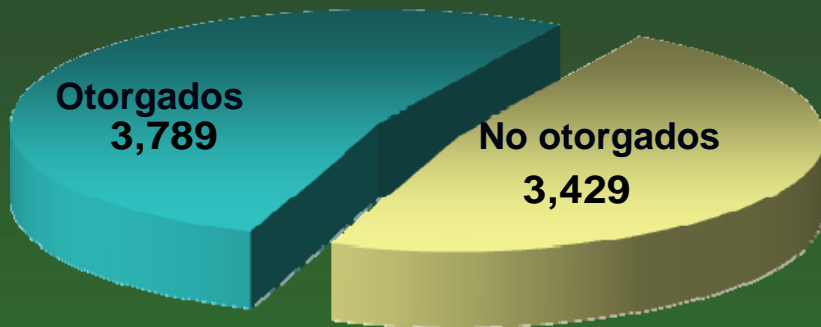
\* Acciones para evitar la degradación de los suelos ocasionada por incendios forestales y pastoreo.

# IV. Resultados

## 4. Impulsar la participación de los particulares 4.3 Apoyos para Aprovechamiento

LGDFS: Operar estímulos para el aprovechamiento\* de los recursos forestales.

### Apoyos ProÁrbol para el Aprovechamiento



De los 7,218 apoyos solicitados, la CONAFOR otorgó el 53%, por los insuficientes de recursos.

\* Extracción de los recursos forestales con criterios de sustentabilidad.

# IV. Resultados

## 4. Impulsar la participación de los particulares 4.4 Apoyos para Conservación

LGDFS: Operar estímulos para la conservación\* de los recursos forestales.

### Apoyos ProÁrbol para la Conservación



La CONAFOR otorgó el 33% de los apoyos, por falta de recursos.

\* Mantenimiento de las condiciones que propician la existencia y desarrollo de un ecosistema forestal, a través de pago por servicios ambientales.

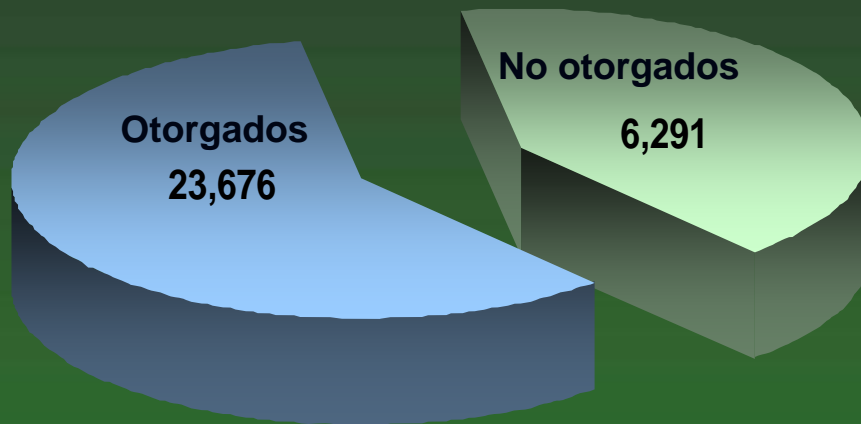


# IV. Resultados

## 4. Impulsar la participación de los particulares 4.5 Apoyos para Restauración

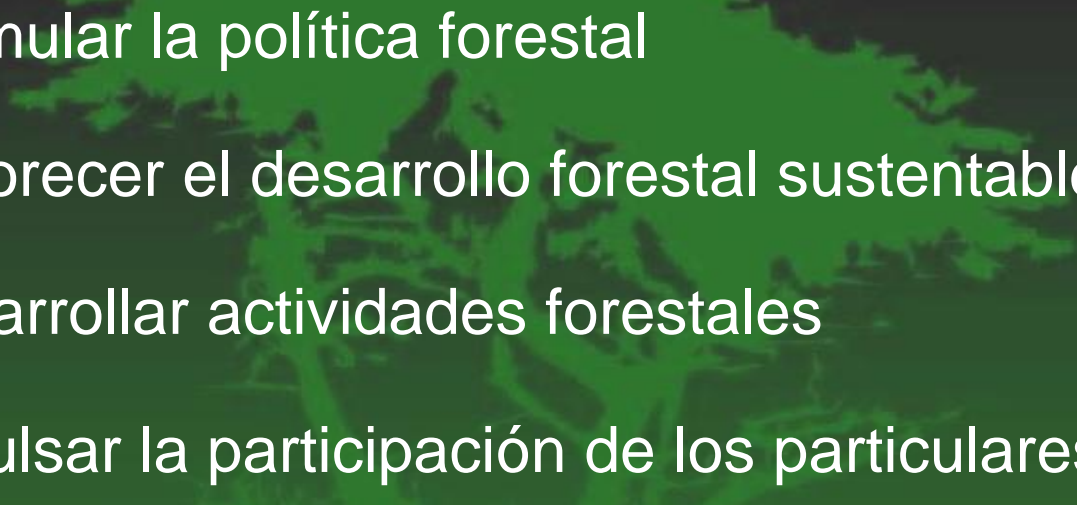
LGDFS: Operar estímulos para la restauración\* de los recursos forestales.

Apoyos ProÁrbol para la Restauración



**El 21% de las solicitudes de apoyo fue aceptado, por los insuficientes recursos.**

\* Actividades para devolver a sus condiciones originales un ecosistema forestal deteriorado.

- 
1. Formular la política forestal
  2. Favorecer el desarrollo forestal sustentable
  3. Desarrollar actividades forestales
  4. Impulsar la participación de los particulares
  - 5. Regular el aprovechamiento forestal**
  6. Vigilar el cumplimiento de la normativa
  7. Costo ecológico

# IV. Resultados

## 5. Regular el aprovechamiento forestal 5.1. Sistema de regulación de trámites

RISMAyRN: La SEMARNAT integra al SINAT\* las autorizaciones que emita en materia forestal y los plazos de atención.



**El SINAT no da seguimiento a los plazos de atención de las autorizaciones.**

\* Sistema Nacional de Trámites de SEMARNAT.

# IV. Resultados


## 5. Regular el aprovechamiento forestal 5.2. Integración de Expedientes de Apoyo

ACLIAESBA\*: La integración, los expedientes de apoyos del ProÁrbol deberán contener un mínimo de documentos.



**De 114 expedientes revisados, 64 (56%) no contenían los documentos mínimos requeridos.**

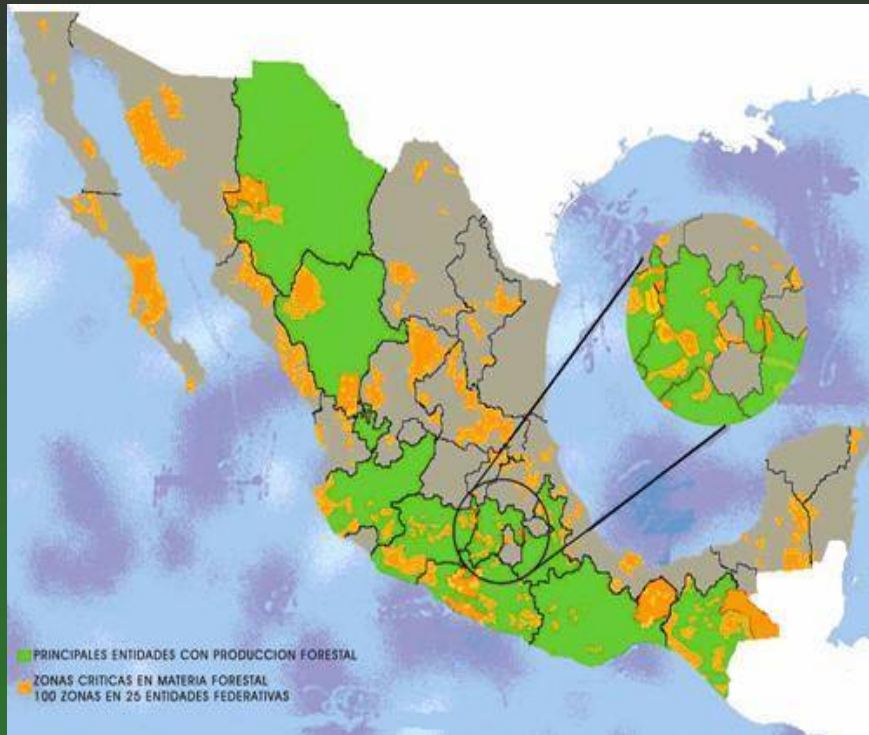
\*Acuerdo por el que se dan a Conocer los Lineamientos para la Integración y Administración de los Expedientes de los Solicitantes y Beneficiarios de los Apoyos.

- 
1. Formular la política forestal
  2. Favorecer el desarrollo forestal sustentable
  3. Desarrollar actividades forestales
  4. Impulsar la participación de los particulares
  5. Regular el aprovechamiento forestal
  - 6. Vigilar el cumplimiento de la normativa**
  7. Costo ecológico

# IV. Resultados

## 6. Vigilar el cumplimiento de la normativa 6.1. Vigilancia de zonas críticas forestales

MOPROFEPA\*: Mantener el registro y ubicación de zonas críticas forestales y planear acciones de vigilancia.



**No se programaron metas de acciones vigilancia de zonas críticas.**

# IV. Resultados

## 6. Vigilar el cumplimiento de la normativa 6.1. Vigilancia de zonas críticas forestales

MOPROFEPA: Llevar a cabo acciones de vigilancia forestal en zonas críticas forestales.

Vigilancia en zonas críticas, 2007



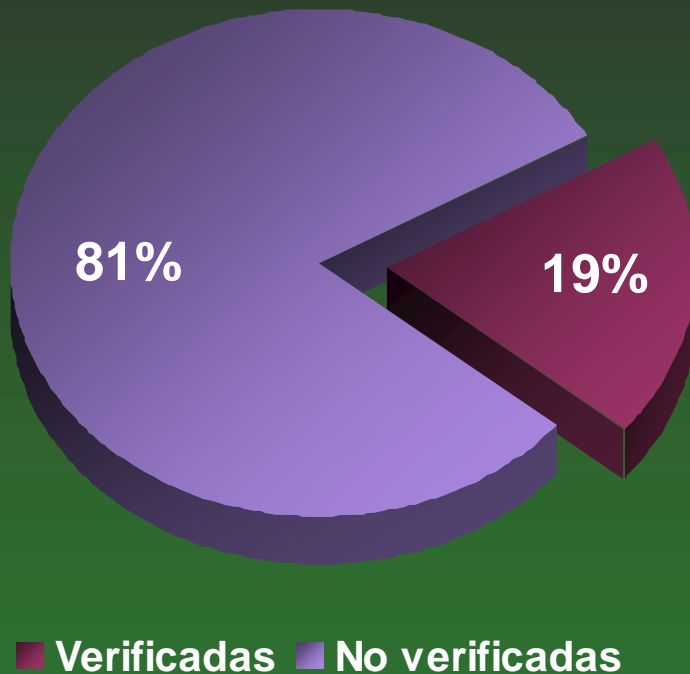
En promedio, no se vigiló el 25% de las zonas críticas.

# IV. Resultados

## 6. Vigilar el cumplimiento de la normativa 6.2. Cumplimiento de medidas dictadas

MOPROFEPA: Planear la verificación del cumplimiento de las medidas dictadas para la protección forestal.

Medidas Dictadas, 2007



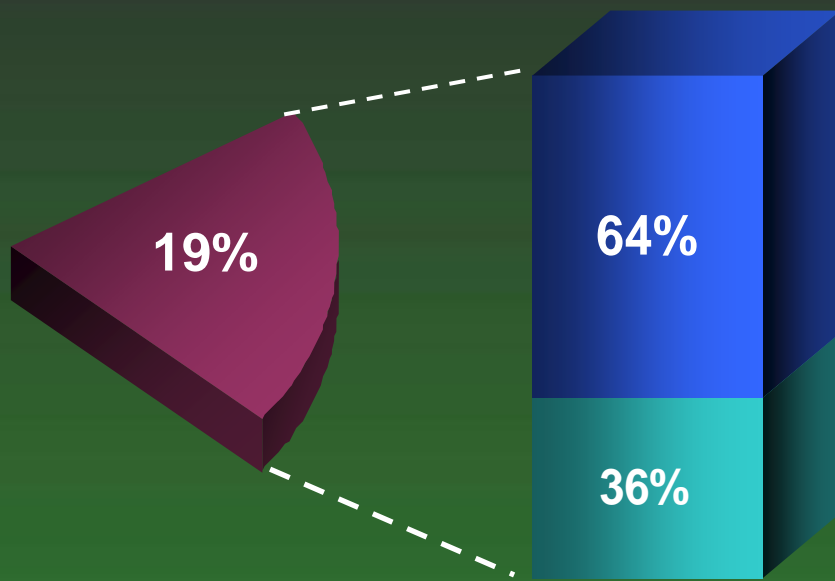
No se verificó el 81% de las 2,055 medidas dictadas y no se estableció una meta.



# IV. Resultados

## 6. Vigilar el cumplimiento de la normativa 6.2. Cumplimiento de medidas dictadas

MOPROFEPA: Planear la verificación del cumplimiento de las medidas dictadas para la protección forestal.



**No se cumplió el 64% de las 390 medidas verificadas y no se estableció una meta**

■ Medidas verificadas ■ Con cumplimiento ■ Sin cumplimiento

## IV. Resultados

6. Vigilar el cumplimiento de la normativa
- 6.3. Coordinación para el cobro de multas

RISEMARNAT: La PROFEPA emitirá las sanciones que procedan, y dará seguimiento al cumplimiento de las mismas.

CFF\*: La SHCP cobrará los créditos fiscales que provengan de responsabilidades de particulares.



**La PROFEPA desconoce las multas cobradas por la SHCP.**

\*Código Fiscal de la Federación.

# IV. Resultados


## 6. Vigilar el cumplimiento de la normativa 6.4. Multas cobradas

El RISEMARNAT establece que la PROFEPA emitirá las sanciones que procedan, y dará seguimiento al cumplimiento de las mismas.

### 2,540 Multas Aplicadas



**El 92% de las 2,540 multas aplicadas no se cobraron (62.4 millones de pesos).**

- 
1. Formular la política forestal
  2. Favorecer el desarrollo forestal sustentable
  3. Desarrollar actividades forestales
  4. Impulsar la participación de los particulares
  5. Regular el aprovechamiento forestal
  6. Vigilar el cumplimiento de la normativa

**7. Costo ecológico**

El costo ecológico se integra por:

- Costo por agotamiento



- Costo por degradación



# IV. Resultados

## 7. Costo ecológico 7.1. Costo Ecológico

RISEMARNAT: Aplicar la metodología para valuar el costo ecológico.



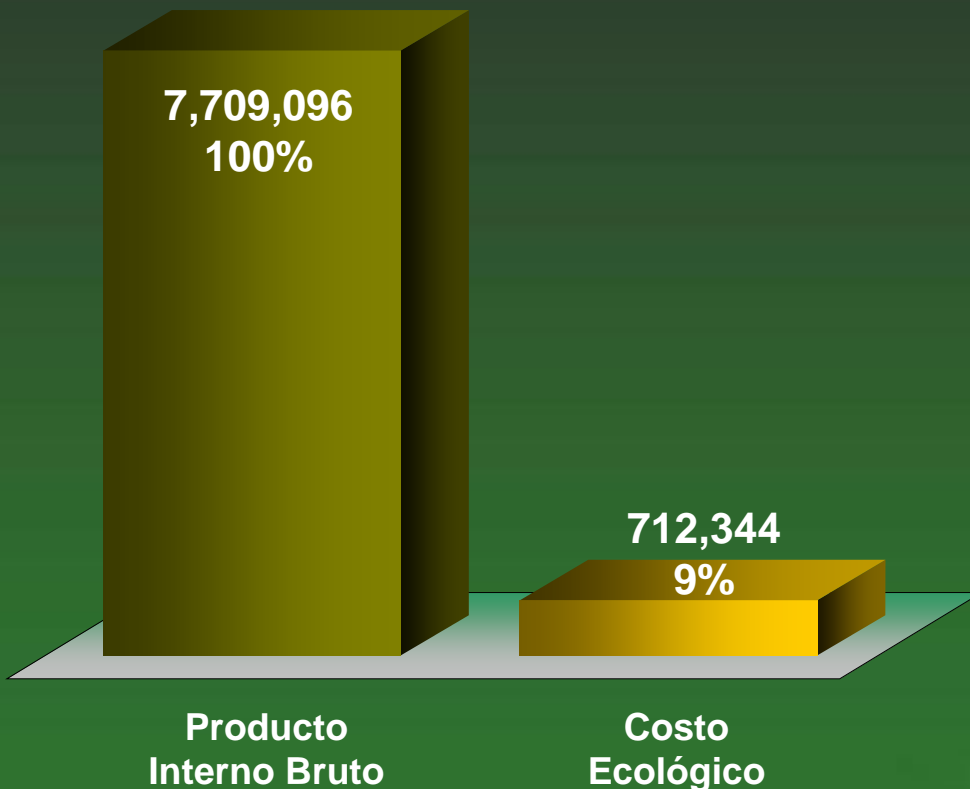
**En 2007 no se aplicó la metodología para evaluar el costo ecológico.**

# IV. Resultados

## 7. Costo ecológico 7.1. Costo Ecológico

RISEMARNAT: Aplicar la metodología para valorar el costo ecológico.

**PIB y Costo del Deterioro Ecológico**  
(millones de pesos)



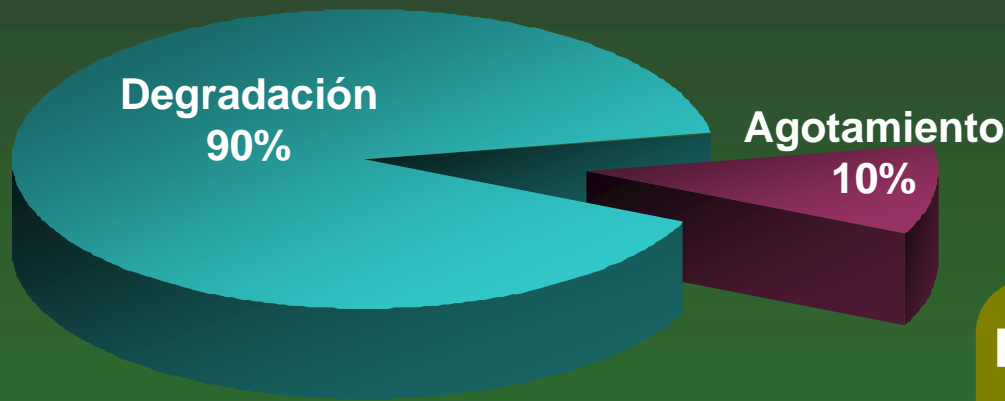
En 2004, el costo ecológico representó el 9% del PIB.

# IV. Resultados

- 7. Costo ecológico
- 7.2. Costo por agotamiento

RISEMARNAT: Aplicar la metodología para valuar el costo por agotamiento.

## Costo Ecológico



El costo por agotamiento representó el 10% (69,873 millones) del costo ecológico.

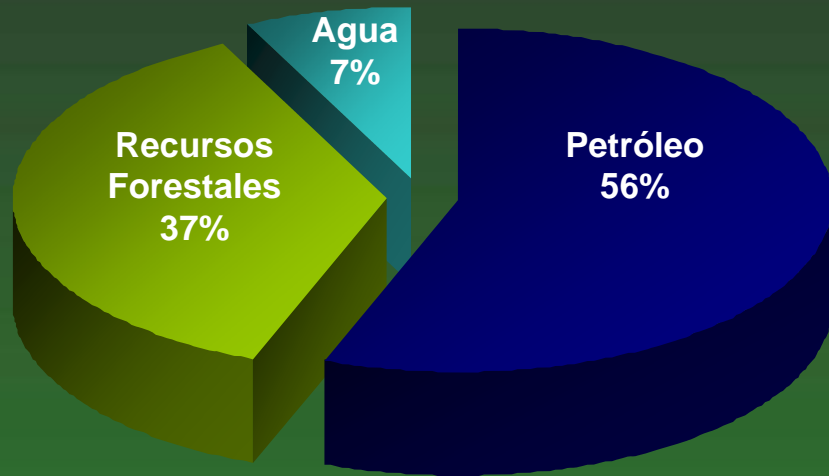


# IV. Resultados

- 7. Costo ecológico
- 7.2. Costo por agotamiento

RISEMARNAT: Aplicar las metodologías para valorar el costo por agotamiento.

## Costo por Agotamiento



El agotamiento forestal representó el 37% (25,773 millones de pesos) del costo total.

## **OPINIÓN NEGATIVA**

En opinión de la ASF, la SEMARNAT, la CONAFOR y la PROFEPA no cumplieron con el objetivo de formular, regular, desarrollar, favorecer e impulsar el manejo de los recursos forestales, así como vigilar el cumplimiento de la normativa forestal, porque:

# V. Dictamen

---

- No se ha concluido la formulación de la política forestal y sus instrumentos.

# V. Dictamen

---

- No han logrado favorecer la conservación de los recursos forestales ni el cumplimiento de los compromisos internacionales correspondientes.

# V. Dictamen

---

- Se han disminuido las actividades desarrolladas por la CONAFOR para asegurar la reforestación de la superficie afectada país.

# V. Dictamen

---

- La cobertura de los apoyos otorgados ha sido insuficiente para la protección, aprovechamiento, conservación y restauración de los recursos forestales.

# V. Dictamen

---

- No se dispone de sistemas de control que permitan una adecuada regulación de las actividades en materia forestal.

## V. Dictamen

---

- Las medidas dictadas y las multas aplicadas no son cumplidas por los infractores, lo que inhibe el cumplimiento de la normativa en materia forestal.



## VI. Síntesis de las Acciones Emitidas

En resumen se emitieron 27 observaciones que generaron 31 acciones:

• 15 Recomendaciones

• 12 Recomendaciones al desempeño

• 2 Promociones de responsabilidad administrativa sancionatoria

• 1 Solicitud de aclaración

• 1 Pliego de observaciones

## VII. Impacto de la auditoría

---

- ❖ Aprobar el Plan Estratégico Forestal para México 2025, y concluir el establecimiento de los instrumentos de política forestal.

## VII. Impacto de la auditoría

---

- ❖ Establecer las metodologías y responsables para la correcta aplicación de los indicadores del protocolo de Montreal, medición del desempeño y objetivos del milenio en materia forestal.

## VII. Impacto de la auditoría

---

- ❖ Implementar los indicadores estratégicos y/o de gestión para evaluar el cumplimiento de metas y objetivos en materia forestal.

## VII. Impacto de la auditoría

---

- ❖ Elaborar un programa de inspección y vigilancia en zonas críticas con objetivos y metas, y aumentar la eficiencia en el cobro de las multas impuestas.

## VII. Impacto de la auditoría

---

- ❖ Establecer mecanismos de control y supervisión para que los sistemas de información de los trámites en materia forestal contengan información actualizada sobre los plazos de atención.



# AUDITORÍA DE DESEMPEÑO A LAS ACCIONES PARA EL MANEJO DE LOS RECURSOS FORESTALES

