ESTUDIO ESTRATÉGICO SOBRE EL SECTOR FORESTAL MEXICANO

CONSEJO CIVIL MEXICANO PARA LA SILVICULTURA SOSTENIBLE A.C.

LETICIA MERINO (Coord.)
JUAN RODRÍGUEZ
GABRIELA ORTIZ
ALICIA GARCÍA

MÉXICO, 2008

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS ... 8

I. CONDICIONES Y TENDENCIAS DEL SECTOR FORESTAL EN MÉXICO ... 12

1.1 LOS RECURSOS FORESTALES ... 12

La diversidad biológica en los territorios forestales mexicanos ... 12

Las características generales de la vegetación forestal en México ... 14

La deforestación ... 14

1.2 CONDICIONES SOCIALES Y ECONÓMICAS DE LAS COMUNIDADES FORESTALES ... 18

Presencia indígena y rezago social ... 18

Migración en las comunidades forestales ... 20

Las actividades económicas en las comunidades forestales y los usos de los recursos ... 26

1.3 LAS CONDICIONES DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN LAS REGIONES FORESTALES DE MÉXICO ... 34

La propiedad social ... 34

Tipos y derechos de propiedad ... 36

Conflictos agrarios en las regiones forestales ... 39

1.4 LA PRODUCCIÓN FORESTAL ... 43

El comportamiento del volumen de la producción maderable 2000-2006 ... 43

El contexto internacional ... 51

Capacidad de la Industrial Forestal Maderable ... 52

La balanza comercial de productos maderables ... 58

Participación del Sector Forestal en la Economía Nacional ... 61

Oportunidades de mercado ... 64

La producción forestal no maderable ... 65

Oportunidades de mercado de productos no maderables ... 69

Las extracciones forestales ilegales ... 71

1.5 TIPOLOGÍA DE PRODUCTORES FORESTALES ... 75

Tipología de productores ... 75

Comentarios y sugerencias ... 82

1.6 LOS PROBLEMAS CENTRALES DEL SECTOR FORESTAL, HIPÓTESIS Y TENDENCIAS ... 86

II. LA POLÍTICA FORESTAL ... 92

2.1 MARCO JURÍDICO ... 92

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ... 93

Ley Agraria ... 94

Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y Reglamento Forestal *94*
2.2 El marco de la planeación de las políticas sectoriales 97
El Programa Estratégico Forestal 2001-2025 ..... *97*
El Programa Nacional Forestal 2001-2006 ..... *99*
2.3 Marco Institucional. Responsabilidades y Capacidad Institucional 100
Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales *100*
Dirección General del Sector Primario y de Recursos Naturales Renovables *102*
Dirección General de Gestión Forestal y de Suelos *102*
Procuraduría Federal de Protección Ambiental *103*
Instituto Nacional de Ecología *104*
Comisión Nacional del Agua *106*
La Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas *108*
Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad *113*
Comisión Nacional Forestal *114*
La Capacidad Institucional de la CONAFOR *117*
Instituciones de otros Sectores de la Administración Pública Federal Relacionados con el Sector Forestal *119*
Los Servicios Técnicos Forestales *121*
La Descentralización de la Gestión Forestal *122*
La Política de Participación y Consulta Ciudadana *125*
2.4 La política de fomento forestal 128
Los Programas de la CONAFOR *128*
El Programa para el Desarrollo Forestal (PRODEFOR) 1997-2006 ..... *129*
Programa Nacional de Prevención y Combate de Incendios Forestales 2001-2006 ..... *130*
Programa de Sanidad Forestal, 2001-2003 ..... *130*
El Programa Nacional para el Desarrollo de Plantaciones Forestales (PRODEPLAN) 1997-2006 ... *130*
Programa de Conservación y Reconversión de Terrenos Forestales (PRONARE) 1988 – 2003 ..... *134*
Programa de Conservación y Restauración de Suelos, 2001-2003 ..... *135*
Programa de Reforestación, Sanidad Forestal y Conservación y Restauración de Suelos Forestales (PROCOREF) 2004-2006 ..... *136*
Programas de Pago por Servicios ambientales – Hidrológicos (PSA-H) 2003-2006 y de Pago por Servicios Ambientales de Biodiversidad y Captura de Carbono (PSA-CABSA), 2004-2006 ..... *136*
Programa de Desarrollo Forestal Comunitario (PROCYMAF) 1998 – 2006 ..... *138*
Proyecto de Conservación Comunitaria e Indígena de la Biodiversidad en México (COINBIO) 2001-2007 ..... *140*
Programa de Ordenamiento y Fortalecimiento a la Autogestión Silvícola (PROFAS) 2004-2005 ..... *141*

Programas de Desarrollo (Reglas Únicas de Operación) 2006 ..... *142*
Temas Emergentes no Incluidos en los Programas de CONAFOR *143*
2.5 La Política de Promoción de la Organización Forestal 144
El programa de fortalecimiento a la autogestión de los silvicultores y las asociaciones regionales de silvicultores *144*
La participación de las ARS en el programa ProÁrbol *151*
2.6 La Distribución del Presupuesto entre los Programas de CONAFOR 157
2.7 Reflexiones y Propuestas sobre la Política Forestal 161
1. Limitaciones de Orden Programático de la CONAFOR *164*
2. Limitaciones Institucionales *170*
3. Limitaciones Políticas *180*
BIBLIOGRAFÍA 184
ANEXO 1 MARCO NORMATIVO 188
ANEXO 2. PRINCIPIOS LEGALES DE LA PLANEACIÓN 195
ANEXO 3. EL PROGRAMA NACIONAL FORESTAL 2007-2012 198
ANEXO 4. DESCENTRALIZACIÓN 203
ANEXO 5. PARTICIPACIÓN 213
ANEXO 6. ARS Y PROÁRBOL 214

Índice de Gráficas

Gráfica 1. Ecosistemas con Mayor Presencia en México. 13
Gráfica 2. Niveles de Presión Forestal. 17
Gráfica 3. Índice de Organización Social 17
Gráfica 4. Índice de Escolaridad de los Ejidatarios/Comuneros. 20
Gráfica 5. Edades de los Ejidatarios/Comuneros de las Comunidades de la muestra. 21
Gráfica 6. Migración Temporal Nacional. 22
Gráfica 7. Migración Temporal a EUA. 23
Gráfica 8. Migración Permanente Nacional. 23
Gráfica 9. Migración Permanente a EUA. 24
Gráfica 10. Ejidatarios/Comuneros con Hijos en EUA. 24
Gráfica 11. Índice de Intensidad Migratoria de los Titulares de Derechos Agrarios. 25
Gráfica 12. Peso de las distintas Actividades en la Economía de las Familias de Ejidatarios y Comuneros. 26
Gráfica 13. Nivel de Participación en Forestería por Ejidatarios/Comuneros 27
Gráfica 14. Nivel de Participación por Ejidatarios/Comuneros. 28
Gráfica 15. Peso de la Forestería en los Ingresos de los Ejidatarios/Comuneros 28

GRÁFICA 16. NIVEL DE PARTICIPACIÓN EN AGRICULTURA POR EJIDATARIOS/COMUNEROS. 29
GRÁFICA 17. PESO DE LA AGRICULTURA EN LOS INGRESOS DE LOS EJIDATARIOS/COMUNEROS 29
GRÁFICA 18. NIVEL DE PARTICIPACIÓN EN GANADERÍA POR EJIDATARIOS/COMUNEROS 30
GRÁFICA 19. PESO DE LA GANADERÍA EN LOS INGRESOS DE EJIDATARIOS/COMUNEROS 30
GRÁFICA 20. USOS DEL BOSQUE DE PINO. 31
GRÁFICA 21. USOS DEL BOSQUE DE PINO-ENCINO 32
GRÁFICA 22. USOS DEL BOSQUE DE ENCINO. 32
GRÁFICA 23. USOS DEL BOSQUE NIEBLA/MESÓFILO. 33
GRÁFICA 24. USOS DE LA SELVA BAJA. 34
GRÁFICA 25. DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE EJIDATARIOS Y COMUNEROS CONSIDERADOS EN EL ESTUDIO 38
GRÁFICA 26. PROBLEMAS DE LINDEROS CON OTROS PREDIOS. 40
GRÁFICA 27. PROBLEMAS AL INTERIOR DEL EJIDO/COMUNIDAD. 41
GRÁFICA 28. PERCEPCIÓN SOBRE LA AFECTACIÓN DE CONFLICTOS INTERNOS EN EL MANEJO DEL BOSQUE 42
GRÁFICA 29 PRODUCCIÓN FORESTAL MADERABLE 1995-2000. 44
GRÁFICA 30 PRODUCCIÓN FORESTAL MADERABLE 2000-2005. 45
GRÁFICA 31 PREMISOS DE APROVECHAMIENTO MADERABLE. 46
GRÁFICA 32 PRODUCTOS MADERABLES (CELULOSA Y ASERRÍO). 48
GRÁFICA 33 PRODUCTOS MADERABLES (TABLEROS, POSTES Y CARBÓN). 49
GRÁFICA 34 VARIACIÓN EN LOS PRINCIPALES PRODUCTOS MADERABLES 2000-2005. 50
GRÁFICA 35. INDUSTRIA MADERABLE: INSTALADA VS. UTILIZADA 53
GRÁFICA 36. BALANZA COMERCIAL DE PRODUCTOS FORESTALES. 58
GRÁFICA 37. CONSUMO APARENTE DE PRODUCTO MADERABLES VS. PRODUCCIÓN NACIONAL. 60
GRÁFICA 38. PARTICIPACIÓN DEL SECTOR FORESTAL EN EL PIB NACIONAL. 62
GRÁFICA 39. PIB DEL SECTOR FORESTAL. 63
GRÁFICA 40. COMPOSICIÓN DEL PIB FORESTAL 63
GRÁFICA 41. PRODUCCIÓN NO MADERABLE. 66
GRÁFICA 42. PRODUCCIÓN NO MADERABLE SIN TIERRA DE MONTE. 67
GRÁFICA 43. PRODUCTOS NO MADERABLES (RESINAS, OTROS Y TIERRA DE MONTE). 68
GRÁFICA 44.PRODUCTOS NO MADERABLES (FIBRAS, GOMAS, CERAS Y RIZOMAS). 68
GRÁFICA 45. VARIACIÓN DEL PRECIO MEDIO NACIONAL POR TONELADA. 70
GRÁFICA 46. EJIDOS/COMUNIDADES CON APROVECHAMIENTO FORESTAL BAJO UN PLAN DE MANEJO. 77
GRÁFICA 47. EJIDOS/COMUNIDADES QUE HAN TENIDO APROVECHAMIENTO FORESTAL BAJO UN PLAN DE MANEJO. 78
GRÁFICA 48. TIPOLOGÍA DE PRODUCTORES FORESTALES DE LA MUESTRA DEL ESTUDIO DE LÍNEA BASE PROCYMAF II. 79
GRÁFICA 49. PADRÓN DE COMUNIDADES PROCYMAF 81

GRÁFICA 50. TIPOLOGÍA DE PRODUCTORES FORESTALES POR ESTADOS PROCYMAF. 82
GRÁFICA 51PRESUPUESTO EJERCIDO POR LOS PRINCIPALES PROGRAMAS DE LA CONAFOR 117
GRÁFICA 52. PRINCIPALES ESPECIES USADAS EN MÉXICO EN LAS PLANTACIONES COMERCIALES. 131
GRÁFICA 53. PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO DE PROFAS POR ESTADO 2004. 150
GRÁFICA 54. PORCENTAJE DEL PRESUPUESTO DE PROFAS POR ESTADO 2005. 151
GRÁFICA 55.PRESUPUESTO DE LOS PROGRAMAS DE LA CONAFOR 1. 160
GRÁFICA 56 PRESUPUESTO DE LOS PROGRAMAS DE LA CONAFOR 2. 161

Índice de Tablas

TABLA 1 DESTINO DE LA PRODUCCIÓN MADERABLE POR PRODUCTO 1997-2005 (M^3R). 47
TABLA 2 BALANZA COMERCIAL DE LOS PRODUCTOS FORESTALES 59
TABLA 3. PRECIO MEDIO NACIONAL POR TONELADA DE NO MADERABLE 2000-2005. 69
TABLA 4. PROCYMAF. PADRÓN DE EJIDOS Y COMUNIDADES 2000 A 2006. 77
TABLA **5**. PROCYMAF. CAMBIOS DE CATEGORÍA DE PRODUCTOR EN OAXACA (2000 A 2006) 80
TABLA 6. LEYES FORESTALES ESTATALES. 96
TABLA 7. OBJETIVOS Y LOGROS PNF 2001-2006. 99
TABLA 8. PLANTACIONES POR ESPECIE Y ESTADO. 134
TABLA 9. RECURSOS EJERCIDOS POR PROFAS 2004-2005. 148
TABLA 10 MONTOS Y ACTIVIDADES DE LAS ASOCIACIONES DE SILVICULTORES. 149
TAMBIÉN EN ANEXO, TABLA 11. ASOCIACIONES DE SILVICULTORES 2006 Y 2007. 154
TABLA 12 PRESUPUESTO FORESTAL 2000 – 2006 (PESOS CONSTANTES) 158
TABLA 13 NORMAS OFICIALES MEXICANA 193
TABLA 14 LEGISLACIÓN E INSTRUMENTOS PARA LA DESCENTRALIZACIÓN 1. 203
TABLA 15 LEGISLACIÓN E INSTRUMENTOS PARA LA DESCENTRALIZACIÓN 2. 205
TABLA 16 LEGISLACIÓN E INSTRUMENTOS PARA LA DESCENTRALIZACIÓN 3. 208
TABLA 17 LEGISLACIÓN E INSTRUMENTOS PARA LA DESCENTRALIZACIÓN 4. 211
TABLA 18.CATEGORÍAS DE PROÁRBOL 2007 QUE OTORGAN MAYOR PUNTAJE A LAS SOLICITUDES PRESENTADAS POR ARS. 214
TABLA 19. CATEGORÍAS DE PROÁRBOL 2008 QUE OTORGAN MAYOR PUNTAJE A LAS SOLICITUDES PRESENTADAS POR ARS. 215

Índice de Mapas

MAPA 1. BIODIVERSIDAD EN MÉXICO. 13
MAPA 2. POBLACIÓN INDÍGENA SEGÚN GRADOS DE MARGINACIÓN 19
MAPA 3 PRODUCCIÓN FORESTAL MADERABLE 2005: PRODUCTO, VOLUMEN Y VALOR. 51

MAPA 4. INDUSTRIA NACIONAL MADERABLE 2005: CAPACIDAD Y NÚMERO 55
MAPA 5. PRODUCCIÓN FORESTAL NO MADERABLE 2005: PRODUCTO, VOLUMEN Y VALOR 71

Índice de Ilustraciones

ILUSTRACIÓN 1. ASERRADERO COMUNITARIO DE IXTLÁN. 56
ILUSTRACIÓN 2. INDUSTRIA DE MUEBLES COMUNIDAD DE IXTLÁN. 57

INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS

Según el II Conteo de Población y Vivienda realizado en 2005, la población del país era entonces de 103, 262,388 personas (INEGI, 2006) y se incrementó en 5.9% entre 2000 y 2005. CONAPO estima que la población del país continuará incrementándose hasta el año 2050, cuando alcanzará la cifra de 121, 000,000 de habitantes. Una cuarta parte de la población de México vive en regiones rurales, en la actualidad esta población tiene una tasa de crecimiento negativo (-0.32) (CONAPO, 2006). La población de las regiones donde existen bosques y selvas del país se estima entre 12 y 13 millones (Presidencia de la República, 2007).

Casi la mitad de los mexicanos (47%) son pobres y 28% extremadamente pobres (Banco Mundial, 2005). En las zonas rurales habita 61% de las personas extremadamente pobres del país y 46% de las moderadamente pobres. En los tres años posteriores a la crisis financiera de 1995 la pobreza se incrementó y las tasas de pobreza extrema en las zonas rurales alcanzaron a más del 50% de la población de esas regiones (Banco Mundial, 2004). La pobreza se concentra en el sur del país, en los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca vive 10% de la población del país, pero reúnen 25% de la población extremadamente pobre. En el año 2000 casi el 75% de la población rural de esos tres estados vivía en condiciones de pobreza extrema, con un PIB per cápita de 3,950 dólares diarios (Banco Mundial, 2004).

México es un país multiétnico, en el que habitan actualmente 62 grupos indígenas (CDI, 2007), En algunos estados como Oaxaca, Chiapas y Yucatán la población indígena rebasa el 25% de la población total. En 2005 CONAPO estimó que la población indígena del país ascendía a 13.3 millones de personas, 50.7% de las cuales vive en pequeñas localidades rurales (CONAPO, 2005) y 25% de los cuales habitan en las zonas forestales del sur del país. La población de las localidades de alta o muy alta marginación en el país asciende a 7.1 millones de personas, de las cuales 90.8% son indígenas (CONAPO, 2005) (SEMARNAT-CONAFOR, 2007:34-35). Reducir el elevado nivel de pobreza de las comunidades indígenas forestales, aportaría un saldo a la deuda histórica que la sociedad nacional tiene con esas comunidades.

Por otra parte distintas zonas boscosas tienen una larga historia de violencia y conflictos, muchas veces avivados por la intervención de actores externos, y recientemente

agudizados por la presencia del cultivo y tráfico de enervantes. La tensión social en estas regiones reduce las perspectivas de consolidación de la paz y la democracia en el país.

A pesar del carácter forestal de gran parte de México y del potencial productivo de sus recursos forestales, la participación de la producción forestal en el PIB nacional es muy reducida. Durante el periodo analizado esta participación pasó de 1.7% a 1.4%, a pesar de que como se expondrá más adelante, la demanda de productos forestales creció en 33% entre 2000 y 2005.

Durante la mayor parte del siglo XX el gobierno federal concedió al sector forestal una importancia marginal y no consideró el desarrollo de la producción forestal campesina como una opción viable. Durante la primera mitad del siglo pasado los recursos forestales fueron aprovechados por empresas privadas, con una lógica de minería forestal, con insuficientes inversiones en capital físico y desarrollo humano y con escasa reinversión en el sector. Este patrón se mantuvo cuando las empresas concesionarias forestales pasaron a propiedad pública y se establecieron nuevas concesiones en favor de empresas paraestatales. Por otra parte las políticas públicas agropecuarias promovieron la orientación de la economía campesina a la agricultura y a la ganadería de baja productividad, a menudo a expensas de ecosistemas forestales.[1] En los años 1980 y a partir de 1996 en distintas regiones del país emergieron y se desarrollaron experiencias de manejo forestal comunitario que en distintos momentos recibieron diversos niveles de atención por parte de la política pública. A partir de 2001 el presupuesto forestal se incrementó de manera muy importante. Sin embargo, hasta ahora para el conjunto del sector la política forestal ha tenido impactos, tanto en términos del desarrollo de la producción forestal, como de la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones forestales.

La necesidad de una estrategia para fortalecer la política rural y forestal es hoy en día apremiante. Una estrategia que permita superar la debilidad de la coordinación entre los protagonistas del sector, la falta de confianza de la sociedad en las instituciones públicas,

[1] A partir de los años 1970 los procesos de colonización del trópico basados en la agricultura y la ganadería tuvieron altos impactos en las selvas altas, en los áreas de bosques mesófilos se impulsó el cultivo del café, mientras que el impulso gubernamental de la llamada revolución verde, particularmente de la producción de fertilizante por parte de una empresa paraestatal y su comercialización con precios subsidiados permitió el uso agrícola de zonas de laderas en áreas de bosques templados.

la insuficiente participación de los interesados locales en la planeación y evaluación de alternativas de desarrollo, y el uso discrecional de los recursos públicos. Consideramos que estos son prerrequisitos para la implementación de inversiones públicas más eficaces en las zonas forestales del país.

Este trabajo se basa en la información recabada a partir de análisis documental sobre el sector forestal en México y de visitas a campo en las que realizamos entrevistas con distintos actores clave, en algunas de las entidades donde se ha venido aplicando el Programa de Desarrollo Forestal Comunitario (PROCYMAF), y en otras más que se ha planteado incorporar al programa en una tercera etapa[2]. Realizamos este trabajo a solicitud de la Comisión Nacional Forestal, contando con el apoyo financiero de la FAO y de la Fundación Ford.

El objetivo general de este trabajo es elaborar un diagnóstico rápido y un análisis crítico del sector forestal del país durante el periodo 2000-2006, que sirva para fortalecer la política sectorial y avanzar en la definición de un plan estratégico de desarrollo forestal. Los objetivos particulares del estudio son:

1. Revisar la situación actual del sector forestal, destacando las tendencias significativas;
2. Analizar la eficiencia de la política forestal 2000-2006, en el marco de la legislación y los instrumentos de planeación sectorial;
3. Identificar la problemática y obstáculos principales que limitan el desarrollo del sector forestal y realizar propuestas generales para la política pública sectorial;
4. Identificar el papel del Banco Mundial (BM) en la promoción del desarrollo forestal en México y los aprendizajes del proyecto PROCYMAF;
5. Realizar propuestas para una tercera etapa de PROCYMAF en el marco de una estrategia sectorial más amplia.

Este documento consta de cuatro secciones: La primera corresponde al diagnóstico sectorial, e incluye temas de contexto como una breve descripción de los territorios forestales del país, las condiciones sociales de las regiones forestales, las condiciones de tenencia y los usos de la vegetación forestal que realizan las comunidades dueñas de los

[2] Las entidades visitadas fueron: Oaxaca, Guerrero, Michoacán, Durango, el Estado de México, Chiapas y Campeche, allí sostuvimos entrevistas con personal de PROCYMAF y de CONAFOR, con miembros y autoridades de comunidades forestales y de organizaciones sociales forestales, con prestadores de servicios técnicos forestales y con algunos industriales forestales.

terrenos forestales y usuarias de sus recursos. En esta sección se analiza el comportamiento de la producción forestal durante el periodo 2001-2006 a partir de distintos indicadores. Este apartado concluye con una descripción de los principales problemas del sector, con una mención especial a la persistencia de las extracciones clandestinas.

La segunda sección corresponde al análisis de la política pública, en ella revisamos: el marco jurídico que rige al sector, el marco institucional de las políticas de gestión y fomento, las propuestas de planeación sectorial de mediano y largo plazo que durante los últimos siete años ha construido la política forestal, la política de promoción forestal a cargo de la CONAFOR desde 2001, considerando los distintos programas que la Comisión ha manejado y la distribución presupuestal; incluimos también una mención de la política de conservación, destacando algunas de sus implicaciones para el manejo forestal. Por último realizamos un balance crítico de la política forestal durante la administración presidencial pasada y una serie de propuestas generales de política pública para abordar los problemas centrales del sector que se destacan en la primera sección.

La sección tercera tiene como tema la participación del Banco Mundial en el sector forestal de 1989 a la fecha, considerando las distintas intervenciones y el valor agregado de estas experiencias. La cuarta y última sección revisa los aprendizajes más importantes del PROCYMAF, la iniciativa conjunta de promoción de la Forestería Comunitaria gobierno de México apoyada por el Banco Mundial y la SEMARNAT (ejecutado desde 2001 por la CONAFOR) y concluye con la presentación de una serie de propuestas de trabajo para una tercera fase de programas de apoyo del Banco Mundial a la Forestería Comunitaria por parte de las entidades mencionadas.

I. CONDICIONES Y TENDENCIAS DEL SECTOR FORESTAL EN MÉXICO

1.1 Los Recursos Forestales

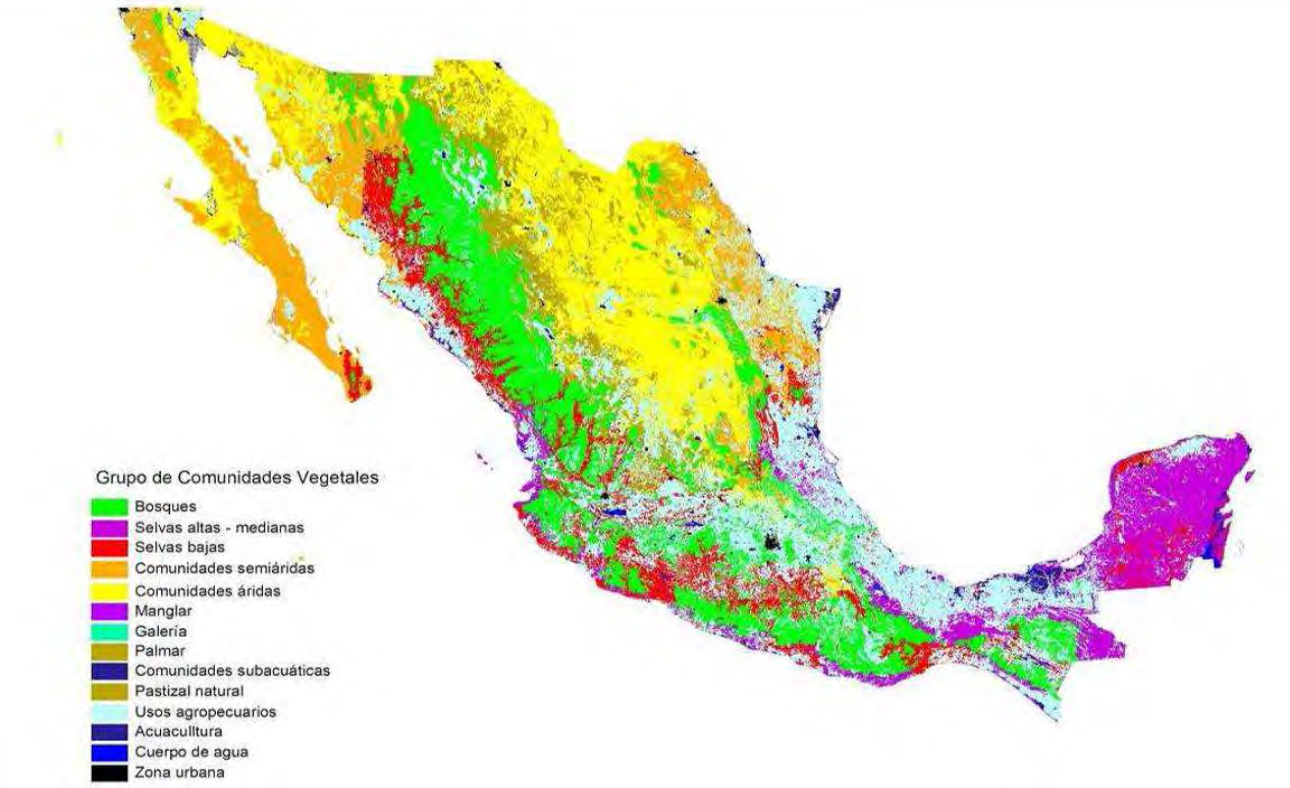
La diversidad biológica en los territorios forestales mexicanos

México es un país eminentemente forestal. La vegetación forestal en el 2004 ocupaba 141, 745,168 ha (SEMARNAT, 2005:113),[3] para 2007 CONAFOR evaluó que esta superficie era de 139.5 millones de hectáreas (mha), equivalente a 73% del territorio del país. De esta extensión 99.6 millones son considerados como vegetación primaria y 42.1 millones como vegetación secundaria (Anta, Gonzáles y Lara, 2007). La diversidad de ecosistemas y recursos es característica de las tierras forestales: los bosques templados cubren 32.3 millones de ha los bosques mesófilos 1.8 (millones de ha), las selvas húmedas y sub-húmedas 33 mha y "otros tipos de vegetación arbórea" 3.9 millones (SEMARNAT, 2006), la vegetación de zonas áridas se extiende en poco más de 56 millones de hectáreas.

Junto a la variedad de ecosistemas, la diversidad biológica se expresa también como riqueza y variedad de especies, consecuencia de una conjunción única de factores de especiación como son la alta fragmentación del territorio, resultado de su orografía y el carácter de corredor entre especies sud-americanas y norte-americanas que presenta el territorio mexicano. Además de la presencia de altos niveles de biodiversidad, los bosques del país prestan otros importantes servicios ambientales globales (regulación climática) y regionales (captura y calidad del agua, protección de suelos, mitigación de los impactos de desastres naturales.

[3] La superficie forestal incluye Bosques, Selvas, Vegetación de zonas áridas, Vegetación hidrófila y halófila y Áreas perturbadas.

Mapa 1. Biodiversidad en México.



Fuente: CONAFOR, 2007

Gráfica 1. Ecosistemas con Mayor Presencia en México.

Fuente: CONAFOR, 2007

Las características generales de la vegetación forestal en México

Las áreas forestales del país poseen un importante potencial que actualmente es utilizado muy por debajo de la capacidad que permitiría su productividad biológica. Esta productividad es otra de las características relevantes de los bosques mexicanos y una ventaja comparativa de los productores forestales. Aunque la productividad media de los bosques del país se estima en $2m^3$ anuales por hectárea, en algunas regiones del centro y sur del país como la Meseta Purépecha, las Sierras Norte y Sur de Oaxaca, la Sierra Norte de Puebla y la Sierra Madre Oriental en Veracruz, en bosques bien manejados, la productividad natural llega a $8m^3$ de crecimiento anual por hectárea.

Cifras oficiales indican que existen 21.6 millones de hectáreas con potencial forestal comercial en los bosques y selvas del país (SEMARNAT, 2004), no obstante el área sujeta a aprovechamiento forestal maderable es de apenas 9.0 millones de ha Gran parte de la superficie de bosques templados no puede aprovecharse por dificultades de acceso. Las regiones forestales se caracterizan también por su abrupta topografía que dificultan la construcción y el mantenimiento de caminos lo que incrementa los costos del transporte de la producción forestal. Los costos oscilan entre el 30% y el 40% de los costos de producción. La mayor parte de la red de caminos forestales se construyó durante el periodo de las concesiones forestales. En las regiones forestales más importantes algunos núcleos agrarios han construido caminos y los han mantenido durante años utilizándolos a menudo estos caminos se utilizan como vías de tránsito cotidiano de las poblaciones de las regiones forestales. Sin embargo, en muchos casos el tránsito en estos caminos se reduce a los meses de la estación de secas, limitando sus posibilidades de servir como articuladores de la producción forestal y el desarrollo regional.

La deforestación

Durante décadas México ha sido un país con altas tasas de deforestación. Las distintas fuentes presentan disensos importantes no sólo respecto a las cifras, sino también a los métodos de medición, los periodos considerados, la línea base utilizada e incluso respecto a las definiciones de “terreno forestal” y “deforestación”. En 2005 la FAO estimaba que la deforestación en México oscilaba entre 400 mil y 1.3 millones de hectáreas anuales, mientras que CONAFOR evaluó las pérdidas forestales en 410,000

ha anuales durante el periodo 1993 a 2000 y en 312,000 ha por año para el periodo de 2000 a 2004 (CONAFOR-FAO, 2005). El Programa Nacional Forestal 2008-2012 estima que la deforestación disminuyó durante el periodo 2000-2006 en la medida en que la incidencia del cambio de uso del suelo, los incendios y plagas forestales también ha decrecido (SEMARNAT-CONAFOR, 2007). No obstante en 2007 la FAO consideraba que "la pérdida constante de superficie forestal en México sigue siendo motivo de preocupación, aunque la tasa porcentual es inferior a la de muchos otros países … Dentro de la región, México es la zona que suscita la mayor preocupación, ya que está experimentando pérdidas considerables de sus bosques primarios. A nivel mundial, los ecosistemas forestales tropicales y de tierras secas son los que se encuentran sometidos a mayor presión, y México dispone de considerables superficies forestales en ambas categorías" (FAO, 2007). Aunque la variedad de cifras y perspectivas se explica en parte por las distintas necesidades de los usuarios de la información, la distancia entre las evaluaciones y la falta de compatibilidad de las metodologías ha dado lugar a confusión y pérdida de credibilidad de las evaluaciones oficiales.

Cabe señalar por otra parte que la deforestación presenta variaciones regionales importantes, en algunas zonas como las regiones forestales de El Salto y Santiago Papasquiaro en Durango y la Sierra Norte de Oaxaca, la frontera se ha estabilizado, mientras que en otras regiones las pérdidas de superficies forestales siguen siendo procesos importantes. Los tipos de vegetación en los que las pérdidas son mayores son las selvas caducifolias. Otro tipo de áreas forestales particularmente amenazadas son las que se ubican en las zonas cercanas a los centros urbanos en crecimiento.

Los procesos de degradación forestal son multi-causales, en ellos se conjugan factores que originan *presiones directas* e indirectas sobre las áreas forestales. Entre los primeros se encuentran: la tala clandestina, los cambios de uso de suelo, los incendios forestales, la tala clandestina y las plagas forestales (SEMARNAT-CONAFOR, 2001). Otro cúmulo de factores diversos afectan indirectamente las perspectivas de la sustentabilidad forestal, entre ellos cabe tener en cuenta: las políticas agropecuarias que aún hoy en día fomentan actividades agrícolas y ganaderas extensivas en áreas de vocación forestal[4] la desorganización de ejidos y comunidades, que limita las iniciativas de uso sostenible y

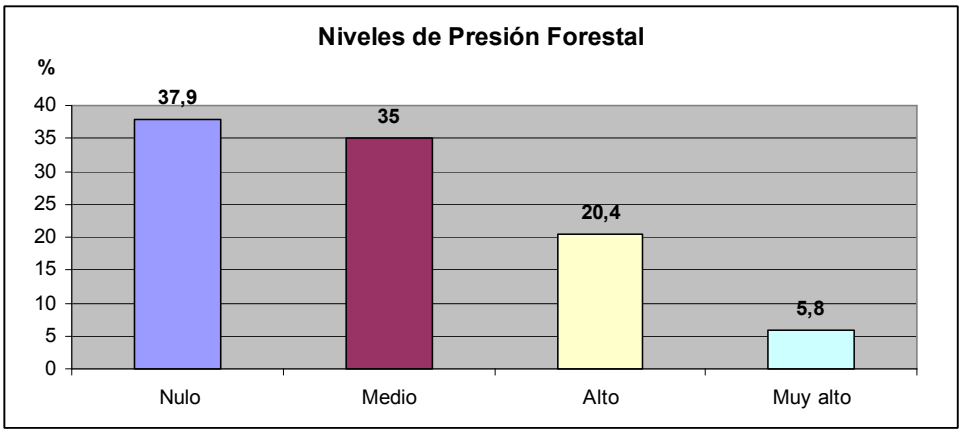
[4] Como sucede en distintos casos con la aplicación del Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera (PROGAN)

protección forestal que tienen altos costos de transacción y exigen cooperación entre usuarios y habitantes de las áreas forestales; la extrema pobreza y la marginación de algunas comunidades forestales, que tiende a limitar las perspectivas de largo plazo en el uso del capital natural; la falta de competitividad y limitada capacidad de agregación de valor de la producción forestal nacional; las fallas del inadecuado marco legal y las limitaciones de las instituciones sectoriales y la ausencia de políticas de largo plazo que den continuidad a las inversiones y trabajos previos (FAO,2004). En distintas secciones de este texto analizamos los impactos de estos factores y las dinámicas a las que obedecen.

Parece existir una fuerte relación entre la conservación (o deterioro) forestal y el nivel de desarrollo forestal comunitario. En estados como Oaxaca, Michoacán, Guerrero, Durango y Quintana Roo, muchas de las comunidades con años de experiencia en el manejo y protección forestales cuentan con importantes superficies forestales bien conservadas. Los datos de la encuesta de la línea base de PROCYMAF II[5] muestran los bosques de las comunidades con mayor desarrollo de la actividad forestal y mayor nivel de organización presentan menores niveles de presión (nota sobre el índice de presión) que las comunidades donde la actividad forestal es incipiente y/o tienen menor nivel de desarrollo. Una relación similar se encuentra entre la organización y el desarrollo forestal comunitario y la presencia de actividades de protección forestal (vigilancia y combate de incendios, plagas forestales y clandestinaje forestal). Sin embargo la mayoría de las comunidades forestales del país han quedado fuera de este movimiento de organización social y económica. Es allí donde los problemas de degradación del medio natural, de clandestinaje, de erosión de los suelos y de incendios forestales tienen mayor incidencia.

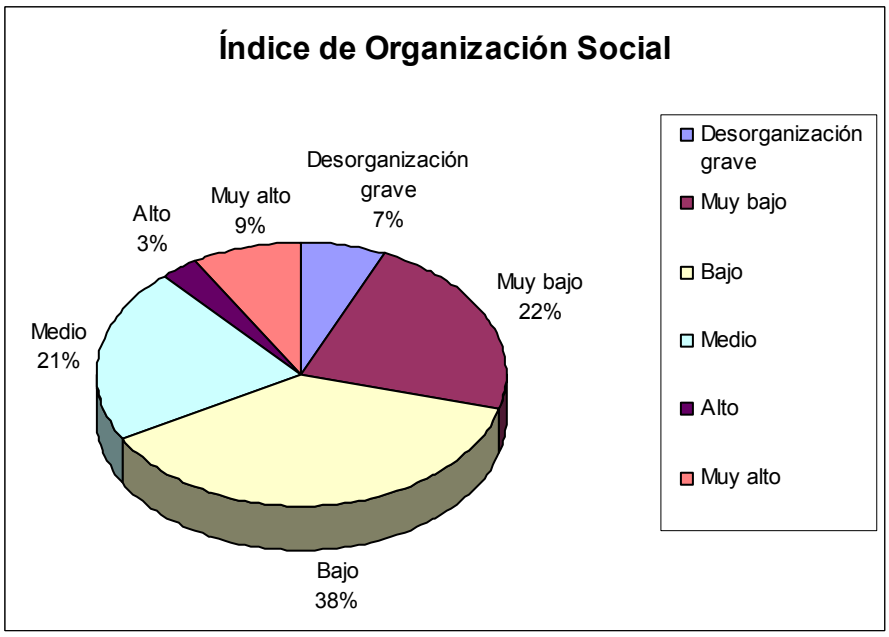
[5] En 2007 con el apoyo del Fondo Sectorial CONACYT-CONAFOR se llevó a cabo una encuesta en las comunidades poseedoras de áreas de bosques templados de –al menos- 300 ha ubicadas en los 5 estados con existencias de este tipo de bosques donde hasta 2007 había trabajado el programa PROCYMAF, a saber: Oaxaca, Guerrero, Michoacán, Jalisco y Durango. La encuesta se aplicó en una muestra de 106 comunidades, que resulta representativa del conjunto de comunidades con bosques con las características mencionadas, aunque dado el gradiente altitudinal de los territorios de muchas de estas comunidades, en muchos de los casos encontramos que ellas poseen áreas cubiertas con otro tipo de vegetación forestal. La muestra tiene un nivel de confianza de 90% y un margen de error de 7%. Los temas de la encuesta fueron: condiciones sociales generales, tenencia forestal, migración, estrategias económicas de las comunidades y peso de la actividad forestal, usos de los distintos tipos de áreas forestales, presiones sobre los recursos, tipos de actividades forestales, nivel de integración vertical de la actividad forestal, organización social para el manejo y producción forestales, relaciones con otras comunidades e impactos de las políticas públicas.

Gráfica 2. Niveles de Presión Forestal.



Fuente: Encuesta de Línea Base de PROCYMAF II.

Gráfica 3. Índice de Organización Social



Fuente: Encuesta de Línea Base de PROCYMAF II.

Entre los temas pendientes para un estudio de mayor alcance sobre el sector sugerimos:

- La documentación de las condiciones de la infraestructura carretera existente (caminos troncales, ramales y brechas saca cosecha) y de las necesidades de complementación, inclusión de obras de arte, rehabilitación y desarrollo y mantenimiento de la misma, así como la propuesta de esquemas de co-participación para el desarrollo y conservación de las redes regionales de caminos.

- El análisis de las posibilidades de incorporación de nuevas áreas al manejo forestal es

otro de los temas, no desarrollados a cabalidad, necesarios para la planeación regional y nacional.

- También es importante documentar de los procesos de degradación de la vegetación forestal, en cada entidad, por tipo de vegetación y para el país en su conjunto.

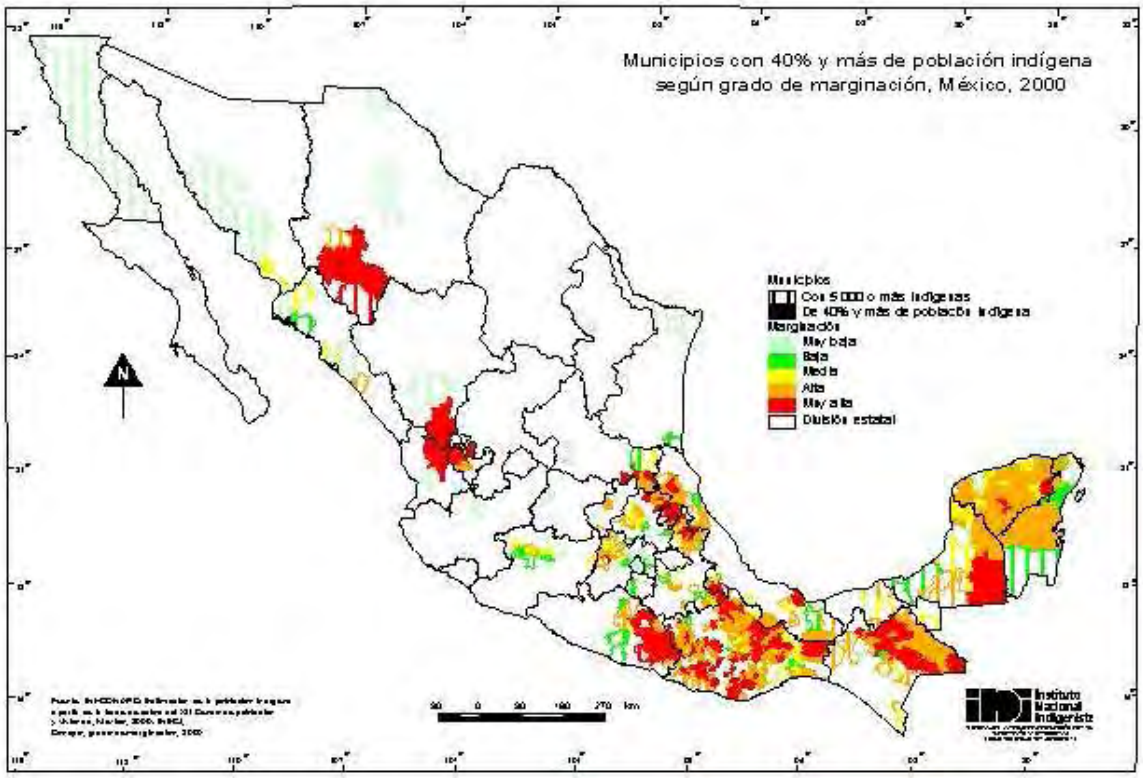
1.2 Condiciones Sociales y Económicas de las Comunidades Forestales

Presencia indígena y rezago social

Como se ha mencionado las regiones forestales del país tienen una población de alrededor de 12 millones de habitantes con alta presencia de población indígena. Entre las poblaciones indígenas forestales se encuentran los tarahumaras del Sur-oeste del estado de Chihuahua, los tepehuanos del Sur de Durango y los coras y huicholes del Norte de Jalisco, los nahuas, tlapanecos, amuzgos y mixtecos de Guerrero, los mixtecos, zapotecos, chontales, chinantecos, mazatecos y mixes de Oaxaca, los tzotziles, tzeltales, zoques y choles de Chiapas y los mayas de Quintana Roo y Campeche. En Oaxaca y Chiapas la población indígena es más del 25% de la población estatal.

Los ingresos promedio de la población no indígena son inferiores –al menos- en 50% a los de la población no indígena, y en general las regiones forestales indígenas se encuentran entre las de mayores niveles de marginación en el país. Chiapas, Guerrero y Oaxaca, estados con tradición forestal son –junto con el estado de Puebla- los cuatro estados de mayor rezago social en el país. La población de Chiapas, Guerrero y Oaxaca representa apenas el 10% de la población del país, pero reúnen el 25% de la población en extrema pobreza. Durango, Jalisco, Veracruz y Campeche son estados con un nivel de rezago social menor, aunque clasificado como “alto” en términos nacionales.

Mapa 2. Población Indígena según Grados de Marginación



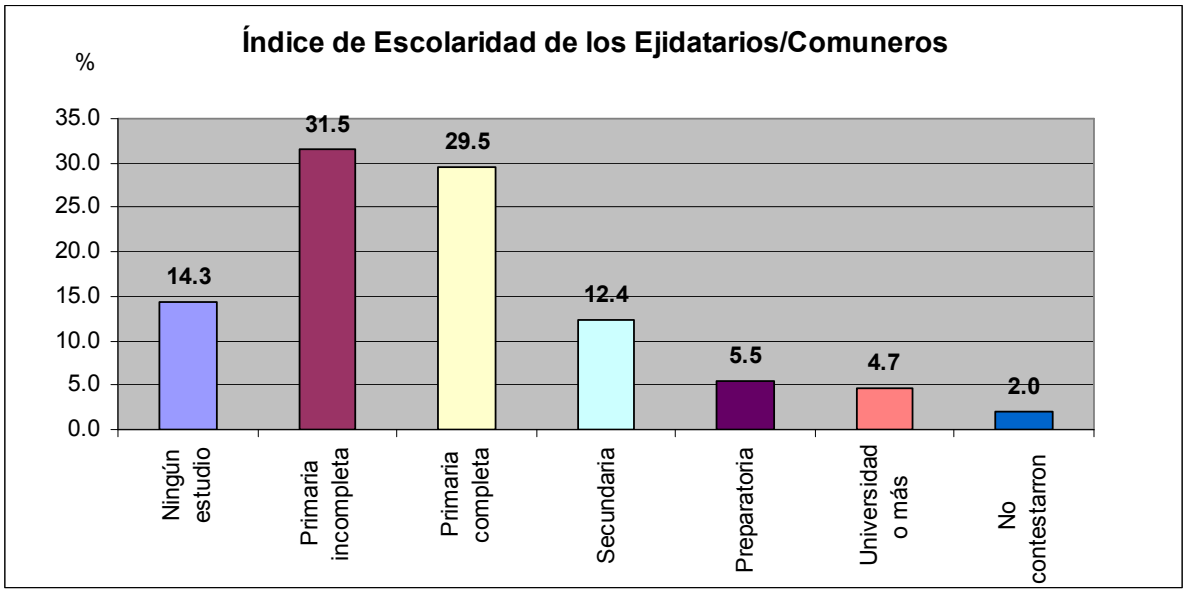
Fuente: Instituto Nacional Indigenista, 2000.

Los bajos niveles de educación formal, son otro de los indicadores generales asociados a las condiciones de marginalidad social. Solamente 24.6% de los titulares de derechos agrarios, tienen algún nivel de estudios posterior a la educación primaria y en 12.4% de los casos estos estudios se limitan a los estudios de nivel de secundaria. 45.8% no cuenta con estudios de primaria.

El conocimiento de las condiciones de vida y marginalidad de las comunidades forestales es un instrumento importante para la planeación del desarrollo regional. Para avanzar en su desarrollo es importante poder hacer compatible y relacionar la información de:

- El Inventario Nacional Forestal con información sobre la cobertura forestal,
- El Censo Nacional de Población, con información socio-demográfica y cuya unidad de información son los municipios y para algunas variables las localidades,
- El Registro Agrario Nacional, con información sobre la delimitación de los territorios de los ejidos y comunidades agrarias, en los que en muchos casos existen varias localidades.
- Índices de marginación y pobreza

Gráfica 4. Índice de Escolaridad de los Ejidatarios/Comuneros.



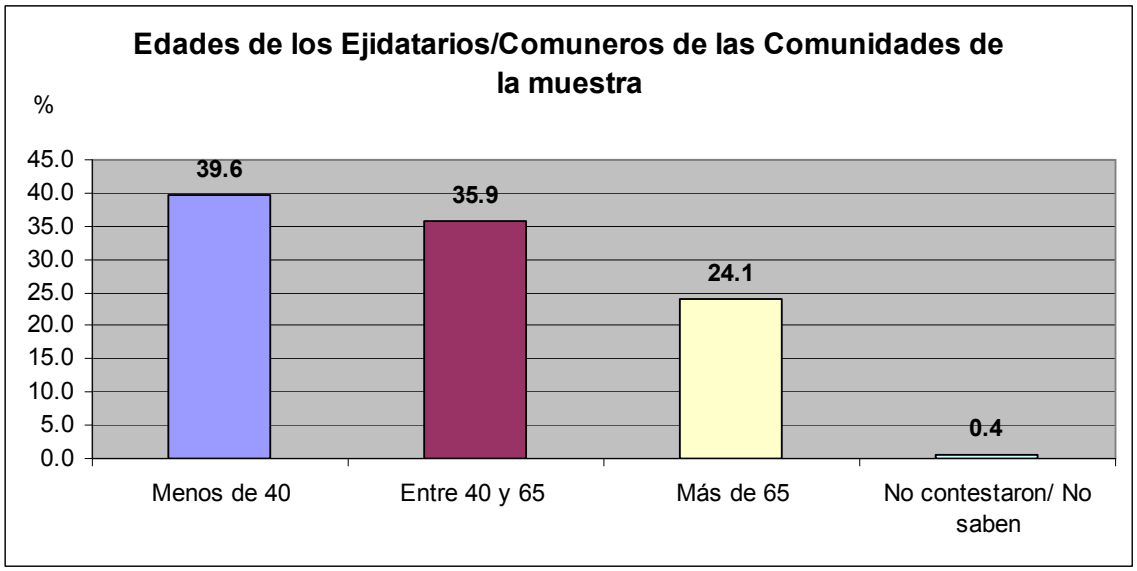
Fuente: Encuesta de Línea Base de PROCYMAF II.

Migración en las comunidades forestales

En los contextos de marginación de las regiones forestales, no es de extrañar que ellas sean zonas de fuerte expulsión de población y que la migración sea un proceso contundente en las comunidades forestales, en ocasiones desde hace ya algunas décadas. Este proceso afecta particularmente a los jóvenes. Junto a las condiciones de marginación y a las expectativas que ha generado la escolaridad, la falta de acceso de los jóvenes a derechos ejidales, (consecuencia del patrón de transmisión de derechos a un único heredero y del incremento de la esperanza de vida) opera como un factor adicional de expulsión. Como resultado la población de titulares de derechos agrarios,[6] los dueños colectivos de las áreas forestales ha envejecido considerablemente. Los datos de la encuesta de la Línea Base de PROCYMAF II muestran que solamente 40% de los ejidatarios y comuneros tienen menos de 40 años y 24% tienen más de 65 años.

[6] Por derechos agrarios se entienden los derechos de posesión de parcelas agrícolas y de lotes donde se ubican las viviendas y derechos colectivos sobre los recursos comunes, como los bosques. Los derechos agrarios también se refieren a participar en la instancia de toma de decisiones de los ejidos o comunidades, las asambleas ejidales/comunales.

Gráfica 5. Edades de los Ejidatarios/Comuneros de las Comunidades de la muestra.



Fuente: Encuesta de la Línea base de PROCYMAF II.

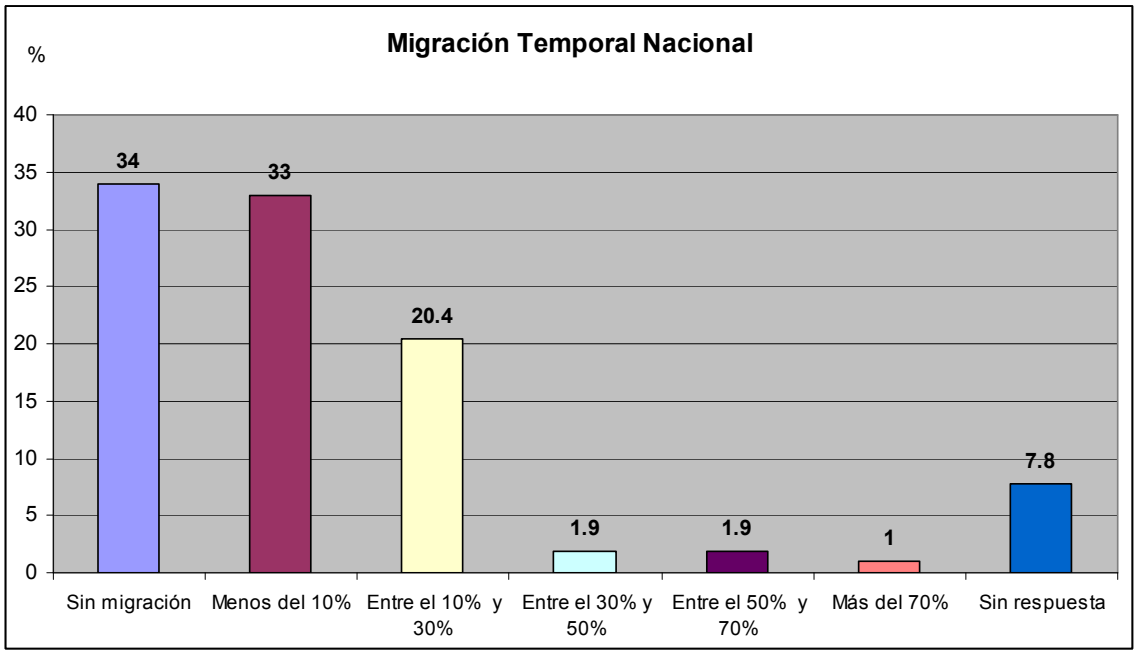
Por razones de edad y porque la posesión de derechos agrarios genera opciones de ocupación y/o de ingreso, la migración de titulares de derechos agrarios es menor, aunque no deja de estar presente. Los cuatro primeros cuadros se refieren a la migración de titulares de derechos agrarios (ejidatarios/comuneros) y el quinto a la migración de sus hijos.

La migración no es un proceso homogéneo, presenta patrones diferenciados que tienen distintos impactos sociales y ambientales. Los patrones migratorios difieren en cuanto al destino (nacional/ internacional) y en temporalidad (temporal/permanente). En 58% de los núcleos agrarios de la muestra existe migración temporal nacional de titulares de derechos agrarios, en 25% de los casos, los ejidatarios/comuneros que han migrado temporalmente dentro del país son más de 30%. La migración temporal de ejidatarios/comuneros a los Estados Unidos es superior, en 74% de los núcleos agrarios considerados existen titulares de derechos agrarios que han tenido esta experiencia, y en 32% de estas comunidades los migrantes titulares de derechos son más de 10%.

Tanto en el campo de la migración nacional, como de la migración a los Estados Unidos se observa la tendencia a que la migración temporal se convierta en permanente. La migración permanente de ejidatarios/comuneros dentro del territorio nacional está presente en 46% de los casos y en 18% de ellos ha migrado más del 10% de los

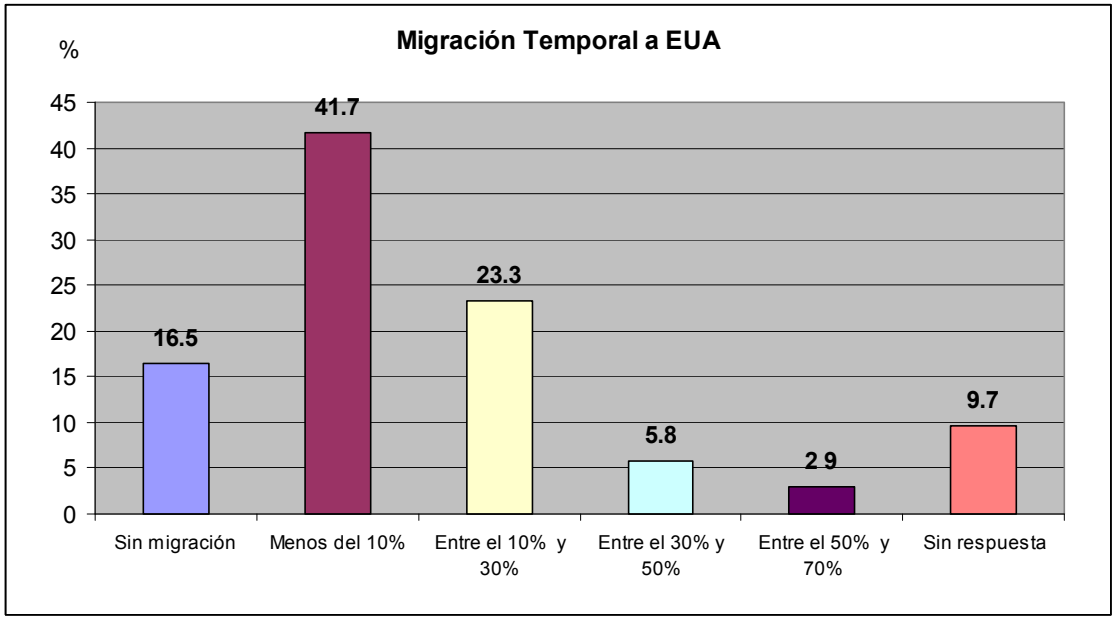
ejidatarios/comuneros. La migración permanente de los ejidatarios y comuneros a los Estados Unidos afecta al 36% de los núcleos agrarios y en 8% de ellos, quienes han emigrado permanentemente a ese país son más del 10% de los titulares de derechos agrarios. En el 39% de los e/c de la muestra existen titulares de derechos que han migrado de manera definitiva junto con su familia a este país y alrededor del 10% de los casos representan a más del 10% de ellos.

Gráfica 6. Migración Temporal Nacional.



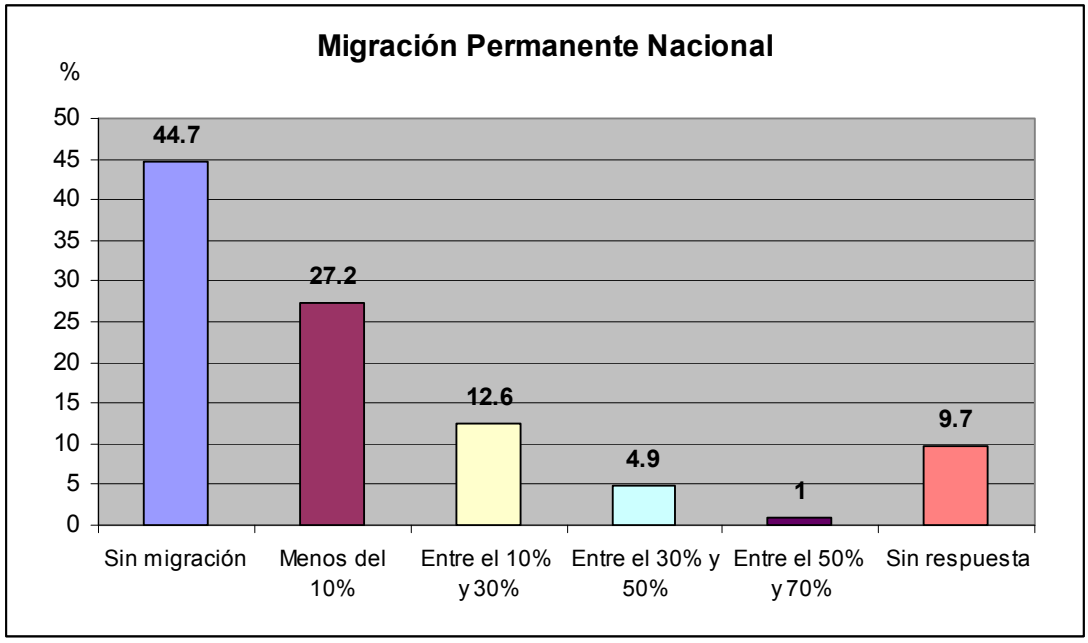
Fuente: Encuesta de la Línea base de PROCYMAF II.

Gráfica 7. Migración Temporal a EUA.



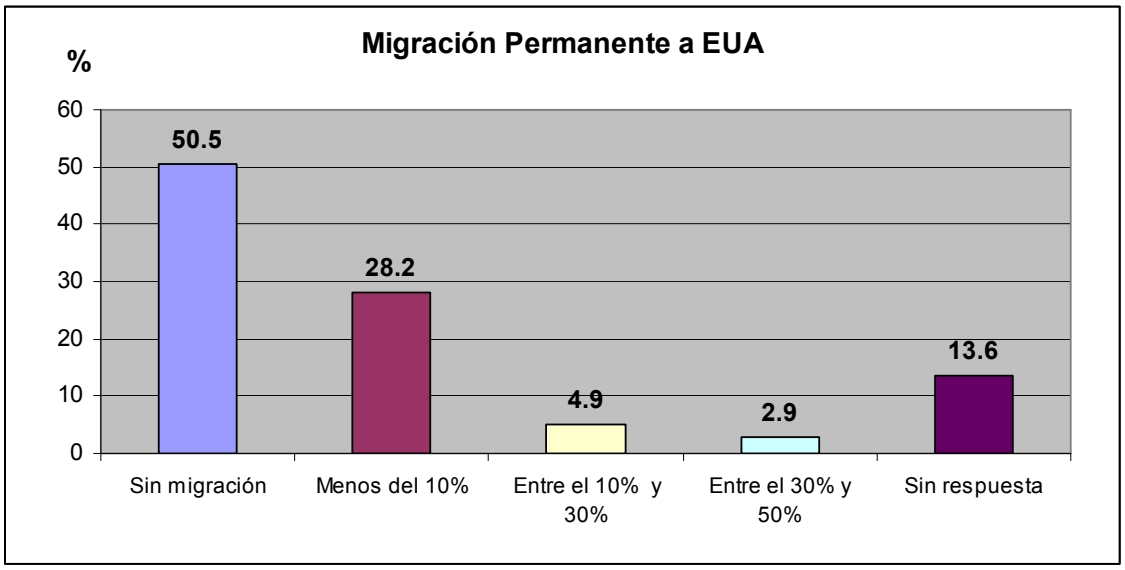
Fuente: Encuesta de la Línea base de PROCYMAF II.

Gráfica 8. Migración Permanente Nacional.



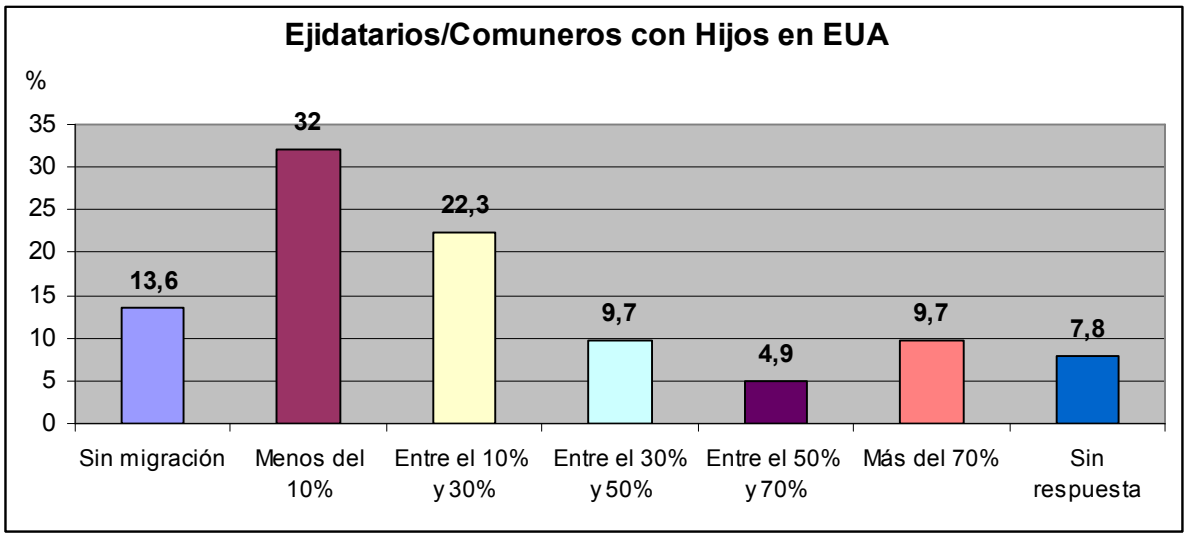
Fuente: Encuesta de la Línea Base del Programa PROCYMAF II.

Gráfica 9. Migración Permanente a EUA.



Fuente: Encuesta de la Línea Base del Programa PROCYMAF II.

Gráfica 10. Ejidatarios/Comuneros con Hijos en EUA.

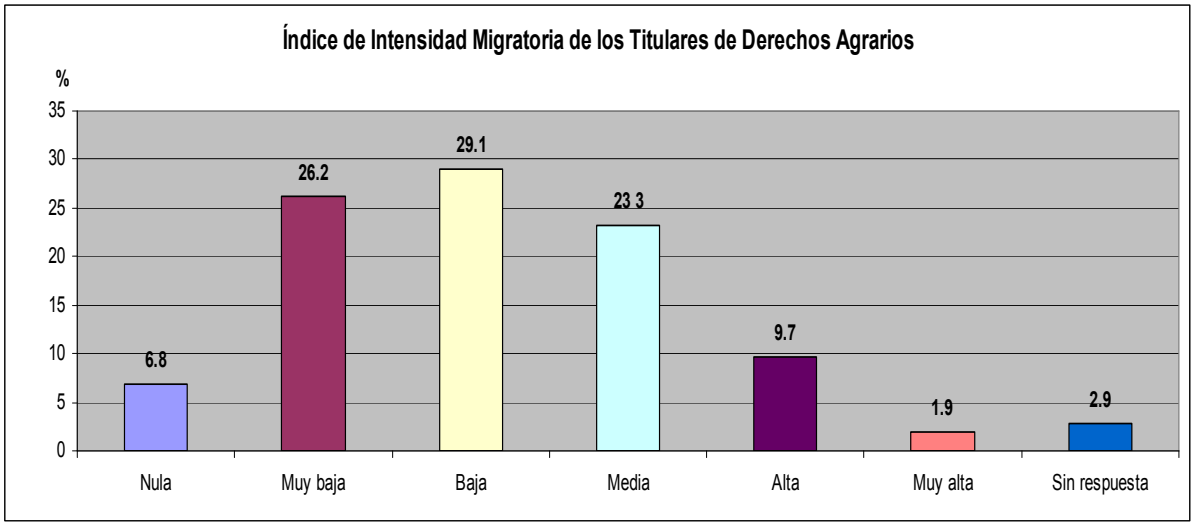


Fuente: Encuesta de la Línea Base del Programa PROCYMAF II.

Por otra parte en 79% de los núcleos agrarios existen ejidatarios/comuneros que tienen al menos un hijo en los Estados Unidos. En el 47% de ellos son más del 10% los padres con hijos en Estados Unidos, mientras que el porcentaje de los que tienen hijos que han migrado dentro del territorio nacional es menor a la de EUA en un 10%.

Con base a la suma de los valores de las cinco variables sobre migración que hemos expuesto anteriormente, construimos un índice de intensidad migratoria, que califica particularmente el nivel de migración de los titulares de derechos agrarios. El índice nos muestra que en la mayoría de las comunidades forestales consideradas (62.1%) la migración es baja, muy baja o nula, lo que puede asociarse al hecho de que la mayoría de los ejiatarios/comuneros permanece en sus comunidades. No obstante el proceso migratorio tiene un peso importante (intensidades clasificadas como "media", "alta" y "muy alta" en 35% de los casos. A pesar de la indudable necesidad de profundizar en el tema, los datos de la encuesta revelan que si bien, a la fecha la migración no afecta aún los sistemas ejidales/comunales de gestión forestal, la edad madura y avanzada de los sujetos agrarios, aunada al mayor nivel de migración entre los jóvenes (que se captura parcialmente mediante el indicador de porcentaje de ejidatarios/comuneros con hijos en los Estados Unidos) expresan tendencias que en el mediano plazo pueden constituir importantes dificultades para el relevo generacional en las comunidades forestales.

Gráfica 11. Índice de Intensidad Migratoria de los Titulares de Derechos Agrarios.



Fuente: Encuesta de la Línea Base del Programa PROCYMAF II.

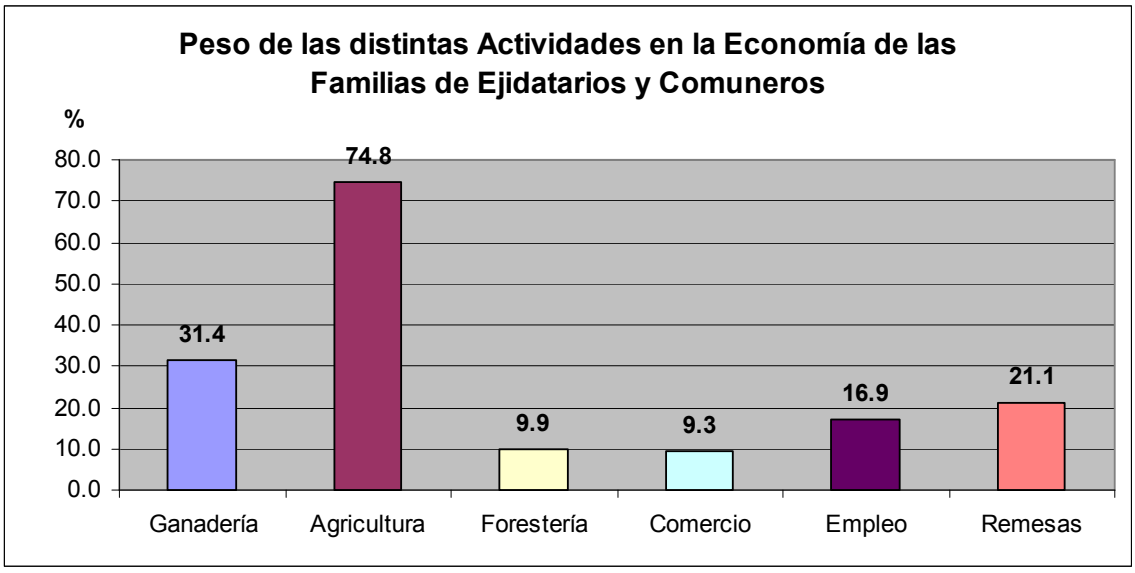
La evaluación de los impactos de la migración en los esquemas de gestión comunitaria, en las prácticas de manejo y protección de las áreas forestales, y en las perspectivas del desarrollo forestal comunitario, es un tema pendiente. En algunos casos la migración generalizada de los jóvenes altera el relevo generacional, afecta el sistema de cargos del gobierno de los ejidos y/o comunidades, influye en las decisiones comunitarias sobre el uso de los recursos forestales y limita las capacidades de los grupos para protegerlos. La migración. Por otra parte la migración abre perspectivas poco trabajadas, más allá de las

remesas, se desconoce el monto y las condiciones de retorno a las comunidades de algunos de sus miembros, además del impacto que tiene sobre el tejido social comunitario la reinserción de los migrantes (organización, creencias, visión, etc.), las redes migratorias abren posibilidades de mercados para los bienes y servicios (turismo) comunitarios. Tampoco se ha explorado el tema de la posibilidad de inversión de los migrantes miembros de las comunidades en las empresas forestales comunitarias.

Las actividades económicas en las comunidades forestales y los usos de los recursos

Si bien las áreas forestales son fuente de una serie de recursos de uso doméstico, importantes para la vida de las comunidades, la participación de las actividades forestales en el empleo y los ingresos locales es muy limitada. En más del 50% de las comunidades de la encuesta mencionada, las actividades forestales no generan empleos remunerados y en 23% quienes se ocupan en ellas son menos de 25%, solamente en 6% de las comunidades la actividad forestal ocupa a más de 50% de los ejidatarios/comuneros. El peso de los ingresos forestales en la economía de quienes participan en actividades forestales es también marginal. De los pocos que se ocupan en ellas, son sólo el 10% quienes obtienen de este modo 50% de sus ingresos y más.

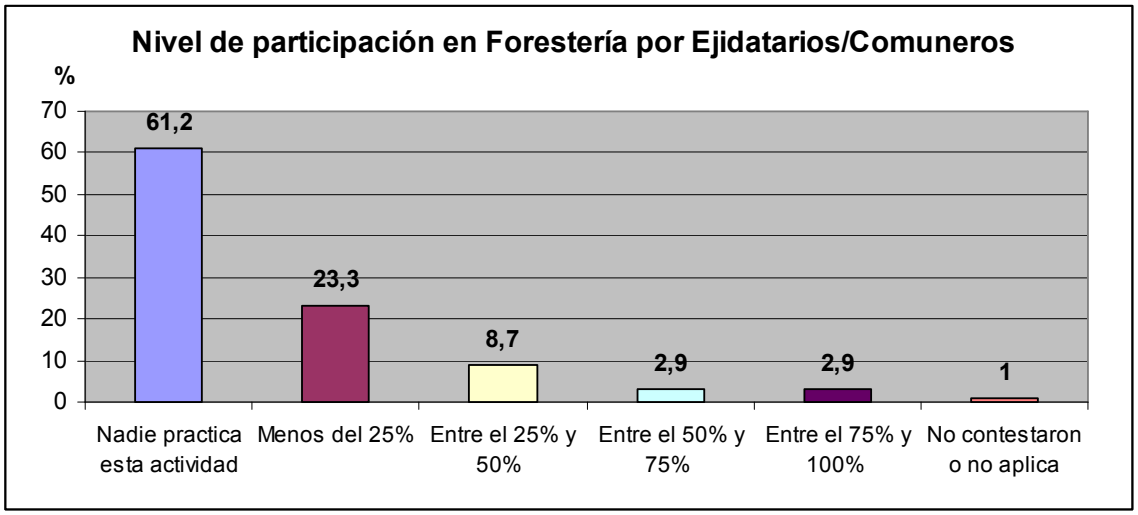
Gráfica 12. Peso de las distintas Actividades en la Economía de las Familias de Ejidatarios y Comuneros.



Fuente: Encuesta de la Línea Base del Programa PROCYMAF II.

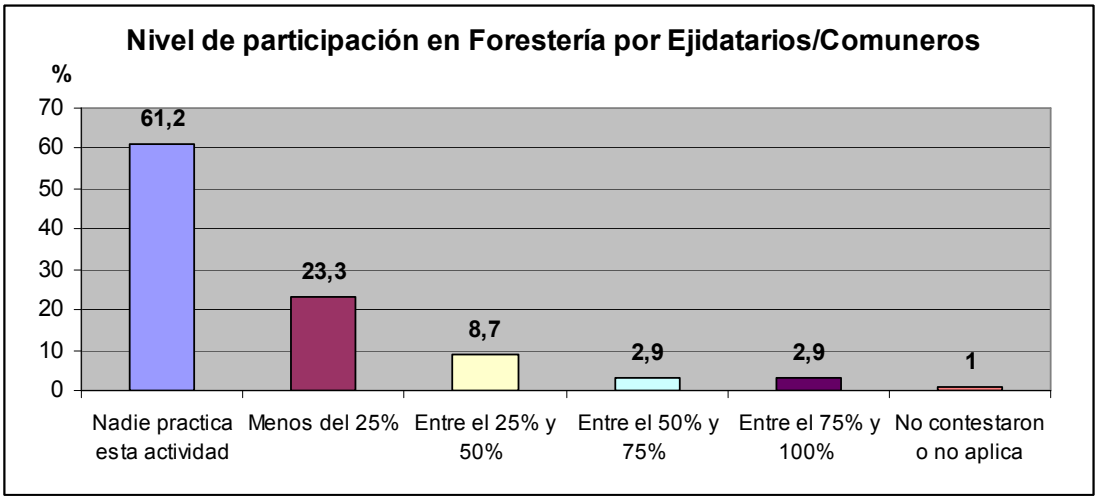
La agricultura se practica en casi todas las comunidades de la muestra (96% de los casos). En ella se emplea la mayor proporción de familias de las comunidades forestales, aunque en la actualidad este porcentaje no representa a la mayoría de las familias de las comunidades incluidas en la muestra. Consideramos que este hecho está relacionado con el abandono paulatino de esta actividad. Son 46% los núcleos agrarios donde más del 50% de las familias se ocupan en actividades agrícolas. El peso de la agricultura en los ingresos de las familias es menor que su importancia en el empleo, es decir el trabajo que las familias invierten en la agricultura es mayor que el de ingresos económicos que obtienen de ella y que expresa la baja rentabilidad de esta actividad, como se observa en las tablas correspondientes. Las prácticas de la agricultura y la ganadería en conjunto abastecen solamente el consumo doméstico para el 28% de las comunidades. El 20% de los n.a tienen agricultura de autoconsumo y sólo el 23% obtienen más del 50% de sus ingresos provenientes de esta labor.

Gráfica 13. Nivel de Participación en Forestería por Ejidatarios/Comuneros



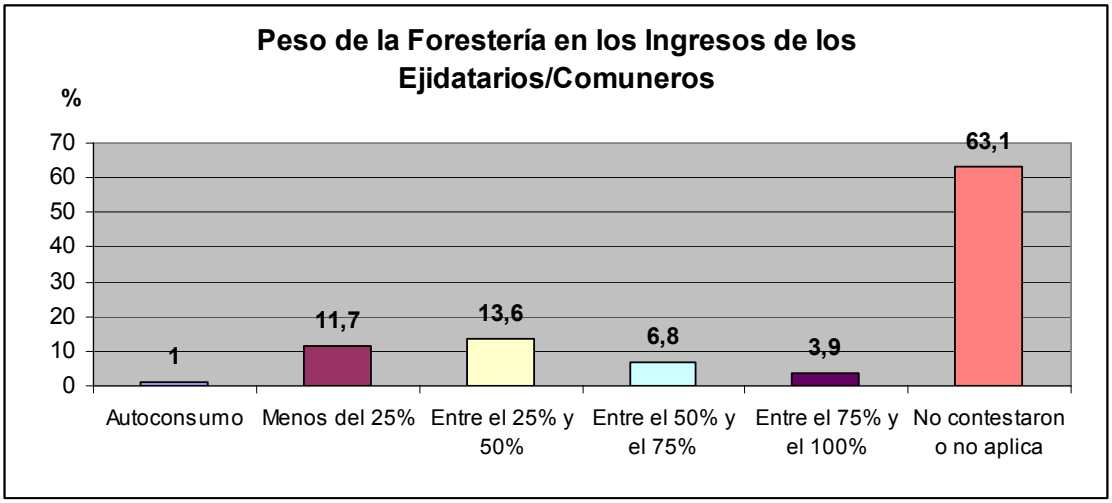
Fuente: Encuesta de la Línea Base de PROCYMAF II.

Gráfica 14. Nivel de Participación por Ejidatarios/Comuneros.



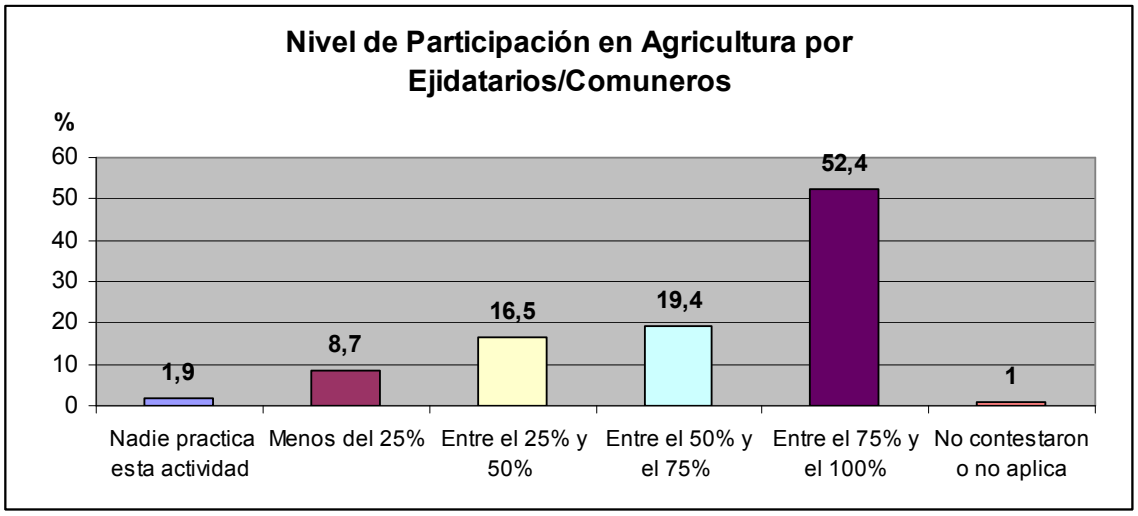
Fuente: Encuesta de la Línea Base de PROCYMAF II.

Gráfica 15. Peso de la Forestería en los Ingresos de los Ejidatarios/Comuneros



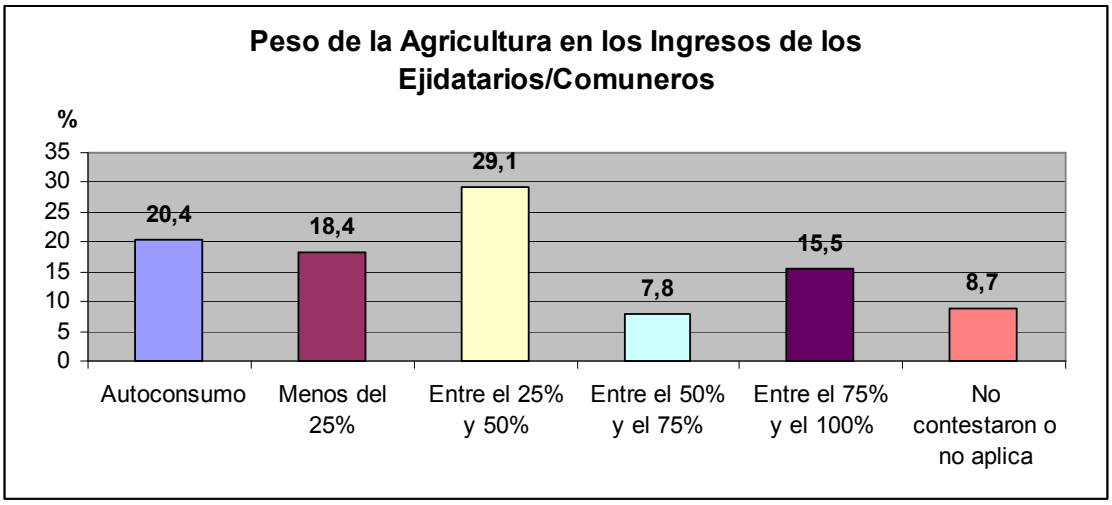
Fuente: Encuesta de la Línea Base de PROCYMAF II.

Gráfica 16. Nivel de participación en Agricultura por Ejidatarios/Comuneros.



Fuente: Encuesta de la Línea Base de PROCYMAF II.

Gráfica 17. Peso de la Agricultura en los Ingresos de los Ejidatarios/Comuneros

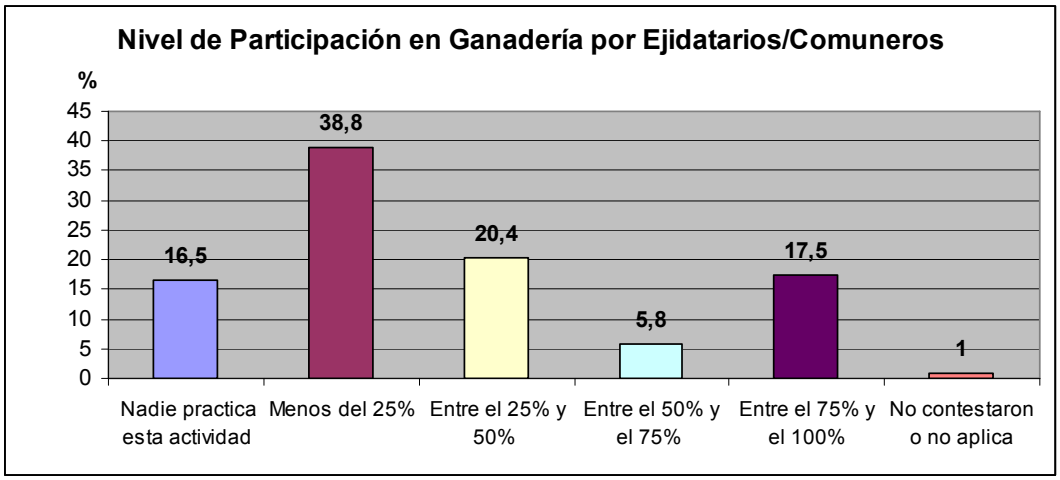


Fuente: Encuesta de la Línea Base de PROCYMAF II.

La ganadería se practica también en un gran número de comunidades forestales (83%), aunque la ocupación que genera es considerablemente menor que la de la agricultura. En casi 40% de las comunidades encuestadas, las familias que practican la ganadería son menos de 25%, y sólo en 23% de estas comunidades el empleo tiene un perfil claramente ganadero, ocupando a más del 50% de las familias. Por otra parte resulta también notorio el bajo nivel de ingresos que genera esta actividad –las más de las veces de alto impacto en la vegetación forestal-. En 35% de las comunidades la producción ganadera genera menos del 25% de los ingresos o se dedica sólo al consumo familiar. Únicamente en 17% de las comunidades las familias que crían animales obtienen de esta actividad 50% o más

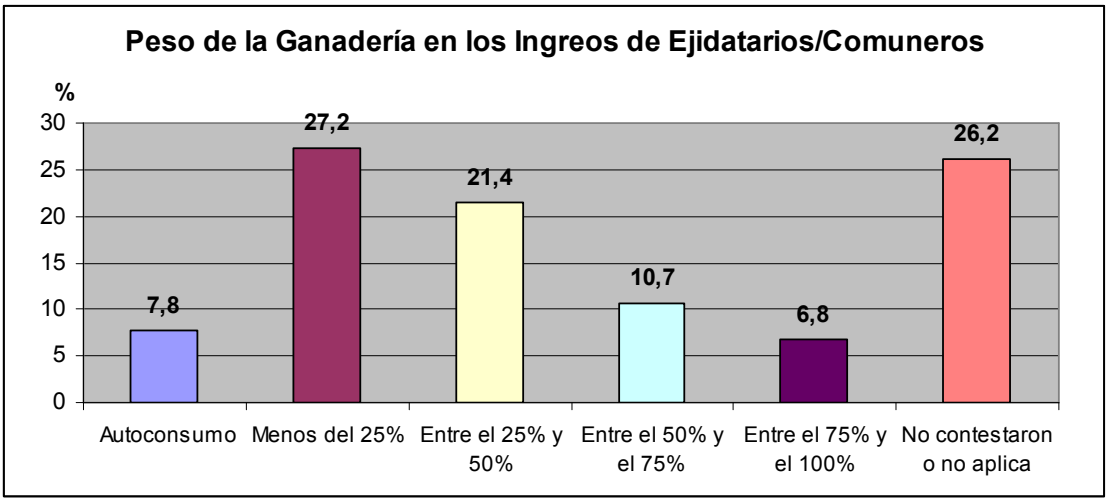
de sus ingresos.

Gráfica 18. Nivel de Participación en Ganadería por Ejidatarios/Comuneros



Fuente: Encuesta de la Línea Base de PROCYMAF II.

Gráfica 19. Peso de la Ganadería en los Ingresos de Ejidatarios/Comuneros



Fuente: Encuesta de la Línea Base de PROCYMAF II.

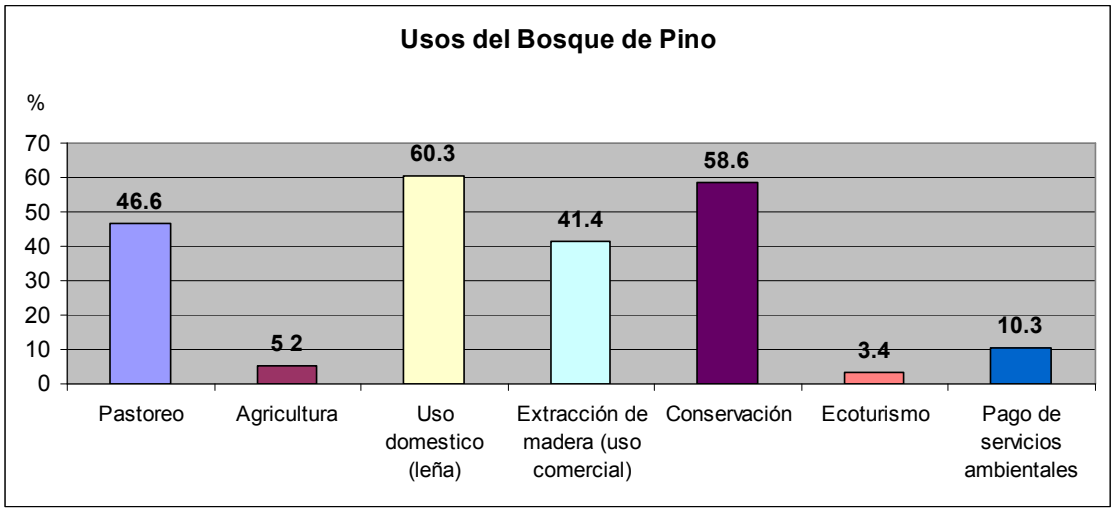
Según los datos de la encuesta, otras fuentes de empleo e ingreso, como el comercio o el empleo no agropecuario en las comunidades tienen importancia marginal, en 57% de las comunidades quienes se emplean en el comercio local son menos del 25% de las familias, mientras que en 44% de las comunidades las familias en las que alguno de sus miembros es empleado son también menos de 25%.

Las remesas contribuyen a la economía familiar en proporción menor de lo esperado, en

40% de las comunidades ninguna familia de ejidatarios o comuneros recibe remesas y en 35% más, las familias que cuentan con esta aportación son menos del 25%. Consideramos que el bajo peso de las remesas reportado en las comunidades encuestadas tiene que ver con que el cuestionario se refiere a los titulares de derechos agrarios, que –como se ha referido- migran menos que sus familiares más jóvenes, carentes de derechos agrarios, en cuyos hogares el peso de las remesas debe ser mayor.

Se ha mencionado ya que todas las comunidades encuestadas poseen superficies de bosque templado, y que además muchas de ellas poseen también tierras con cobertura de otro tipo de vegetación forestal. A continuación presentamos algunos de los resultados más relevantes de la encuesta referida sobre los distintos tipos de uso de las áreas forestales. Cabe notar que estos datos tienen un fuerte nivel de consistencia con los datos sobre el peso de las distintas actividades productivas en la economía de las familias de las comunidades forestales.

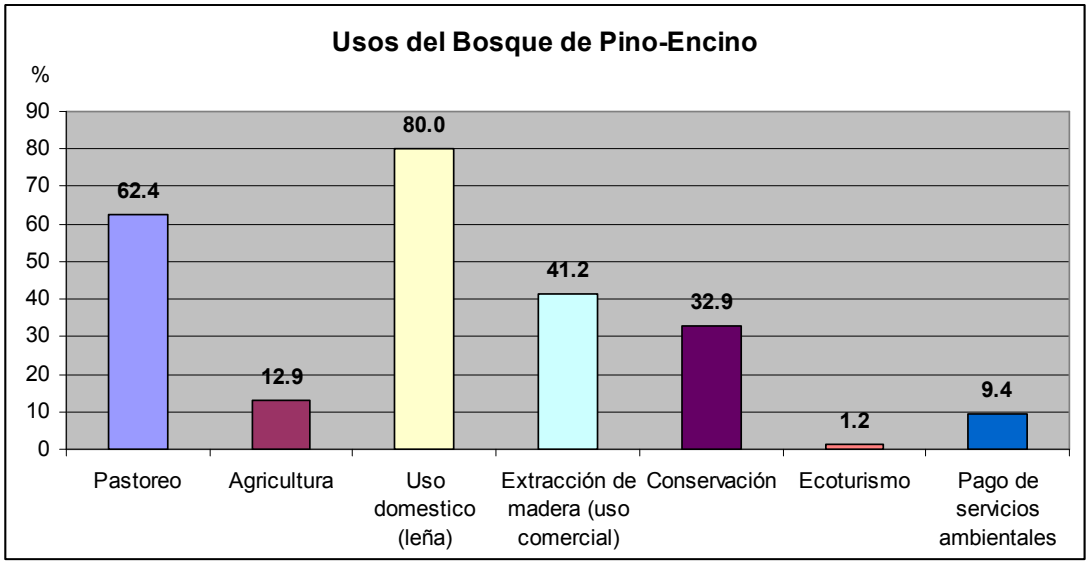
Gráfica 20. Usos del Bosque de Pino.



Fuente: Encuesta de la Línea Base de PROCYMAF II.

La mayoría de los bosques de pino de las comunidades de la muestra son utilizados con fines que no implican remoción de la vegetación. El uso principal de este tipo de vegetación forestal es la recolección de leña, en 41% de estos bosques se practica la extracción de madera con fines comerciales y en 58% existen áreas dedicadas a la conservación, en especial a la protección de cuerpos de agua. El pastoreo se practica en 47% de este tipo de bosques, una proporción mayor que la de aquellos en que se practica la extracción forestal comercial.

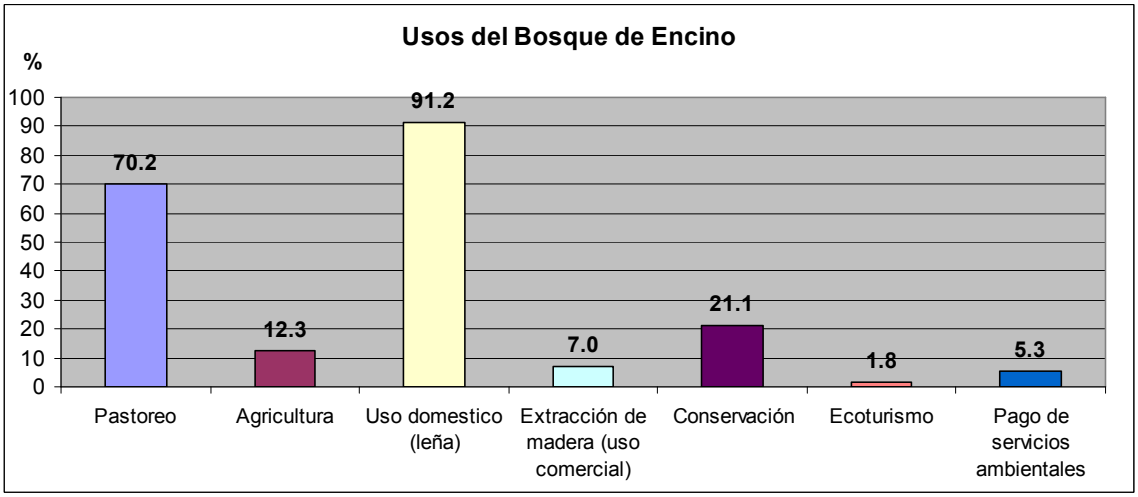
Gráfica 21. Usos del Bosque de Pino-Encino



Fuente: Encuesta de la Línea Base de PROCYMAF II.

En los bosques de pino encino se practica la extracción comercial de madera en una proporción similar a la de los bosques de pino, mientras que la recolección de leña se lleva a cabo en mayor proporción (en 80% de las comunidades) lo que se relaciona con las cualidades combustibles de la madera de encino. El pastoreo tiene mayor presencia en este tipo de bosque (se practica en 62% de las comunidades) que cuentan con él, mientras que existe menor proporción de áreas dedicadas a la conservación.

Gráfica 22. Usos del Bosque de Encino.

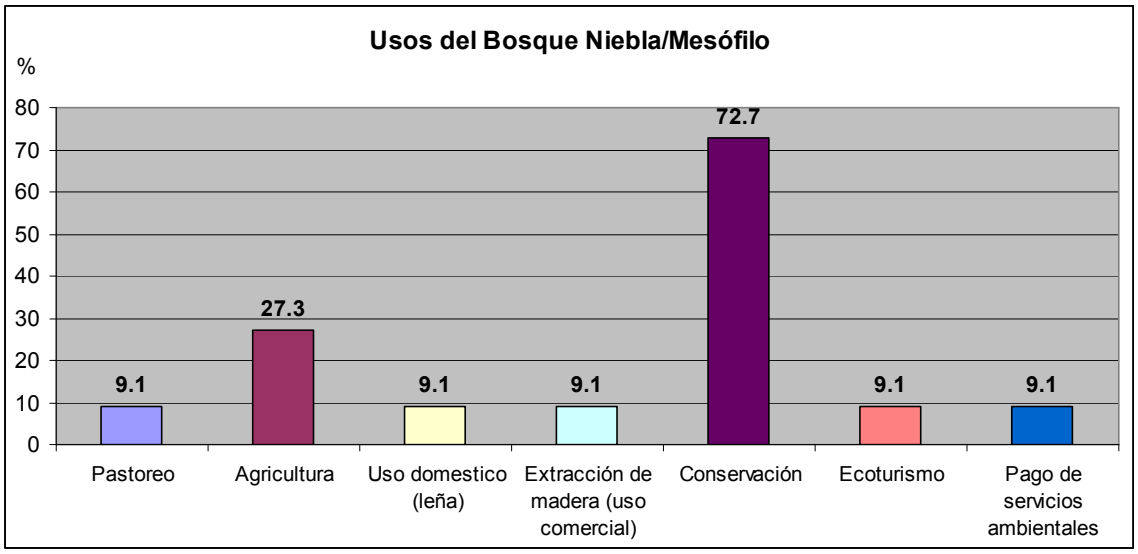


Fuente: Encuesta de la Línea Base de PROCYMAF II.

Los encinares se dedican en una alta proporción (91%) a la extracción de leña y en 70% de los casos a pastoreo, es notable la baja proporción de estos bosques en los que

existen esquemas de conservación o usos forestales comerciales. Esta falta de opciones responde a la ausencia de tradición y alternativas de uso sustentable de los encinos, que colocan a estos bosques en condiciones de mayor presión y vulnerabilidad.

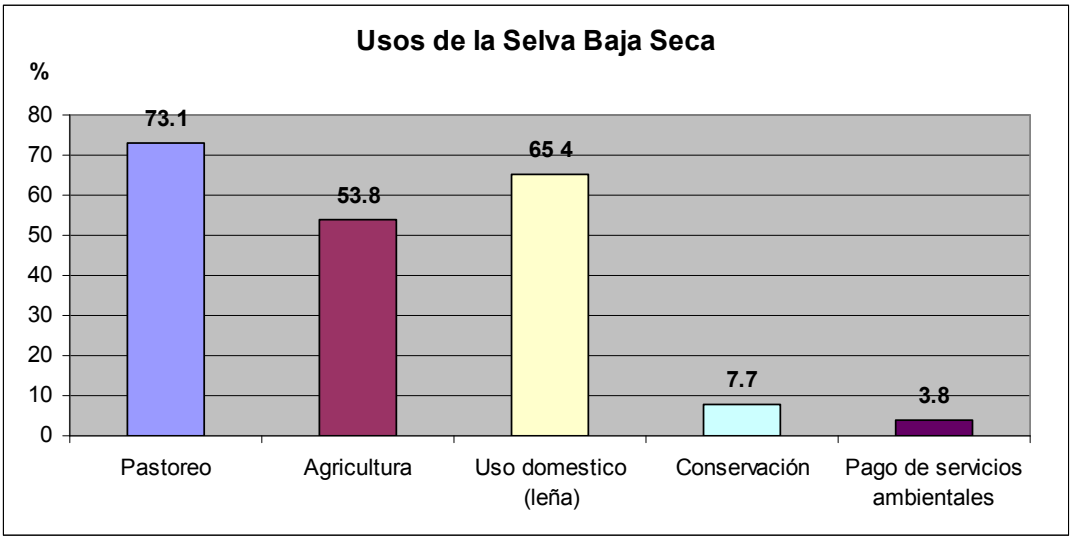
Gráfica 23. Usos del Bosque Niebla/Mesófilo.



Fuente: Encuesta de la Línea Base de PROCYMAF II.

Los bosques mesófilos de las comunidades de la muestra se dedican en una alta proporción a la conservación. Por último los datos muestran que las selvas bajas caducifolias son el tipo de vegetación forestal que enfrenta mayores presiones derivadas de los tipos de uso a que están sujetas. En más del 73% de las áreas de selva baja de las comunidades de la muestra se practica el pastoreo y en 54% de estas áreas se han establecido cultivos agrícolas, a expensas de la vegetación forestal, la extracción de leña es también un uso frecuente de la selva. Es de subrayar la falta de opciones de uso forestal y/o de esquemas de conservación de las selvas bajas.

Gráfica 24. Usos de la Selva Baja.



Fuente: Encuesta de la Línea Base de PROCYMAF II.

En síntesis y a manera de conclusión preliminar de esta sección tenemos que el análisis de la información sobre los usos de los distintos tipos de vegetación revela:

- Un margen potencial de uso comercial no aprovechado de los bosques donde existen especies de coníferas.
- Un potencial importante de recursos de encinos que no es aprovechado debido a distintos factores, particularmente debido a la falta de tecnología de aprovechamiento y procesamiento industrial.
- La presencia extendida del pastoreo en distintos tipos de vegetación forestal, particularmente en las selvas bajas y en los bosques de encino.
- Una fuerte presión sobre las áreas forestales de encino y en especial de selvas bajas caducifolias.

1.3 Las Condiciones de la Tenencia de la Tierra en las Regiones Forestales de México

La propiedad social

La propiedad colectiva, denominada oficialmente “propiedad social” está presente en la mayoría de las regiones forestales de México y la vegetación forestal es característica de gran parte de los núcleos agrarios del país. Los datos oficiales estiman que alrededor de 75% de la superficie con algún tipo de vegetación forestal del país es propiedad de 30,305

núcleos agrarios (ejidos comunidades agrarias). Por otra parte las comunidades forestales representan 50% de los núcleos agrarios del país, lo que expresa la importancia del tema forestal para la propiedad social y de la propiedad social para el sector forestal. Hasta ahora esta relación ha sido poco desarrollada en términos de relaciones institucionales intersectoriales.

Es relevante el hecho de que se carece de un dato confiable sobre la participación de la propiedad social en la tenencia de los bosques y selvas específicamente. El Plan Nacional Forestal establece que "de acuerdo con los Resultados del VIII del Censo Ejidal 2001, existen en el país 30,305 ejidos y comunidades agrarias que poseen en conjunto 105 millones de hectáreas de tierras con algún tipo de cubierta vegetal natural, es decir que aproximadamente 75% de la superficie con cubierta vegetal del país es propiedad de ejidos y comunidades". Con base en la información de la misma fuente menciona el PNF menciona también que "del total de ejidos y comunidades existentes en México, 8,928 poseen superficies cubiertas por bosques o selvas que suman alrededor de 17.5 millones de hectáreas (INEGI, 2001); es decir, de la superficie total de bosques y selvas (65.6 mha), 26.7% se encuentra bajo régimen de propiedad social". La publicación de este dato dentro del PNF resulta preocupante, en tanto consideramos que, esta cifra sub-estima de forma muy importante la participación de la propiedad social en la tenencia forestal. Bases más actualizadas para establecer esta cifra, de importancia nodal para la política pública, son la información actualizada del Registro Agrario Nacional (RAN, 2007) y la información de la Procuraduría Agraria sobre los núcleos agrarios con conflictos que no aparecen en las bases de información del RAN. La fuente de la evaluación del PNF 2007-2012 es el Censo Ejidal realizado por INEGI en 2001, cuya información resulta muy insuficiente teniendo en cuenta que esta institución se basa en los resultados del Programa de Certificación de Derechos Ejidales (PROCEDE). PROCEDE se inició en 1993 y se orientó en un inicio a la certificación de derechos en ejidos, no trabajó en comunidades agrarias sino hasta una segunda etapa. La mayor certificación de comunidades agrarias se dio a partir de 2000 y hasta fines de agosto de 2006. La mayor parte de esta información no fue capturada por el Censo Ejidal de 2001. Por otra parte en 2007 en los estados donde trabaja PROCYMAF y en las nuevas entidades que se quiere incorporar al programa[7] - cuyas superficies forestales representan más del 80% del área forestal del país- debido a

[7] Los primeros son Durango, Jalisco, Michoacán, Guerrero, Oaxaca y Quintana Roo y los segundos son Chihuahua, Puebla, Estado de México, Veracruz, Chiapas y Campeche.

presencia de conflictos y/o a rechazo al programa, quedaban aún sin certificar 1,395 núcleos agrarios, que en su gran mayoría se ubican en regiones forestales aisladas, con población frecuentemente indígena.

Según el PNF 2007-2012 en el país existen 3,056 ejidos forestales que llevan a cabo extracciones comerciales de madera o manejan sus recursos con estas actividades como objetivo central.

Tipos y derechos de propiedad

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y protege por tanto su propiedad sobre la tierra. Este cuerpo legislativo otorga a la Nación el derecho a regular el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común, y le impone la obligación de proveer acciones de fomento para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

También reconoce a la asamblea general como el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y al comisariado ejidal o de bienes comunales como el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea. (Artículo 27, Fracción VII)

Por su parte la ley Agraria en su Artículo 9, señala que los núcleos de población comunal o ejidal tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieren adquirido por cualquier otro.

En los núcleos agrarios existen distintos tipos de tierras: las parcelas agrícolas, los solares urbanos y las tierras de uso común, que generalmente son áreas forestales y pastos. Aunque en los hechos existen áreas forestales parceladas, la Ley Agraria (Artículo 59) prohíbe su parcelación, además de que la Legislación Forestal establece como titulares y responsables del manejo y de los aprovechamientos forestales[8] a los núcleos agrarios. Si bien la propiedad colectiva de las áreas forestales implica costos de transacción y requiere altos niveles de capital social para su manejo sustentable, ofrece la posibilidad mayor beneficio social y participación en la protección forestal, que la

[8] Junto con los profesionistas encargados de los aspectos técnicos del manejo y aprovechamiento forestales.

propiedad privada, particularmente en condiciones de terrenos forestales habitados, como son los bosques y selvas de México.

Existen dos tipos de propiedad social, los ejidos y las comunidades agrarias. Los *ejidos* son resultado de la dotación masiva de tierras que el Estado mexicano entregó a solicitantes de tierras desde los años 1920 y en especial a partir de los 1930 hasta los 1980. En los casos de las *comunidades agrarias*, el Estado reconoció los derechos históricos de comunidades que en un principio de reconocían como indígenas y que habían ocupado tradicionalmente los territorios que reclamaban como propios. Al cabo de las décadas gran parte de las comunidades perdieron el uso de las lenguas indígenas y el ejido se convirtió en la forma de tenencia social mayoritaria, aún en regiones indígenas, debido a la mayor dificultad de los trámites de reconocimiento de derechos tradicionales a las comunidades agrarias, que los que planteaba la dotación ejidal. De modo que en la actualidad existen comunidades agrarias de población no indígena y ejidos de población indígena (Warman, 2001).

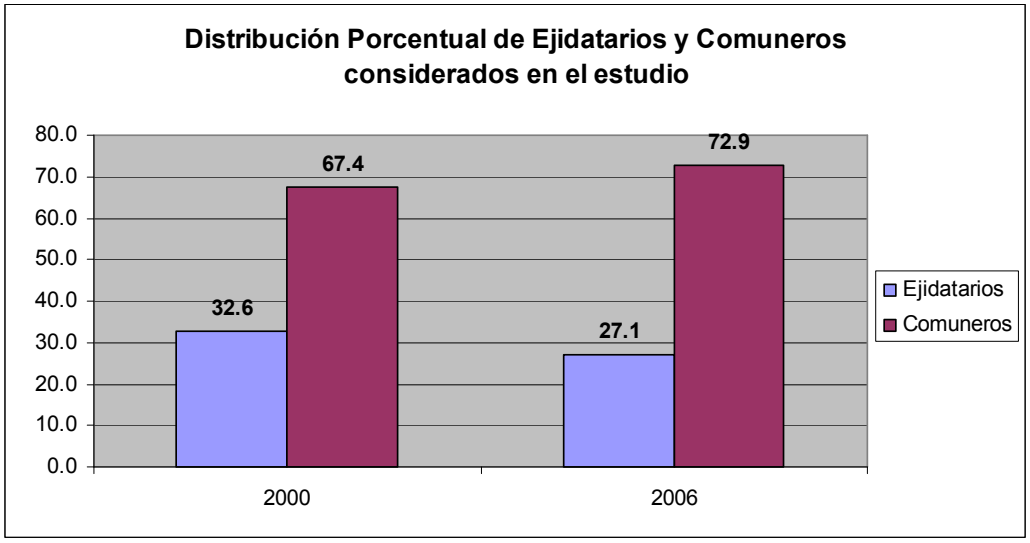
Los derechos ejidales o comunales se denominan *derechos agrarios* y confieren a sus titulares derechos de propiedad particulares y colectivos. Entre los primeros están los derechos de acceso y uso de las parcelas agrícolas y solares urbanos. Dentro de los derechos colectivos se encuentran los derechos de acceso y uso de las áreas comunes y de participación en su gestión. A partir de las reformas a la Legislación Agraria efectuadas en 1991, los titulares de derechos ejidales pueden también vender estos derechos, es decir las parcelas y la participación en los derechos colectivos sobre las tierras comunes. Desde entonces los ejidos pueden también decidir disolverse y convertirse en propiedad privada. Las comunidades agrarias no cuentan aún de manera directa, con este último tipo de derechos, aunque sus asambleas pueden decidir transformarse en ejidos. La nueva Legislación Agraria establece también que en los casos en que los ejidos se disuelvan, las áreas comunes forestales pasan a propiedad de la nación, lo que en los hechos opera como un incentivo a la deforestación en aquellos ejidos que desean disolverse.

En los ejidos y comunidades agrarias existen distintos tipos de espacios y figuras de gestión y representación: las asambleas comunales (donde se toman las decisiones relacionadas con los núcleos agrarios como conjunto), los representantes

ejidales/comunales (comisariado de bienes comunales/ejidales integrados por un presidente, un secretario y un tesorero que tienen la responsabilidad de representar al ejido/comunidad frente al exterior, particularmente -aunque no exclusivamente- frente al Estado (Ley Agraria, Artículos 21 y 22).

Los derechos ejidales sólo pueden transmitirse a un único sucesor, mientras que las asambleas de las comunidades agrarias tienen la capacidad legal de integrar a tantos nuevos miembros como lo considere viable. Generalmente los nuevos miembros son jóvenes que alcanzan la edad adulta y desean permanecer en sus comunidades. Como resultado de esta diferencia de patrones de sucesión en los ejidos y del incremento de la esperanza de vida entre la población mexicana, en los ejidos se presenta un proceso de envejecimiento y (en menor medida) de disminución de los titulares de derechos agrarios, cuya contraparte es la exclusión de los jóvenes y adultos sin derechos que permanecen en los ejidos y que son considerados *avecindados*, recursos productivos, y sin derechos a participar en las asambleas. En las comunidades agrarias en cambio, el número de titulares de derechos agrarios se incrementa y el proceso de envejecimiento es menor. Entre las comunidades de la Encuesta de Línea Base de PROCYMAF II, entre 2000 y 2006 el número de comuneros se incrementó en 5.5%, al tiempo que el número de ejidatarios disminuyó en una proporción similar (5.4%). Es también importante hacer notar que en el transcurso de ese periodo el número de avecindados -si bien partiendo de una pequeña base- se incrementó en más de 400%.

Gráfica 25. Distribución Porcentual de Ejidatarios y Comuneros considerados en el Estudio



Fuente: Encuesta de la Línea Base de PROCYMAF II.

Conflictos agrarios en las regiones forestales

Uno de los problemas de mayor costo social y que más afecta las perspectivas de uso sustentable de los bosques y selvas del país es la presencia de conflictos agrarios, tanto problemas con comunidades vecinas, como conflictos entre los integrantes de los núcleos agrarios. Estos conflictos son más frecuentes en las regiones forestales y entre las comunidades agrarias indígenas. La antigüedad de estas comunidades y la imprecisión de las delimitaciones territoriales de los documentos de origen colonial da pie a la existencia de traslape en los reclamos de distintas comunidades.

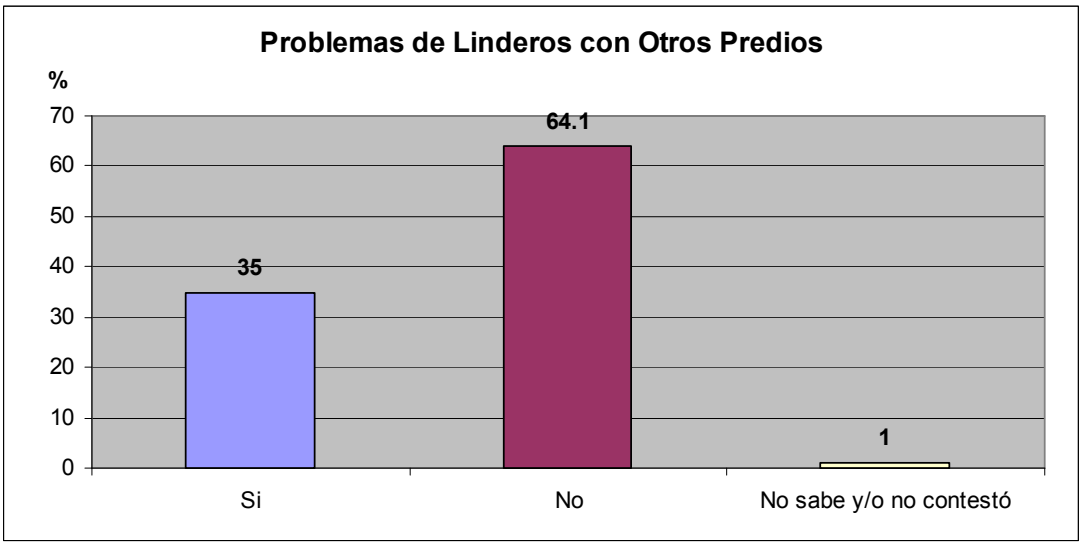
Un factor adicional que dificulta la negociación y solución de los conflictos es el valor patrimonial que las comunidades asignan a sus territorios. Los conflictos internos afectan muchas veces a distintos grupos dentro de una comunidad que en el transcurso del tiempo se asentaron en lugares distintos en los territorios comunales, fundando diversos poblados, con reclamos territoriales irresueltos. La mayor presencia de conflictos agrarios en el país se presenta en los estados de Chiapas, Oaxaca, Michoacán y Guerrero. A la fecha algunos de estos conflictos se ven agravados por la presencia de las extracciones forestales ilegales y del cultivo de enervantes, que encuentran terreno fértil en las condiciones de falta de gobernabilidad local en que se encuentran muchas de las tierras en conflicto.

Institucionalmente el tema de la tenencia de la tierra rural y la gestión de la Reforma Agraria estuvo directamente a cargo del gobierno federal, que en 1982 dio por concluido el reparto agrario. La construcción de condiciones de certeza para la propiedad agraria, incluyendo la resolución de los conflictos agrarios, se convirtieron entonces en los temas centrales de la acción agraria.

Estos temas son atendidos por dos instituciones que se crearon entonces: la Procuraduría Agraria (PA) y el Programa de Certificación de Derechos Ejidales (PROCEDE). La PA es una suerte de ombudsman agrario y está, junto con los Tribunales Agrarios, a cargo de la gestión de los conflictos agrarios. Al PROCEDE le fueron asignados dos tipos de tareas: la de definir con base a tecnología de información geográfica satelital los límites definitivos de los ejidos y de delimitar –con la anuencia de las asambleas ejidales- las parcelas agrícolas y los solares urbanos, sobre los que se expidieron certificados de propiedad.

Los ejidos que aceptaron el programa podían definir si avanzaban solamente en la definición de los límites de los ejidos, o si llevaban a cabo titulación de derechos particulares sobre las parcelas, derechos que por otra parte tanto ejidos como comunidades han reconocido siempre de forma interna y que desde tiempo atrás han estado sujetos a mercados de tierra internos a los propios núcleos agrarios. Sólo en una segunda etapa PROCEDE atendió a comunidades agrarias, y su acción se limitó generalmente a delimitar los territorios comunales y a otorgar a las comunidades en tanto tales, derechos de propiedad colectiva sobre el conjunto de las tierras. Tanto en medios rurales como urbanos, el programa enfrentó una fuerte resistencia y fue calificado como un intento gubernamental de privatizar el campo, no obstante en 2007 se había certificado el 59% (61.8 mha) (PA, 2007) del territorio patrimonio de núcleos agrarios. El PROCEDE no se aplicó en comunidades con conflictos agrarios vigentes, que como hemos mencionado son en su gran mayoría, comunidades forestales.

Gráfica 26. Problemas de Linderos con Otros Predios.



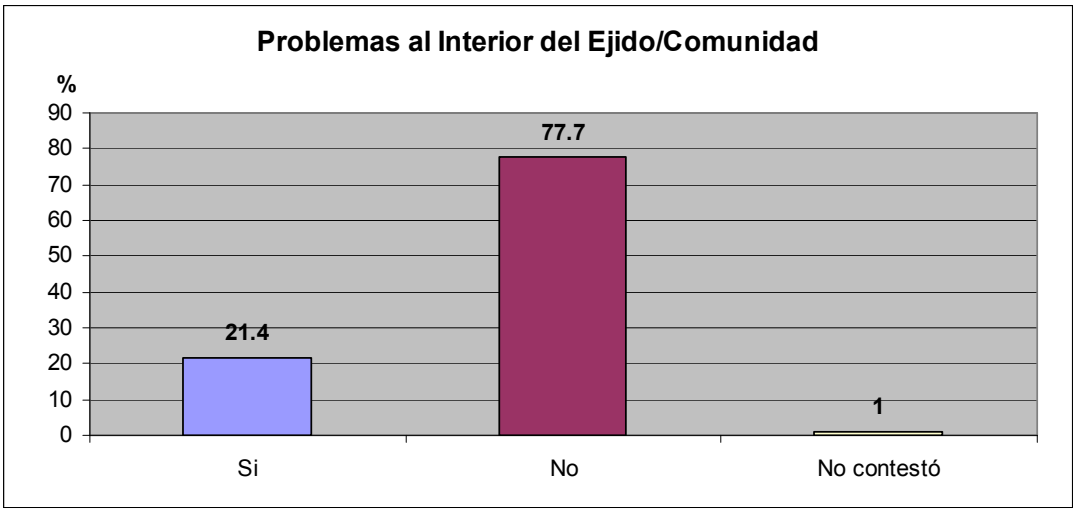
Fuente: Encuesta de la Línea Base de PROCYMAF II.

Según los datos de la encuesta referida 35% de las comunidades forestales tienen problemas de linderos con otras comunidades y 21.4% reportaron problemas internos. Los datos de la encuesta confirman la idea de la presencia de impactos de los conflictos agrarios en las áreas forestales: en más del 55% de las comunidades forestales con problemas de linderos las autoridades ejidales/comunales declararon que estos conflictos afectan las condiciones del bosque y sus perspectivas de uso sustentable; una percepción similar sobre el impacto de los conflictos internos tienen 41% de los núcleos agrarios

donde se presentan este tipo de problemas.

Casos particulares en que conflictos agrarios han tenido graves impactos sobre la actividad forestal son los de la pugna por tierras entre las comunidades de Santiago Xochiltepec y Santo Domingo Teojomulco, que derivó en la matanza de 24 trabajadores del aserradero de San Pedro el Alto, originarios de la primera comunidad, y acaecido en el paraje de Agua Fría en tierras de San Pedro. El aprovechamiento forestal fue el primer acusado del suceso por el gobierno estatal, severas restricciones fueron impuestas a los aprovechamientos forestales en el conjunto del país.[9] Un caso similar es el de la conflictiva agraria del Sur de Durango, donde existen 19 conflictos agrarios calificados como "focos rojos" por la Secretaría de la Reforma Agraria, que enfrentan a indígenas tepehuanos, huicoles y mexicaneros entre sí y con pueblos mestizos. Este conflicto se agrava además por la controversia en torno a los límites de los estados de Durango y Zacatecas. Esta situación no sólo impide el desarrollo de la actividad forestal en esta región donde los bosques son los recursos forestales más importantes, sino que ha generado impactos de violencia, narcotráfico e ingobernabilidad.

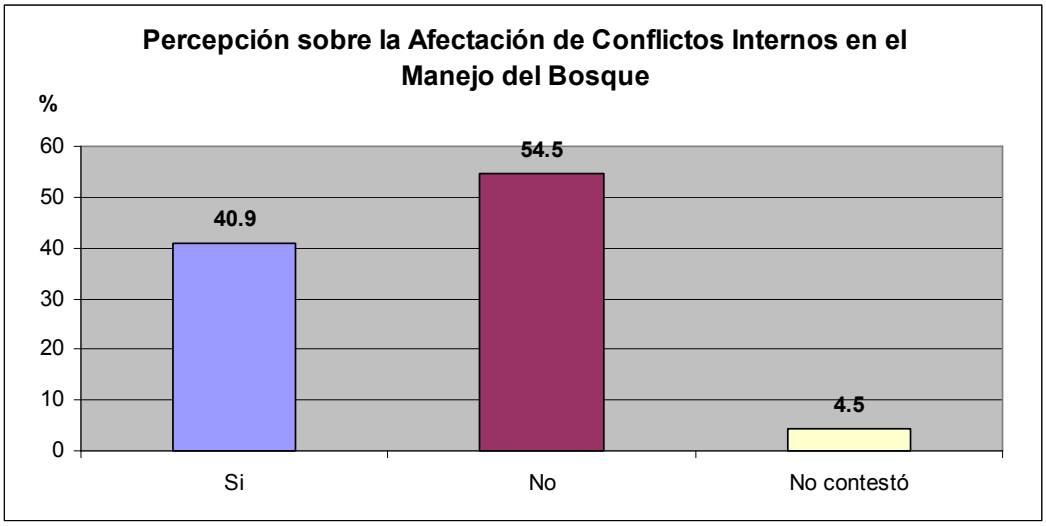
Gráfica 27. Problemas al Interior del Ejido/Comunidad.



Fuente: Encuesta de la Línea Base de PROCYMAF II.

[9] El delegado de SEMARNAT en ese entonces, que por décadas había apoyado el manejo comunitario de los recursos naturales en el estado fue expulsado de su cargo por presión del gobierno estatal, aunque no se demostró que la actividad forestal estuviera relacionada con los hechos y la opinión pública en el estado los asociaba, además de con la conflictiva agraria, con intereses por explotar los yacimientos de hierro que existen en la región.

Gráfica 28. Percepción sobre la Afectación de Conflictos Internos en el Manejo del Bosque.



Fuente: Encuesta de la Línea Base de PROCYMAF II.

La mayor facilitación institucional de la negociación y solución de los conflictos agrarios en comunidades forestales es un importante factor en la construcción de gobernabilidad y sustentabilidad de las regiones forestales. En este sentido –sin constituir panaceas- los proyectos que ha promovido CONAFOR, y particularmente PROCYMAF, a través de evaluaciones rurales participativas, los ordenamientos territoriales comunitarios, los estatutos comunitarios y ejidales, pueden aportar elementos muy importantes a la construcción de visiones compartidas sobre los problemas y a la construcción de consensos comunitarios. Por otra parte la promoción de espacios **realmente incluyentes**, como han sido los Comités de Recursos Naturales promovidos por SEMARNAT, PROCYMAF y CONAFOR en Oaxaca, pueden promover la reunión de las partes en conflicto y la discusión de sus diferencias, con mediaciones especializadas, y con el manejo de una visión de desarrollo regional, que puede contribuir a construir intereses comunes.

Distintos temas agrarios requieren ser objeto de monitoreo constante por parte de un sistema de información forestal: el conocimiento preciso (y por entidad) de la participación de los distintos tipos de propiedad en las áreas forestales y en los áreas con distintos tipos de vegetación perenne. Las condiciones de las áreas forestales de distintos tipos de tenencia y la presencia de presiones sobre las áreas forestales (cambios de uso del suelo, plagas, incendios forestales, extracciones ilegales, etc.). La evaluación de la conflictividad agraria y de sus impactos. El tipo de manejo o status de conservación de las áreas

forestales bajo distintos tipos de tenencia. Y la presión que los mercados de tierras –no obstante la prohibición legal de parcelar y vender tierras forestales- ejercen sobre las áreas forestales en algunas regiones del país.

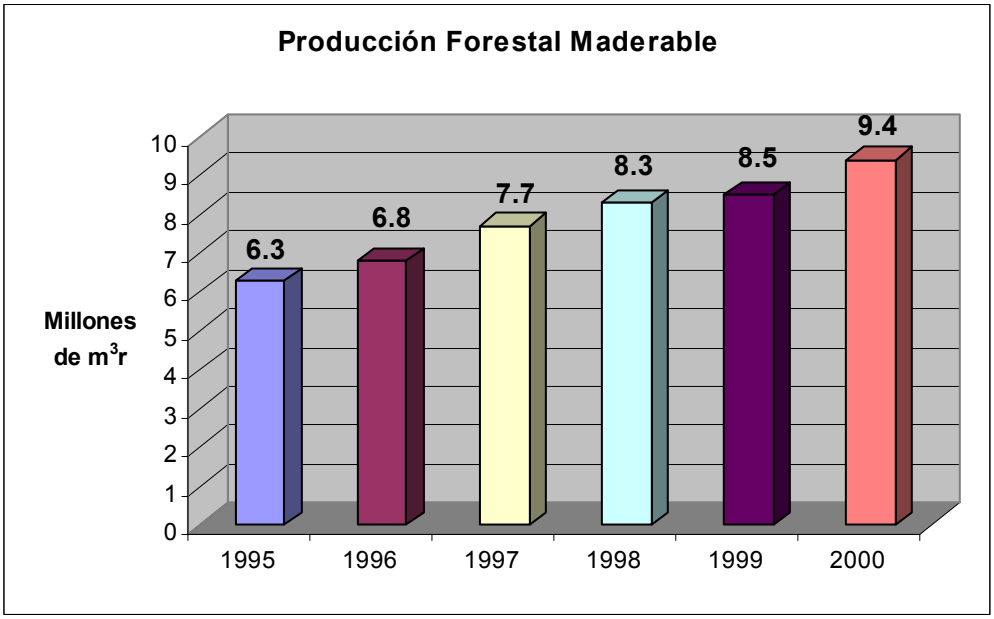
Muchos de estos temas requieren de la relación de información del inventario nacional forestal y otros instrumentos de seguimiento forestal con la que manejan el Registro Agrario Nacional y la Procuraduría Agraria.

1.4 La Producción Forestal

El comportamiento del volumen de la producción maderable 2000-2006

En esta sección analizamos el comportamiento de distintos indicadores generales sobre el desempeño de la producción forestal nacional durante el periodo 2000-2005. Incluimos también, información sobre los cinco años previos, el periodo 1995-2000, por considerar que enriquece el análisis. A la luz de esta información es posible distinguir dos tendencias en la década 1995-2005. En el primer quinquenio la producción forestal creció de manera sostenida, alcanzando en el 2000 un volumen superior en casi 50% al que se produjo años atrás. No obstante durante el quinquenio siguiente esta tendencia se revirtió completamente, de modo que en 2005 el volumen de madera producido era prácticamente equivalente al que se había extraído al inicio de la década. La disminución de la producción entre 2000 y 2005 equivale al 31.92%.

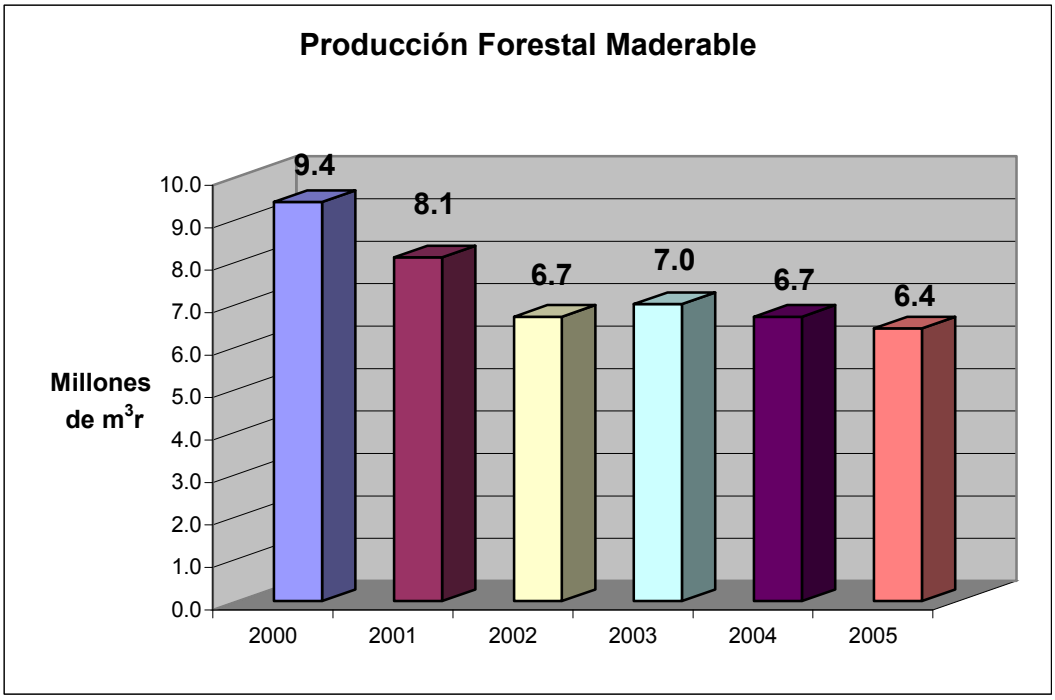
Gráfica 29 Producción forestal maderable 1995-2000.



Fuente: Elaboración propia con base en el Anuario Estadístico de la Producción Forestal Nacional 2004.

El análisis más detallado del comportamiento de la producción entre 2000 y 2005 resulta útil para la comprensión de las causas de la caída de la producción forestal. La mayor disminución del volumen de producción ocurrió en 2001 y 2002, cuando dejó de producirse 29.72% del volumen que se había obtenido en el año 2000. En 2003 la producción forestal tuvo una leve recuperación (del orden de 5%), sin embargo la tendencia a la baja volvió a presentarse, con pérdidas equivalentes a 4.5% en 2004 y 4.7% en 2005.

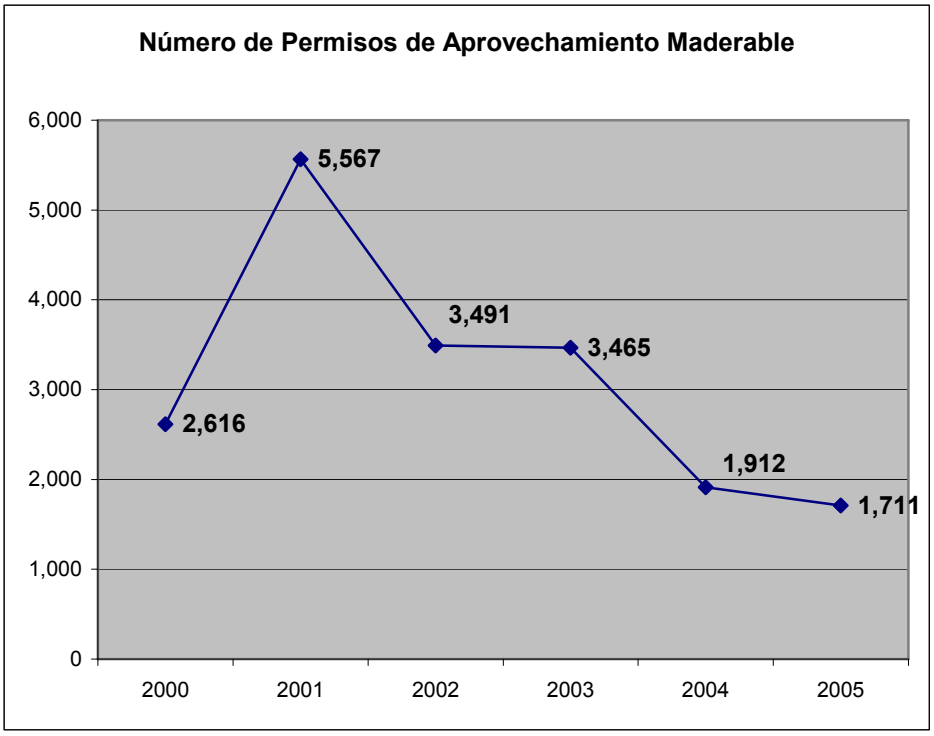
Gráfica 30 Producción forestal maderable 2000-2005.



Fuente: Elaboración propia con información del Anuario Estadístico de la Producción Forestal 2005.

El déficit entre volumen autorizado y volumen extraído ha sido constante en el comportamiento del sector forestal. Como se expresa claramente en las gráficas sobre los usos de la vegetación forestal, de la sección anterior, este problema es mayor en los casos de especies distintas a las coníferas debido a que se carece de alternativas tecnológicas y de mercado para el aprovechamiento de los encinos, de otras especies "hojosas" y de muchas especies de árboles tropicales que constituyen gran parte de los recursos forestales del sur país. Por otra parte este comportamiento no deja de afectar a algunos casos de autorizaciones de extracción de madera de coníferas, en los que se relaciona con diversos factores como: ausencia de caminos, bajos precios de la madera en los mercados regionales, inscripción de las áreas bajo manejo a alguno de los Programas de Pago por Servicios Ambientales y preeminencia de criterios conservacionistas en las decisiones de las asambleas de algunos núcleos agrarios.

Gráfica 31 Premisos de aprovechamiento maderable.



Fuente: Elaboración propia con información del Anuario Estadístico de la Producción Forestal 2005.

Según el PNF 2007-2012 (2007:49) en el país existen cerca de 21.6 millones de hectáreas con potencial de producción maderable comercial, sin embargo, en el 2001 sólo 8.6 millones de ha se encontraban bajo manejo con este tipo de aprovechamiento.

La información oficial señala que en 2001 se autorizaron 5,667 permisos[10] de aprovechamiento forestal (SEMARNAT, 2005). Es interesante notar que para finales del periodo considerado, en 2005, el número de permisos de aprovechamiento a 1,711. Es decir, que las autorizaciones se restringieron en poco más del 69%. Con la información oficial no se puede estimar la reducción de la superficie bajo manejo forestal para este periodo. (SEMARNAT, 2006:117). Sin embargo, el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012 afirma que en 2006 existían 6.4 millones de hectáreas bajo manejo forestal sustentable (SEMARNAT, 2007:25).

[10] Las autorizaciones o permisos de aprovechamiento forestal maderable incluyen las renovaciones, las que están bajo manejo (persistentes, contingencia, especiales y simplificados), así como también, las de las áreas agropecuarias y notificaciones de saneamiento. El volumen que se autoriza anualmente no es el que determina el limite de extracción de ese año, ya que lo permisos son otorgados con valides de 10 años y sólo hay que renovar anualmente por lo que las cifras reportadas en el Anuario no son comparables con la producción de este periodo.

Según SEMARNAT (2005) el estado con mayor número de permisos forestales era Oaxaca, seguido por Durango y Puebla, mientras que Veracruz, Michoacán y Chihuahua se ubicaban en un tercer rango de acuerdo al número de autorizaciones de extracción que existían en sus áreas forestales.

Tabla 1 Destino de la producción maderable por producto 1997-2005 (m^3r).

Años	Aserrío	Celulosa	Tableros	Postes	Leña	Carbón
1997	5,646,482	1,217,781	274,423	175,488	214,794	182,841
1998	6,217,092	1,209,747	303,153	201,589	217,133	182,268
1999	6,240,120	1,261,495	346,263	219,925	234,096	194,827
2000	6,568,716	1,725,543	399,138	142,730	261,782	331,891
2001	5,658,176	1,028,387	518,103	213,028	213,220	490,657
2002	4,667,083	801,362	354,572	230,646	241,811	369,246
2003	4,805,571	844,742	449,109	180,122	364,972	352,256
2004	4,863,432	710,613	327,906	242,706	170,619	403,231
2005	4,758,715	427,780	308,633	258,880	250,417	419,473

Fuente: Anuarios Estadísticos de la Producción Forestal 1998-2005.

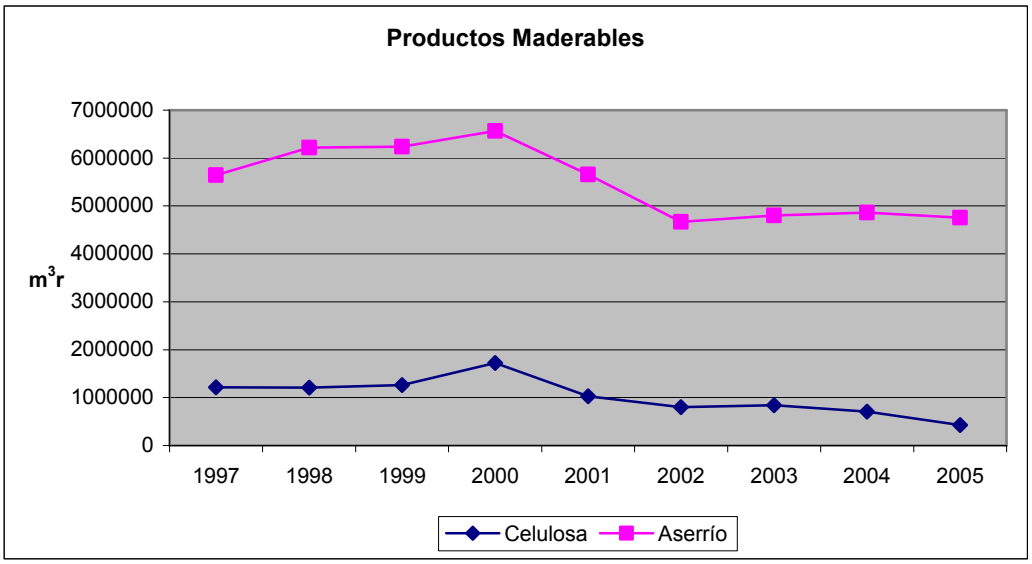
El análisis del comportamiento de la producción forestal a través de su destino muestran los cambios que ésta ha experimentado desde la perspectiva de su composición en la producción forestal. Tradicionalmente y durante el periodo considerado, la madera aserrada y en segundo término los celulósicos han sido los productos forestales de mayor importancia en el sector y la producción de otros bienes, sea de mayor valor agregado (tableros) o de menor (carbón, leña, postes) ha tenido siempre un peso marginal, al menos en términos de la producción que se reporta. Como se puede apreciar en la tabla anterior y en las gráficas que se presentan a continuación, desde 1997 hasta 2000 la producción de casi todos los productos maderables fue creciente, aunque no con la misma intensidad todos los años ni para todos los productos. A partir de entonces la producción de los distintos productos ha tenido un comportamiento diferenciado.

En 2000 el *volumen* de madera dedicada al *aserrío* representaba el 70% de la producción forestal, entre ese año y 2005, la pérdida de producción de la madera aserrada fue de 1,810,000 m^3, equivalente a 27.6%, que fue inferior al porcentaje de pérdida de volumen del conjunto del sector (de 31.9%). En 2005 la madera aserrada en el conjunto de la

producción del sector había experimentado un ligero decremento, y a pesar de esto constituía el 74.1%.

Las tendencias de la producción de *celulósicos* presentan la segunda caída más pronunciada que cualquiera de los otros productos maderables. Entre 2000 y 2005 dejó de producirse un volumen de 1,297,763 m^3, es decir esta producción tuvo una pérdida de 75.2%. La participación de esta producción en el conjunto del sector pasó del 18.3% en 2000 al 6.7%. Los datos muestran que la producción de *tableros* también decreció en el periodo que se analiza, aunque en menor medida que los dos productos anteriores (cayó en 22%), su participación en el conjunto del sector ha sido hasta ahora marginal y prácticamente se mantuvo estable. En el 2000 representaba 4.2% del conjunto del volumen forestal y en 2005 4.8%.

Gráfica 32 Productos maderables (celulosa y aserrío).



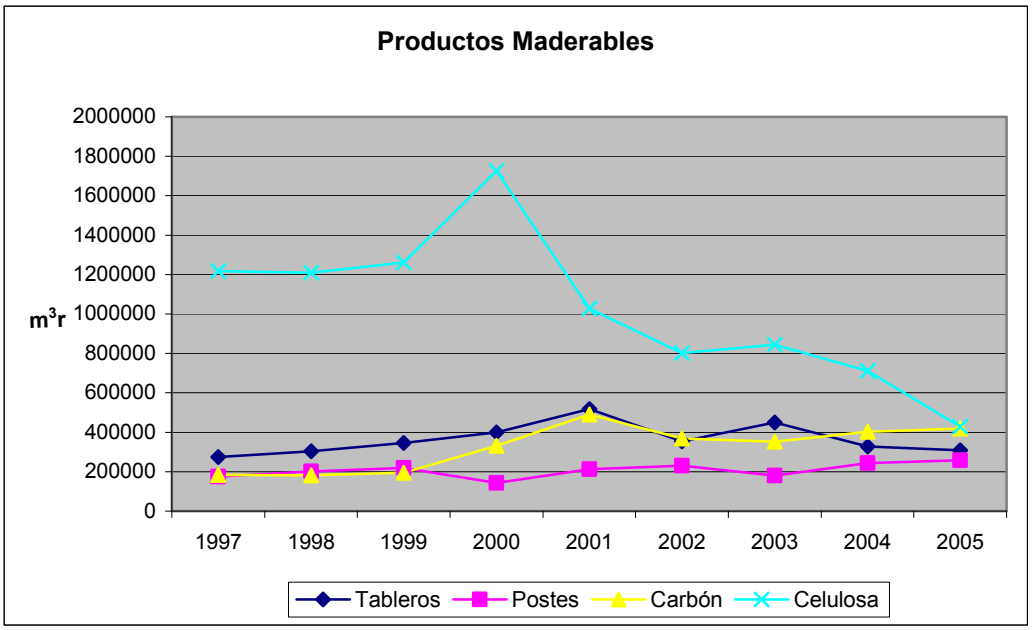
Fuente: Elaboración propia con información del Anuario Estadístico de la Producción Forestal 2005.

En síntesis la reducción de volumen fue mayor para la madera aserrada, la pérdida de producción de celulósicos, aunque menor en términos absolutos, fue muy importante y resulta considerablemente mayor en términos del peso que esta pérdida representa para la actividad de producción de celulósico.

El momento de mayor caída de la producción de celulósicos y de aserrío se concentra en 2000 y 2002. La producción de celulósicos perdió 40.4% de su volumen entre 2000 y 2001, mientras que la producción de aserrío se redujo en 29.3% entre 2000 y 2002. El resto de los productos representan pequeños volúmenes que mantienen sin mayor

variación a lo largo del periodo analizado.

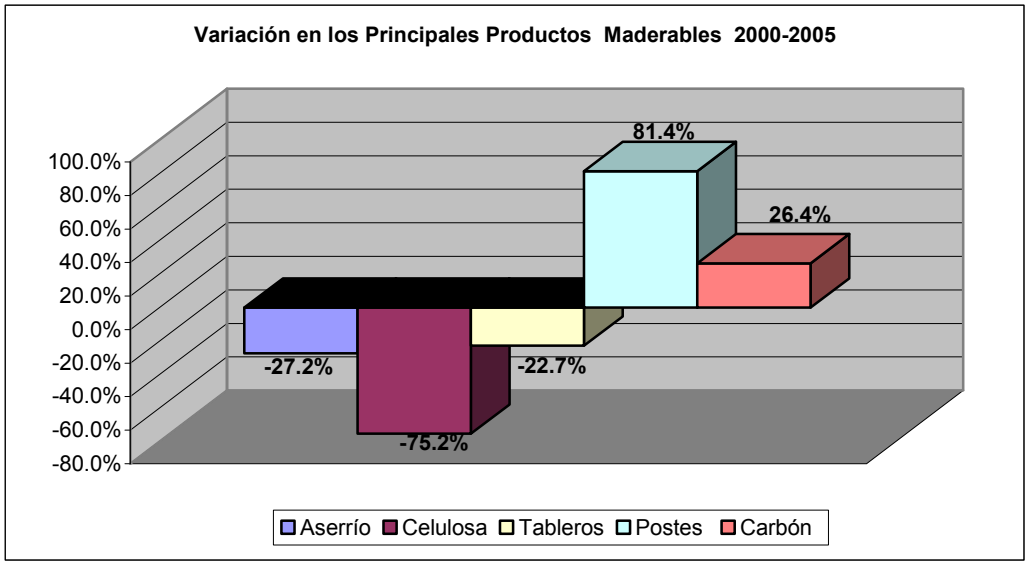
Gráfica 33 Productos maderables (tableros, postes y carbón).



Fuente: Elaboración propia con información del Anuario Estadístico de la Producción Forestal 2005.

Con la siguiente gráfica se pude apreciar mejor el comportamiento de los principales productos forestales maderables, así como también la drástica caída que han sufrido la celulosa y en menor medida el aserrío. El carbón y los postes son los únicos productos que presentan una producción a la alza, sin embargo, estos producto cuentan con muy poco o nulo valor agregado.

Gráfica 34 Variación en los principales productos maderables 2000-2005.



Fuente: Elaboración propia con información del Anuario Estadístico de la Producción Forestal 2005.

Más del 90% de los volúmenes procesados por el aserrío es de coníferas, principalmente de las diversas especies de pino (México es el país del mundo que alberga al mayor número de especies nativas de pino y la mayor parte de estas tienen importancia comercial). Si a esto se agregan los volúmenes de latifoliadas de clima templado, se observa la gran predominancia que tienen las maderas de clima templado en la producción de madera aserrada en México. Sólo el 2% de la producción en este rubro es de maderas tropicales.

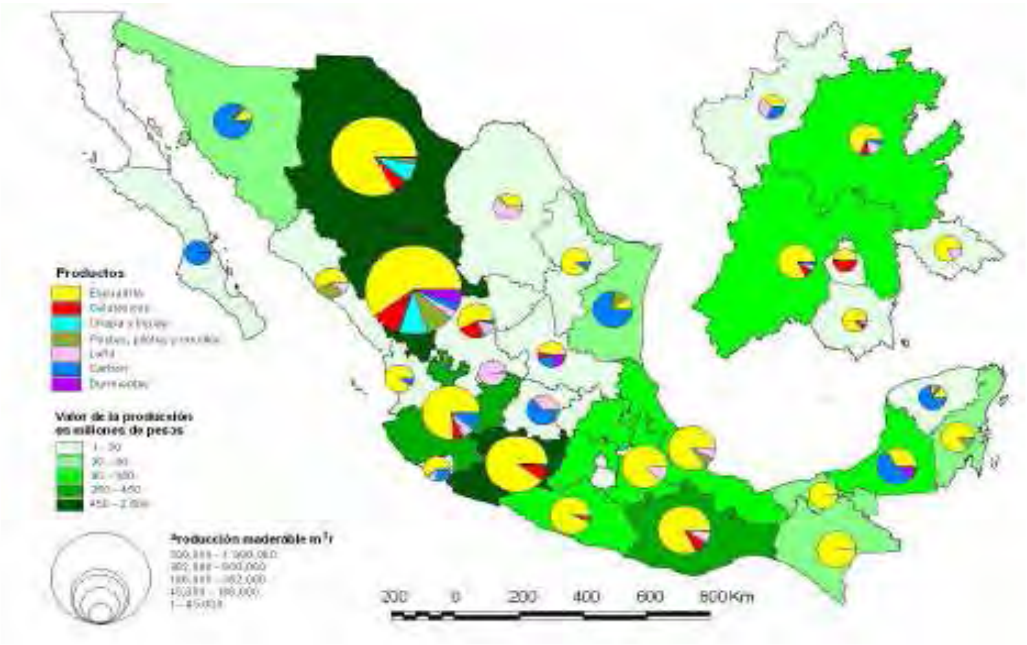
A pesar de la importancia de los pinos en México y las diferencias entre las especies, no existen subcategorías comerciales. Muy pocas vendedores diferencian especies comercializándolas como una sola especie y obviamente de esta forma las maderas no siempre se destinan a su uso óptimo.

La producción forestal del país esta desigualmente distribuida en las distintas regiones del país, las cuales presentan diferencias notables en a la producción, valor de la misma y tipo de productos. Claramente Durango seguido por Chihuahua son las dos entidades productoras más importantes por el tamaño y valor de su producción.

La información del siguiente mapa –de la misma manera que las tablas anteriores- muestran que la madera aserrada es el producto forestal más importante del país, sin embargo Durango y Chihuahua son las dos entidades con mayor capacidad de generar

valor agregado a la producción forestal, como lo expresa el hecho de que son estos estados los productores de chapa y triplay, que tienen allí un peso similar al de los celulósicos. En segundo término se ubican Jalisco, Michoacán y Oaxaca, donde la madera aserrada, seguida por los celulósicos son los productos de mayor importancia.

Mapa 3 Producción forestal maderable 2005: Producto, volumen y valor.



Fuente: Anuario Estadístico de la Producción Forestal 2005.

La extracción de madera sigue las líneas de la industria en general: mínima inversión, innovaciones no orientadas a hacer más eficiente el proceso sino de adaptarlo a los requerimientos cambiantes de los actores, y el establecimiento de precios a partir de la fuerza relativa de un grupo y no a partir del mercado o de costos de producción. A este costo hay que agregar los costos de transporte derivados de las características de los caminos entre el 40 y 50% del costo de los productos, señalados en el inciso1.3, anterior.

El contexto internacional

A continuación se muestran algunos datos internacionales para dimensionar la situación actual del sector mexicano. En este sentido, comparado con los Estados Unidos, que en una superficie forestal cuatro veces mayor produjo un volumen cincuenta veces mayor, o con Chile, que en una cuarta parte de la superficie forestal produjo el triple de producción maderable, México es un productor relativamente pequeño.

Existen diversas tendencias a nivel internacional que afectan los mercados de madera aserrada en México:

- Estados Unidos y Canadá: los dos socios comerciales del TLCAN tienen una competencia fuerte, sobre todo en cuanto a la producción de madera de coníferas. También en los mercados de maderas latifoliadas, la competencia entre los productores es cada vez mayor. Obviamente, los productores de Norteamérica han hecho esfuerzos importantes para lograr este objetivo.
- Incremento de la producción de plantaciones. En diversos países, entre ellos Chile, Costa Rica y Guatemala, grandes volúmenes de maderas de plantaciones están siendo cosechados o están a punto de cosecharse. Las empresas productoras están comercializando agresivamente sus productos.
- La relocalización de una parte de la producción de muebles de América hacia Asia, en especial China. Muchos muebleros americanos, tanto de los Estados Unidos como de Latinoamérica, se han visto forzados a reducir su producción o hasta de cerrar sus puertas ante el embate de los productos asiáticos. Esto implica una disminución importante en la demanda regional de madera aserrada.

Por su parte, los incrementos en la demanda de madera aserrada a nivel mundial podrían ser más lentos; sin embargo se espera que en los próximos años la demanda de países como China, India, Filipinas y Corea crezca de manera importante.

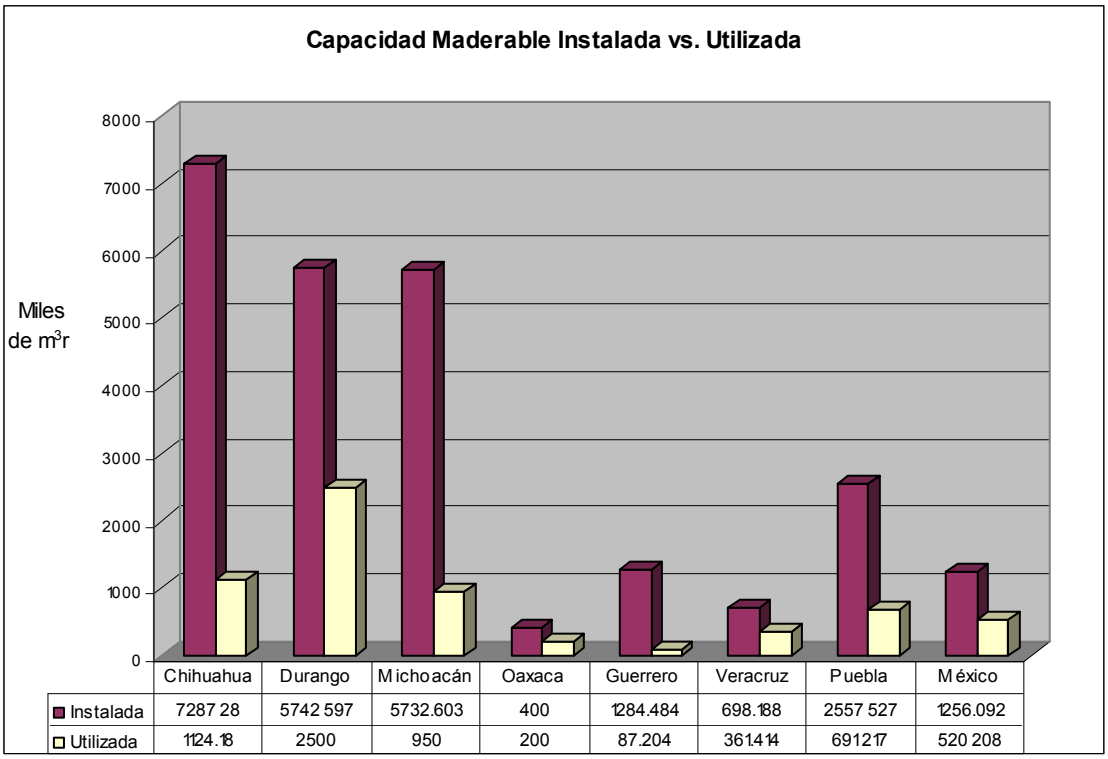
En una primera instancia se puede apreciar que los productores forestales mexicanos no necesariamente sacarán provecho de esta tendencia, ya que sus sistemas actuales de clasificación de madera aserrada no están acordes con las clasificaciones internacionales. En el corto y mediano plazo, la competencia en los mercados de madera aserrada aumentará y obligará a los competidores más débiles a abandonar la producción. En el mediano y largo plazo, la situación cambiará, pero los competidores serán diferentes a los actuales.

Capacidad de la Industrial Forestal Maderable

Como se muestra en la siguiente gráfica, existe un fuerte déficit entre la capacidad instalada de la industria forestal y la que se utilizada. El déficit es especialmente significativo en los estados de Chihuahua y Michoacán y aunque en menor escala en

Guerrero y Puebla el déficit es también muy pronunciado. Durango y Oaxaca son en contraparte las entidades más eficientes.

Gráfica 35. Industria maderable: Instalada vs. Utilizada



	Chihuahua	Durango	Michoacán	Oaxaca	Guerrero	Veracruz	Puebla	México
Instalada	7287 28	5742 597	5732.603	400	1284.484	698.188	2557 527	1256.092
Utilizada	1124.18	2500	950	200	87.204	361414	691217	520 208

Fuente: Elaboración propia con base en el Anuario Estadístico de la Producción Forestal Nacional 2005.

Cabe mencionar que las cifras oficiales sobre la industria forestal muestran un disenso importante sobre la industria forestal instalada y la utilizada. SEMARNAT reportó en 2006, que en 2004 se registraban 8,903 industrias forestales maderables con capacidad instalada para procesar 28.9 millones de metros cúbicos anuales (mm^3a. Considerando que ese año la producción forestal fue 6.7 millones de metros cúbicos de madera en rollo (mm^3r), la industria registrada se utilizó en apenas 23.10% (SEMARNAT, 2006). El alto nivel de presencia de industria forestal que reporta SEMARNAT está relacionado con el hecho de que gran parte de las industrias que se registran ante esta secretaría no se dan de baja cuando dejan de operar.

Otros aspectos que no se aprecian en estos datos son: ¿Cuántas industrias están operando? ¿Cuál es su nivel de integración (vertical y horizontal)? ¿Cuáles son sus condiciones de eficiencia (nivel tecnológico y características de su equipo y maquinaria, integración, etc.)? ¿Cuáles son sus coeficientes de aprovechamiento? y ¿Qué tipo de

industrias son (primaria, secundaria, etc.)? Tratándose de la industria de aserrío ¿Cuál es su característica (tamaño y calidad) de acuerdo con estándares internacionales? capacitación y especialización.

En términos generales, la oferta del recurso forestal de México no satisface la demanda para la madera y productos elaborados a partir de la madera. Existe un mayor potencial de oferta, pero hace falta poner mayores áreas bajo manejo y desarrollar la infraestructura vial para facilitar el transporte de la madera destinada a ser procesada y comercializada. La producción de los bosques naturales es baja. La competencia de madera barata y de buena calidad proveniente de Chile y Brasil es fuerte y hay que contar con las importaciones de los Estados Unidos y Canadá.

Una observación que surgió del trabajo de campo y de las conversaciones sostenidas tiene que ver con la ubicación de los aserraderos. Algunos aserraderos dejaron de funcionar y las comunidades envían su madera a otros aserraderos. Puede ser recomendable buscar alianzas entre comunidades para establecer aserraderos compartidos en lugares estratégicos para lograr economías de escala y una ubicación favorable a la comercialización.

La revisión de las tendencias del mercado indica que existen oportunidades, principalmente en el mercado nacional, que pueden favorecer a las comunidades.

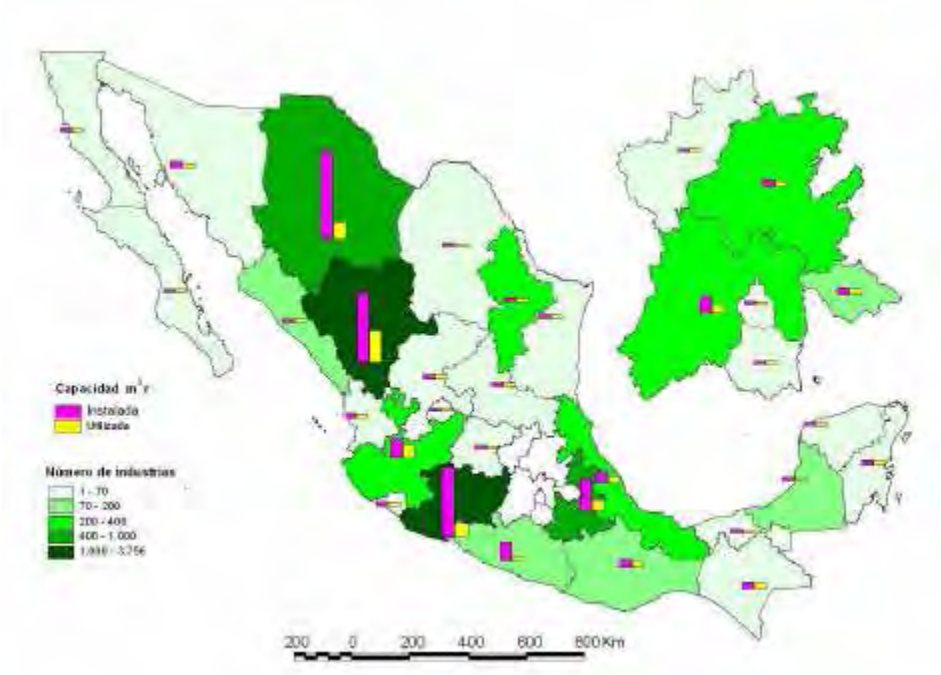
- Las mayores oportunidades están relacionadas con el mercado nacional, con la venta de madera aserrada y madera en rollo. Los mercados de productos de mayor valor agregado ofrecen oportunidades, pero requieren un esfuerzo de identificación.
- Para competir en los mercados, tanto nacionales como internacionales, se requiere eficiencia, calidad y uniformidad en los productos. Existe una competencia fuerte de la madera de Chile, de los Estados Unidos, de Canadá y de Brasil. Chile esta entrando al mercado con productos de bajo precio y calidad. México puede ofrecer un producto de mayor calidad, **pero necesita garantizar no sólo esta calidad sino la uniformidad.**
- Para mejorar la calidad y la eficiencia, factores claves para competir en el mercado, es la **búsqueda de economías de escala, estableciendo aserraderos u otras plantas industriales a través de alianzas entre comunidades**. El nivel

de producción debe permitir la eficiencia económica de la maquinaria instalada, lográndose mejorar la competitividad.

Cabe señalar que la política forestal no considera opciones para contrarrestar la visión de varios industriales que trabajan en una *estrategia de salida* que hace que minimicen sus inversiones y gastos de mantenimiento

Desde nuestro punto de vista, aun las cadenas productivas que ha impulsado la CONAFOR han carecido de análisis detallados de los mercados a los que pueden acceder

Mapa 4. Industria Nacional Maderable 2005: Capacidad y Número



Fuente: Anuario Estadístico de la Producción Forestal Nacional 2005.

La estimación de Torres Rojo sobre el número de aserraderos instalados en el país es considerablemente menor a 1,250. Con base en esta cifra este autor evalúa que la industria de aserrío opera en 56% de su capacidad instalada. La mayoría de estas industrias son pequeñas y obtienen una producción promedio diaria de menos de 20 mil pies tabla (94 m^3r), con un coeficiente de aserrío promedio de poco menos de 60%. También menciona que esta industria trabaja únicamente durante algunos meses del año y que la mayor parte de la producción de madera aserrada se vende sin estufar, ya sea

verde o secada al aire (FAO, 2004).

Hacia 2004 se registraban 8,903 industrias forestales maderables con capacidad instalada para procesar 28.9 mm^3r, para transformar 8.7 mm^3r (SEMARNAT, 2006), lo cual equivale a 37.7% de utilización.

Ilustración 1. Aserradero comunitario de Ixtlán.

Foto: Ariel Arias.

Ahora bien, la industria de fabricación de muebles consume poco más de 40% de los volúmenes demandados de madera aserrada: 26% para la fabricación de muebles, y 18% para la elaboración de partes para muebles (ITESM, 2005). Este sub-sector está integrado por mil 139 fábricas de muebles registradas, 86% de las cuales son pequeñas y muy pequeñas (de menos de 10 empleados); 12% de tamaño mediano y únicamente 2% son grandes. Estas empresas trabajan en promedio al 50% de su capacidad instalada (FAO, 2004) y su producción es básicamente artesanal.

Ilustración 2. Industria de muebles Comunidad de Ixtlán.

Foto: Ariel Arias.

La producción de muebles se concentra en diez entidades del país: Jalisco (16%), Distrito Federal (11%), Nuevo león (8%), Estado de México (7%), Chihuahua (7%), Baja California Norte (5%), Puebla (4%), Coahuila (3%), Michoacán (1%) y San Luis Potosí (ITESM, 2005). La principal materia prima utilizada en la fabricación de muebles es la madera, de la cual aproximadamente 70% es nacional y 30% se importa.

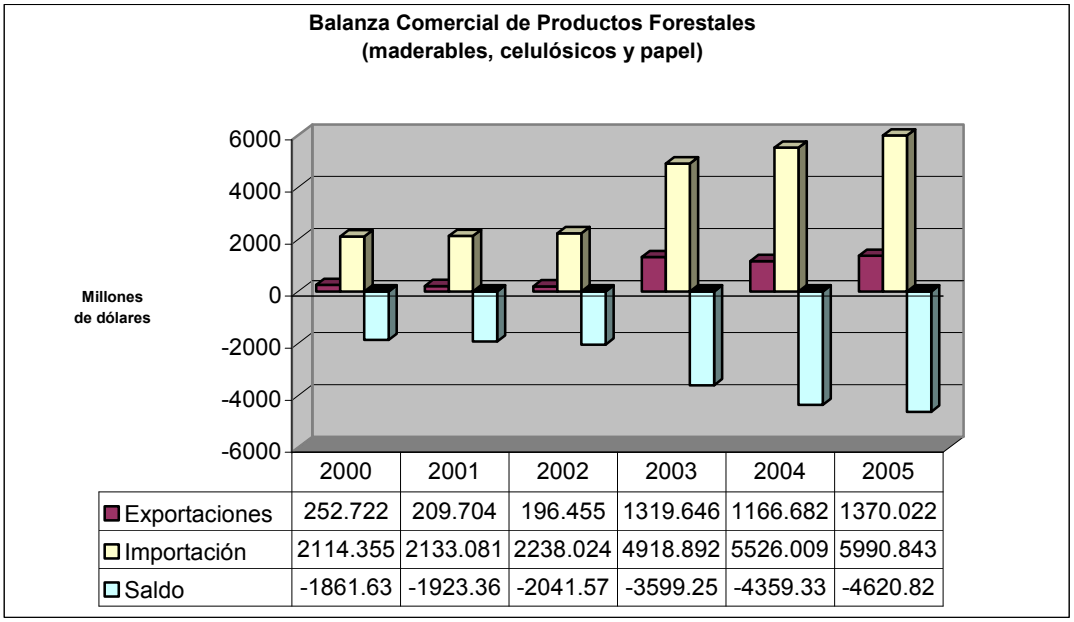
Después de la industria de fabricación de muebles, la industria del triplay y los tableros es la segunda en importancia en el sub-sector “Industria de la madera y productos de madera” en términos de valor. En el año 2000 funcionaban en el país 48 fábricas productoras de chapa y madera contrachapada, y 17 plantas productoras de tableros de madera (SEMARNAT, 2006), cuya producción registra en lo general una moderada tendencia a la alza.

Uno de los principales problemas a nivel de empresas de transformación es la falta de capital de trabajo. Como son estas empresas las que por lo general tienen que prefinanciar las tareas de preparación a la extracción (inventarios, monteo, marqueo) y la extracción misma, las limitaciones de capital de trabajo inciden directamente en los volúmenes extraídos. Para las empresas, el acceso a créditos es sumamente difícil debido a las políticas de los bancos.

La balanza comercial de productos maderables

Durante el quinquenio 2000-2005 la balanza comercial ha sido claramente deficitaria y el saldo negativo se ha incrementado permanentemente. En 2000 este saldo alcanzaba la cantidad de 1, 861. 630 millones de dólares (mdd) y las importaciones eran casi nueve veces mayores que las exportaciones. Seis años después, en 2005, el saldo negativo había aumentado en 148.2%, y tenía un costo de 4, 620 millones de dólares. Entre 2000-2005 el conjunto de las importaciones casi se triplicó.

Gráfica 36. Balanza comercial de productos forestales.



	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Exportaciones	252.722	209.704	196.455	1319.646	1166.682	1370.022
Importación	2114.355	2133.081	2238.024	4918.892	5526.009	5990.843
Saldo	-1861.63	-1923.36	-2041.57	-3599.25	-4359.33	-4620.82

Fuente: Elaboración propia con base en el Anuario Estadístico de la Producción Forestal Nacional 2005.

La balanza comercial forestal se desagrega en tres grupo que abarcan todos los productos forestales que se importan y exportan, estos los productos maderables, los celulósicos y los de papel. De estos tres grupos el que presenta mayor déficit es el de papel. En los primeros tres años analizados los productos de papel en promedio representaron el 54.2% del déficit de la balaza comercial, el los siguientes tres años esta tendencia se incrementó un 10% más, es decir que en promedio los productos de papel de 2003 a 2005 significaron el 65.4% del déficit de la balanza comercial forestal.

Tabla 2 Balanza comercial de los productos forestales

BALANZA COMERCIAL DE LOS PRODUCTOS FORESTALES 2000-2005 (Valor en miles de dólares)									
	Productos maderables			**Productos celulósicos**			**Productos de Papel**		
Año	Exportación	Importación	**Saldo**	Exportación	Importación	**Saldo**	Exportación	Importación	**Saldo**
2000	152,029	416,811	**-264,782**	11,122	552,557	**-541,435**	89,571	1,144,987	**-1,055,416**
2001	110,440	482,129	**-371,689**	3,277	484,799	**-481,522**	96,007	1,166,153	**-1,070,146**
2002	89,704	562,510	**-472,806**	4,309	542,641	**-538,332**	102,442	1,132,873	**-1,030,431**
2003	331,981	989,536	**-657,555**	24,798	591,935	**-567,137**	962,867	3,337,421	**-2,374,554**
2004	383,606	1,177,058	**-793,452**	26,074	714,324	**-688,250**	757,002	3,634,628	**-2,877,625**
2005	406,572	1,329,199	**-922,627**	25,219	742,548	**-717,329**	938,231	3,919,097	**-2,980,866**

Fuente: Elaboración propia con base en el Anuario Estadístico de la Producción Forestal Nacional 2005.

Como se mencionó, a partir del 2000 y hasta el 2005 los productos de papel han representado el componente mayor de las importaciones, sin embargo, también estos productos son los que, por medio de su exportación, han generado mayores ganancias a la economía nacional durante este periodo.

La importación de productos forestales durante el quinquenio considerado, se ha incrementado de manera considerable. En el caso de los productos maderables el valor de las importaciones pasó de 416. 811millónes de dólares a 1, 329.199 mdd lo que equivale a un incremento de 219%. Por otra parte aunque el monto de las exportaciones es reducido, su volumen se incrementó en 1,112.200 mdd, equivalente a un aumento de 431%. En términos absolutos y porcentuales fueron los productos de papel los que registraron el mayor incremento.

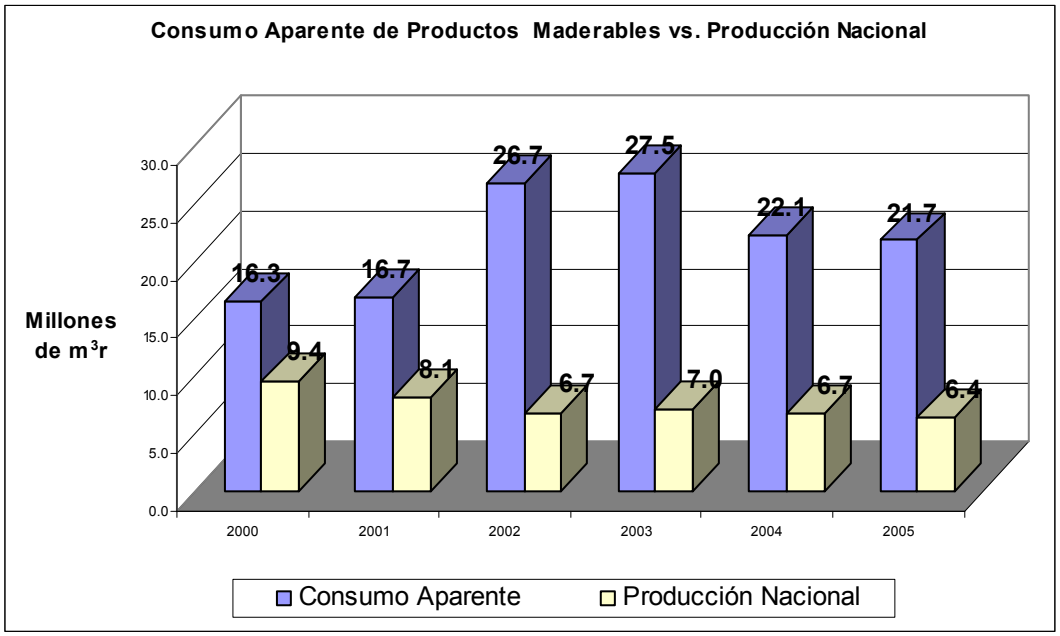
Todas las categorías de importación tienen una tendencia general a incrementarse, en especial la madera aserrada, pero también los muebles y demás productos secundarios: mangos de herramientas, pisos de madera, etc. En las importaciones, las categorías más importantes después de los muebles son las puertas, los mangos de herramienta y los pisos de madera.

Resulta paradójico que la caída de la producción forestal maderable se ha dado en el contexto de un fuerte crecimiento del consumo nacional aparente[11] de productos

[11] La demanda aparente se construye con la suma de la producción nacional más las importaciones menos las

forestales, una importante ventana de oportunidad que el sector forestal mexicano no ha podido aprovechar para crecer. Entre 1999 y 2003 esta demanda tuvo un aumento de 79% y aunque en 2004 y 2005 el consumo nacional aparente productos forestales tuvo un decremento (de 21%), la oferta forestal nacional cubría apenas el 30% de la demanda correspondiente a 2005.

Gráfica 37. Consumo aparente de producto maderables vs. Producción nacional.



Fuente: Elaboración propia con información del Anuario Estadístico de la Producción Forestal 2005.

El déficit creciente de la balanza comercial forestal es el reflejo de la alza en el consumo nacional aparente, a la baja en la producción forestal maderable, así como también a la eliminación de aranceles para los países con a los productos forestales provenientes de Canadá, y los Estados Unidos de América.

La desaparición de las barreras arancelarias en materia forestal comenzó a inicios de la década de 1990, por medio de diferentes acuerdos comerciales. [12] Sin embargo esto se consolidó a mediados de esta década con el Tratado de Libre Comercio de América del

exportaciones. No representa el consumo real, ya que en él tiene un fuerte peso el abasto a partir de extracciones forestales ilegales.

[12] En 1991 "Chile y México suscribieron un Acuerdo de Complementación Económica (ACE Nº 17) en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). Este Acuerdo, que constituyó un nuevo modelo de integración entre Chile y los países latinoamericanos, se fijaba como meta intensificar las relaciones económicas bilaterales por medio de una liberalización total de gravámenes y restricciones a las importaciones originarias de las Partes" (http://www.bilaterals.org/article.php3?id_article=2035).

Norte (TLCAN) en l994,[13] con el cual las barreras arancelarias con Canadá y Estados Unidos se eliminaron paulatinamente hasta llegar a aranceles cero en enero del 2004. Aunado a TLCAN, México cuenta con más de 11 Tratados de Libre Comercio que se vinculan con el sector forestal. Sin embargo, los más importantes por el impacto que han generado en el sector son los tratados bilaterales de Chile y de Japón, firmados en 1998 y 2004 respectivamente, el último tratado relevante es el que Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea (TLCUE) firmado en 1997. Al igual que con el TLCAN, como parte de estos tratados, los aranceles comerciales con estos países y regiones han desaparecido paulatinamente.

Datos de la Secretaria de Economía reportan que de 2002 a 2004, Estados Unidos de América continúan siendo el principal socio comercial en todas las categorías de exportación y en la mayoría de las categorías de importación ocupando cerca del 70.7%, Canadá (3.9%), Unión Europea (10%), por ejemplo importación de pisos de madera, de Alemania, y muebles de cocina de Italia; Chile (3.9%), principalmente madera aserrada y el 1% de Japón (CONAFOR, 2006a); además, también reporta que 4.4% de las importaciones nacionales provienen de China, principalmente con artículos de mesa y Brasil, países con los que México no ha firmado Tratados de Libre Comercio.

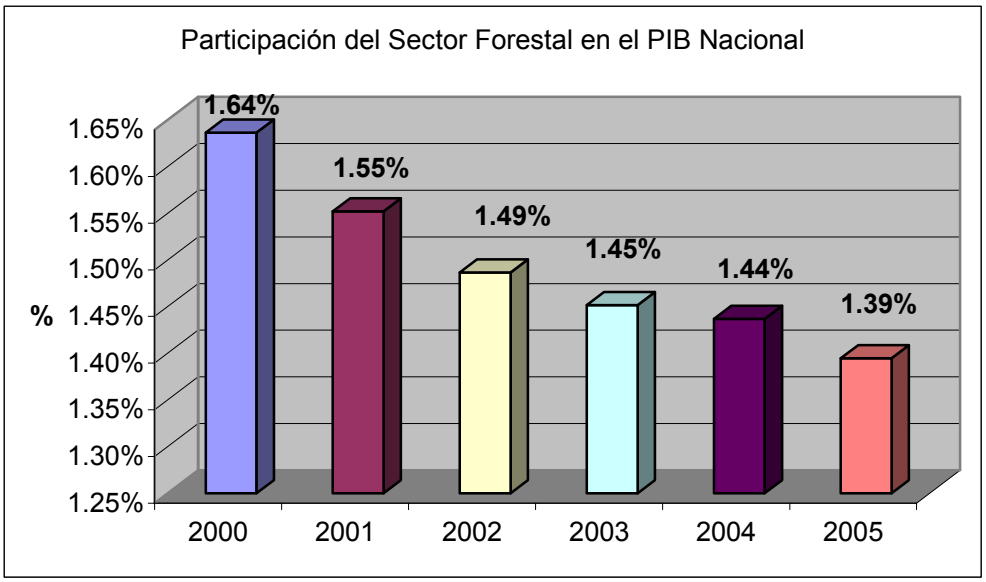
Finalmente, para explicar la caída de las exportaciones hay que considerar ciertamente factores coyunturales, como la recesión del 2001 o la sobrevaluación del peso después de esa fecha. Los efectos que causan los aspectos devaluatorios. Sin embargo hay que tener presente de manera prioritaria elementos estructurales, como la consolidación de China como un competidor a nivel mundial en una categoría de artículos de mesa o cocina, en la que México tuvo un papel relevante a finales de los noventa y que hoy encajan bien con las ventajas competitivas de China (tamaño reducido y carácter masivo). En cambio, ciertas categorías de muebles, en especial muebles voluminosos o con elementos artesanales importantes, seguirán teniendo buenas probabilidades de exportación para el país.

Participación del Sector Forestal en la Economía Nacional

[13] En el Art. 302 del TLCAN se establece la eliminación de los aranceles paulatinamente, con la meta de desgravar a los productos de importación, procedentes de Canadá, Estados Unidos y México. En Tratado con Chile entro en Vigor 1 de agosto de 1999, el de Japón entro en vigor ese mismo año. El TLCUE fue ratificado en el 2000.

Desde el año 2000 hasta 2005, la aportación del sector forestal al PIB nacional ha variado muy poco, sin embargo, esta mínima variación mostró una tendencia negativa. La mayor participación del sector forestal en el PIB nacional en el decenio considerado se dio en el 2000 (1.6%), después de ese año la participación se ha reducido de forma constante hasta llegar 1.39% en 2005.

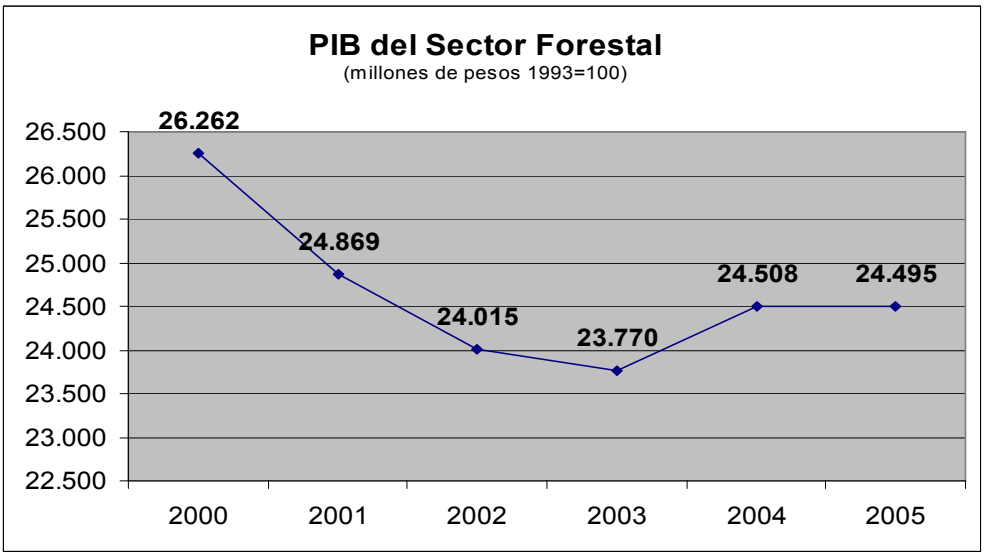
Gráfica 38. Participación del sector forestal en el PIB nacional.



Fuente: Elaboración propia con base en el Anuario Estadístico de la Producción Forestal Nacional 2004 y 2005.

Como sucede con otros indicadores del desempeño del sector, el valor del PIB forestal registra una caída de 9.5% entre 2000 y 2003. En 2004 el valor tiene una cierta recuperación y mantiene prácticamente estable su valor en el 2005, cuando el PIB sectorial sumó 24,495 millones de pesos. El mejor desempeño del PIB sectorial respecto a los indicadores que hemos descrito hasta aquí tiene que ver con la forma en que se integra este valor y que incluye: industria de la madera y productos de la madera, productos de papel, imprenta y editoriales y silvicultura (SEMARNAT, 2006:4).

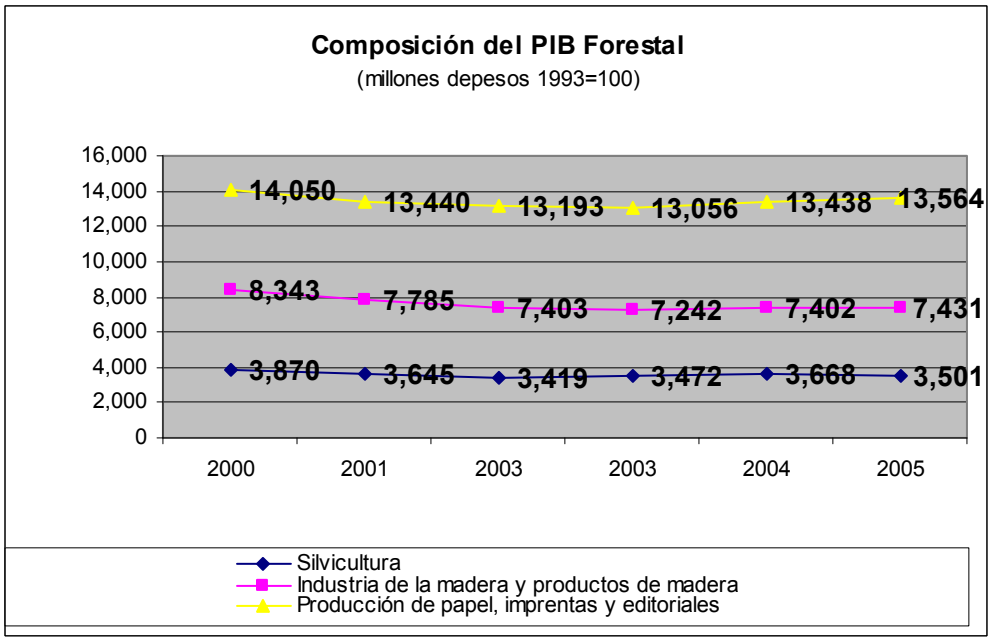
Gráfica 39. PIB del sector forestal.



Fuente: Elaboración propia con base en el Anuario Estadístico de la Producción Forestal Nacional 2005.

A continuación se muestra desagregado el PIB forestal, como se pude observar la silvicultura en estos seis años nunca ha representado más del 15% del PIB forestal; las actividades derivadas de la Industria de la madera y sus productos han fluctuado, en este periodo entre el 32 y el 30%; finalmente la producción de papel, imprentas y editoriales han contribuido más al PIB de este sector, ya que desde el 2000 y hasta el 2005 la participación fue del 53.5% en el 2000 a 55.4% en el 2005.

Gráfica 40. Composición del PIB forestal.



Fuente: Elaboración propia con base en el Anuario Estadístico de la Producción Forestal Nacional 2004 y 2005.

A partir del 2000 y hasta el 2004 el valor económico de las actividades silvícolas ha presentado una mayor reducción en términos relativos (-3.4%) que el valor económico de la industria forestal, que fue de -2.6% (FAO, 2004). El propio PNF 2007-2012 considera que el valor económico de las actividades silvícolas se ha visto afectado en mayor medida por la apertura comercial, que el de la industria forestal, además de que las primeras actividades han tenido mayores problemas de recuperación que las actividades económicas de la transformación industrial. (SEMARNAT-CONAFOR, 2007:38).
Los principales consumidores de madera aserrada en el país son:

1. **Empresas muebleras**.
2. **Empresas de construcción** (obra negra).
3. **Empresas que producen productos de obra blanca** como puertas, cocinas integrales, closets, lambrines, duelas, y canceles.
4. **Empresas que producen cajas o tarimas de madera**.
5. **Carpinterías**.
6. **Otros consumidores de madera aserrada** (productores de marcos para cuadros o espejos, productores de carretes y los productores de mangos de herramientas)

Oportunidades de mercado

La importación de madera crece año con año con la consecuente pérdida de participación de mercado de las maderas mexicanas. En caso de los pinos, los productos mexicanos son están desplazados por sustitutos cuyas características naturales son iguales o inferiores a las mexicanas, **pero su valor agregado y servicio de ventas son mejores para los compradores más importantes**. En cuanto a las maderas tropicales, la principal importación es un sustituto de la caoba que se ofrece a un **precio muy inferior**. Las maderas comunes tropicales, las especies más abundantes del trópico, han perdido están ventas desde hace varios años debido a la sustitución por otros materiales.

Los aserraderos y las madererías venden la madera verde, dejando la actividad del secado a los compradores, sin reconocer el secado como condición para agregar valor al producto final, junto con otras actividades como el cepillado de la madera o su corta como dimensionados. Adicionalmente los sistemas y prácticas de clasificación de la madera son deficientes, limitan la calidad de la producción y ocasionan pérdida de valor.

En el caso de madera de pino, la existencia de una sola categoría de madera obliga a los compradores a comprar en el mismo lote especies de pino que pueden ser muy discrepantes entre sí. En el caso de las maderas tropicales, no existen normas de clasificación que permitan a los compradores prever la cantidad de albura que estarán comprando en un determinado lote.

Existe un importante problema de escalas en la producción y comercialización de madera. Muchas de los aserraderos y madererías no cuentan con la infraestructura ni con la capacidad de inversión para ofrecer un servicio adecuado a clientes.

Las maderas importadas están penetrando en los segmentos de mercado más dinámicos del país (producción de tarimas y de muebles) en tanto que los productos mexicanos han mantenido su participación de mercado la construcción y las carpinterías. Los compradores no están dispuestos a pagar más, aun cuando reconocen las mejores características naturales de la madera mexicana. [14]

Recomendaciones

i. Aumentar valor a los productos de los aserraderos y mejorar sus servicios;
ii. Mejorar los sistemas de clasificación;
iii. Establecer sistemas de información de mercado para las empresas forestales (primarias y secundarias);
iv. Identificar las necesidades de los productores de muebles, considerando que es este el segmento de consumidores más dinámico ;
v. Definir un proceso de promoción en el que las madererías estén incluidas.
vi. Incrementar la capacitación especializada en estos aspectos.

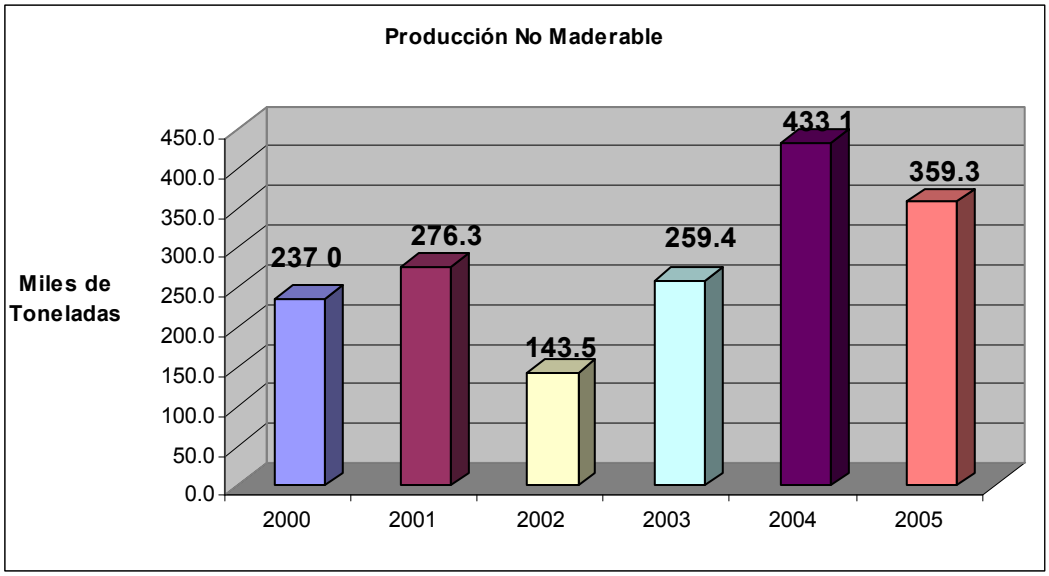
La producción forestal no maderable

Otros recursos forestales, además de la madera, son susceptibles de aprovechamiento para fines de autoconsumo o comercialización. Las zonas áridas y semiáridas, que en el país abarcan 58.5 millones de ha tienen un fuerte potencial de aprovechamiento de este tipo de productos, sin embargo la enorme mayoría de su extensión se encuentra fuera de

[14] Conversación con industriales de Chiapas y un comprador de Guerrero

sistemas de manejo forestal. Los bajos precios de productos no maderables como materias primas, la extrema fragmentación de sus mercados, y el escaso nivel de transformación, mantienen el aprovechamiento de estos ecosistemas en el nivel de las actividades de subsistencia. Estas condiciones tienen impactos de fuerte sobre-explotación de los recursos y de los recolectores, que suelen ser los miembros más pobres de las comunidades. Grandes extensiones de las zonas áridas y de las selvas bajas caducifolias son sometida al pastoreo libre, de fuertes impactos ambientales, además de que son vulnerable a los cambios de uso de suelo para la agricultura, como lo expresa la intensa sustitución de la selva baja del Sur del estado de Oaxaca, considerada como zona prioritaria para la conservación por la CONABIO,[15] por plantaciones mono-específicas de maguey que se destina a abastecer el incremento de la demanda internacional de tequila, favorecido por la apertura comercial.

Gráfica 41. Producción no maderable.



Fuente: Elaboración propia con base en el Anuario Estadístico de la Producción Forestal Nacional 2005.

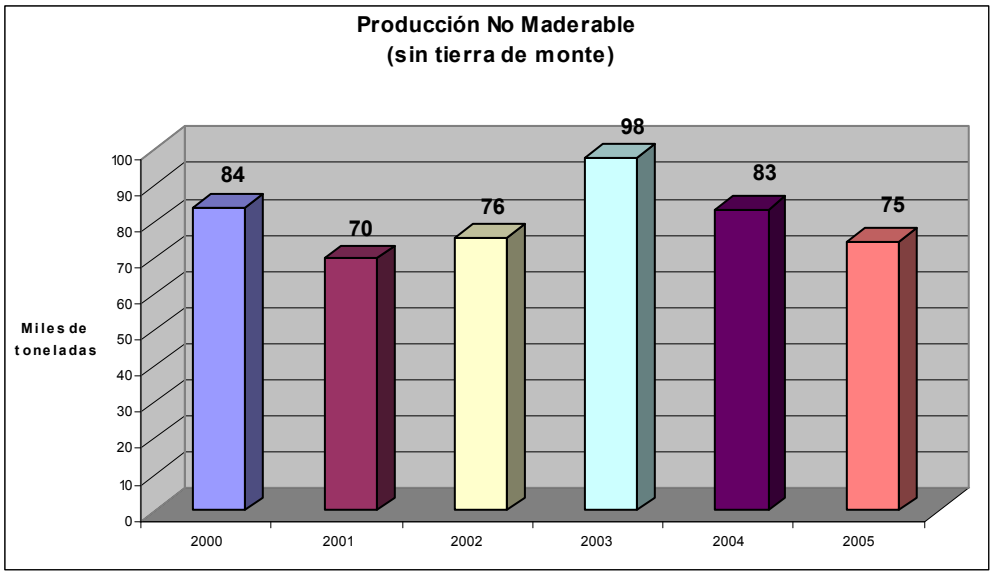
Los productos no maderables que se extraen del bosque y se comercializan son la tierra de monte, la resina, la cera, las fibras, rizomas y otros[16]. Sin embargo, como se verá más

[15] Esta el una de las áreas de mayor bio-diversidad del país, caracterizada por una elevada presencia de especies endémicas.

[16] Otros incluye: hojas (orégano, palma, laurel, etc.); frutos (corozo o coyol, coquito de aceite, cascalote, nuez, almendra, piñón, pimienta, etc.); corteza (mezquite, mauty, guamuchil, timbe, quinina, otras especies tropicales); tintes (palo tinte, añil, etc.); esencias y aceites (linalóe, jojoba); plantas (cactáceas, orquídeas); pencas de maguey, soto.

adelante la tierra de mote es el producto no maderable con mayor número de toneladas extraídas, es decir, que en la gráfica que a continuación se expone más del doble de las toneladas constituye tierra de monte.

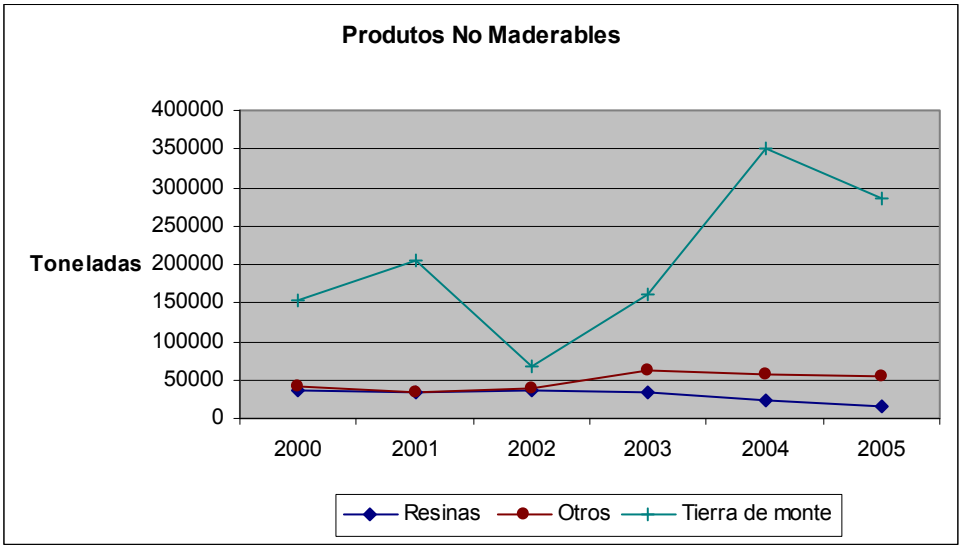
Gráfica 42. Producción no maderable sin tierra de monte.



Fuente: Elaboración propia con base en el Anuario Estadístico de la Producción Forestal Nacional 2005.

El problema que presenta la venta de la tierra de monte, en primer lugar, es el impacto que genera el los ecosistemas de donde es extraída, ya que degrada drásticamente y erosiona los suelos forestales, poniendo en riesgo la productividad de esas zonas. El segundo punto en contra de la extracción de este producto no maderable son los bajos precios que se manejan en el mercado nacional, los cuales no se cubren en absoluto los impactos generados en los ecosistemas por la extracción de la tierra de monte.

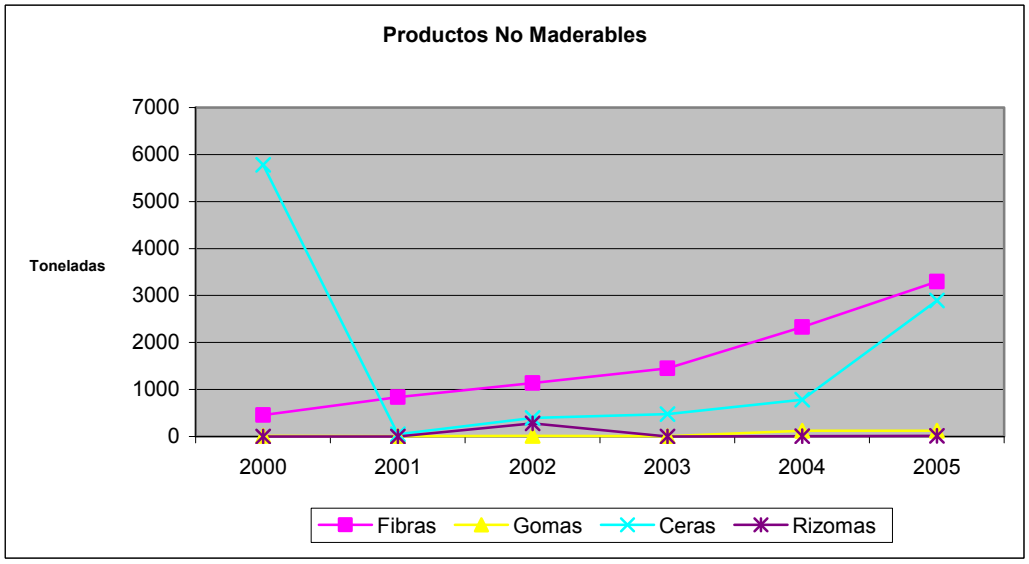
Gráfica 43. Productos no maderables (resinas, otros y tierra de monte).



Fuente: Elaboración propia con base en el Anuario Estadístico de la Producción Forestal Nacional 2005.

Existe un fortísimo sub-registro de esta producción. A partir de las cifras oficiales, las entidades federativas con mayor producción de productos forestales no maderables son Distrito Federal, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Sinaloa y Sonora. Los productos con mayor volumen de extracción son la tierra de monte y la resina. Por el valor de la producción, los estados que generan mayores ingresos son Coahuila (productor de cera), Michoacán (de resina), Nuevo León, Tamaulipas y Veracruz.

Gráfica 44.Productos no maderables (fibras, gomas, ceras y rizomas).



Fuente: Elaboración propia con base en el Anuario Estadístico de la Producción Forestal Nacional 2005.

Oportunidades de mercado de productos no maderables

La tierra de monte, el suelo orgánico, es el recurso no maderable con mayor nivel de extracción, el de menor valor en el mercado y el que genera mayor impacto ambiental. La extracción genera procesos de erosión extrema en las áreas donde esta extracción se practica, al punto que especialista en el tema consideran que su ejecución debiera prohibirse por completo. Una política de impulso intensivo a la producción de sustitutos (composta) podría responder a la demanda que ejercen los jardines urbanos, generar fuentes de ingresos y contribuir en la solución de los graves problemas de manejo de residuos sólidos de los centros urbanos. En la actualidad las entidades con mayores niveles de extracción de suelo para su comercialización sean –junto con Sonora- el Distrito Federal, el Estado de México y el de Morelos, cuyas áreas forestales son las de mayor fragmentación y fragilidad en el país. Consideramos que este tipo de políticas tendría un impacto ambiental positivo mucho mayor, que el de la veda a las extracciones forestales a la que están sujetos desde hace décadas los bosques del Distrito Federal.

Tabla 3. Precio medio nacional por tonelada de no maderable 2000-2005.

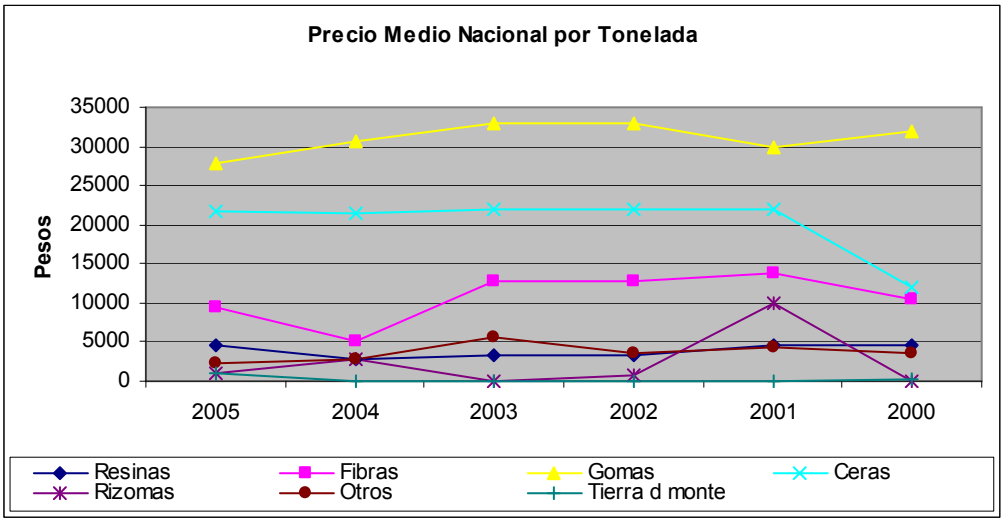
Precio Medio Nacional por Tonelada en pesos							
Años	**Resinas**	**Fibras**	**Gomas**	**Ceras**	**Rizomas**	**Otros**	**Tierra de monte**
2005	4,517	9,395	27,899	21,592	1,000	2,276	900
2004	2,754	5,079	30,586	21,435	2,926	2825	105
2003	3,327	12,736	33,000	22,000	0	5,551	81
2002	3,361	12,770	32,899	22,000	700	3,543	66
2001	4,494	13,904	30,000	22,000	10,000	4,358	109
2000	4,481	10,407	31,919	12,130	0	3,704	154

Fuente: Elaboración propia con base en los Anuarios Estadísticos de la Producción Forestal Nacional 2000-2005.

El producto mejor pagado a nivel nacional es la goma, sin embargo, la producción nacional es mínima, en el 2005, sólo los Estados de Quintana Roo y Campeche producían gomas. El segundo Producto mejor pagado es la cera y para este mismo año la única entidad federativa que contaba con producción de cera era el estado de Coahuila. Las fibras se ubican en el tercer lugar como producto no maderable mejor pagado por tonelada y los estados que en el 2005 tuvieron producción fueron Durango, Nuevo León

Tamaulipas y Puebla. Finalmente, en cuarto lugar se ubica la resina cuyo principal productor es el Estado de Michoacán.

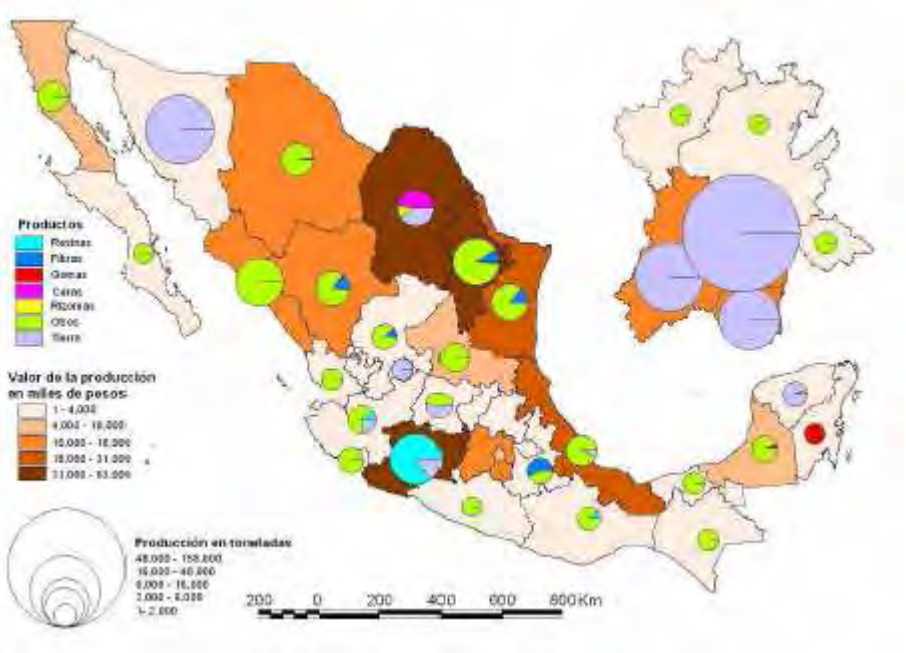
Gráfica 45. Variación del precio medio nacional por tonelada.



Fuente: Elaboración propia con base en el Anuario Estadístico de la Producción Forestal Nacional 2005.

En la gráfica anterior se puede apreciar los cambios que han sufrido, a lo largo del periodo analizado, los precios de los distintos productos. La reina, gomas, la tierra de monte y otros presentaron principalmente tendencias a la alza, las bajas registradas en sus precios no fueron tan drásticas. Ahora bien, los precios de la fibra y de las ceras han sido más o menos constantes, sin embargo, la fibra tuvo una baja muy drástica en el 2004 y la cera presentó una alza importante en el 2001. En el caso de los rizomas la tendencia es muy heterogénea ya que en el 2000 y 2003 no hubo producción.

Mapa 5. Producción Forestal No Maderable 2005: Producto, Volumen y Valor



Fuente: Anuario Estadístico de la Producción Forestal Nacional 2005.

A pesar de la tradición e importancia de la extracción de algunos productos forestales no maderables (como sucede con los hongos y con algunas plantas medicinales) el gobierno no ha logrado definir lineamientos para promover estos productos, de forma que representan complementos importantes a los ingresos familiares o fuentes de empleo en las comunidades. No obstante algunas experiencias exitosas apoyadas por PROCYMAF (embotelladoras de agua y resinas) muestran el potencial de la recolección y agregación de estos productos. Además de las embotelladoras de agua y de la recolección y procesamiento de resina son potencialmente importantes: la fabricación de artesanías con maderas “no convencionales” (maderas comunes tropicales y especies de la selva baja caducifolia) y algunas plantas medicinales como la flor de la manita de león o mecapal xóchitl (Chiranthodendron pentadactylum) de alto valor comercial y utilizado en la herbolaria tradicional.

Las extracciones forestales ilegales

Aunque no existe una evaluación sistemática de las extracciones forestales ilegales en el país, la SEMARNAT estima que en 1998 se extrajeron de manera ilegal alrededor de 13.3 millones de m^3r destinados a la producción de madera industrial. En ese año cuando la producción forestal era mayor a la de 2005 (y presumiblemente a la actual) y la demanda

de productos forestales era también menor, la producción ilegal –según la propia SEMARNAT- representaba 160% del total del volumen de madera regular y 214% del abasto regular a la industria de aserrío, coincide con la cifra de 13 millones de m^3r como monto de las extracciones. El Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible evalúa que anualmente se extraen de manera ilegal 7 millones de m^3r de madera (CCMSS, 2007). El Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012 evalúa que el volumen de esas extracciones oscila entre 3 a 5 millones de m^3r anuales. El CCMSS estimaba también que la extracción ilegal genera pérdidas a las comunidades cercanas a 4 mil millones de pesos, mientras que las pérdidas fiscales, correspondientes al impuesto al valor agregado (IVA) por la primera transformación de la madera (CCMSS, 2007) ascienden a 541.9 millones de pesos.

El peso de la producción ilegal varía considerablemente en las distintas regiones del país. La PROFEPA señala que en 2005 el 60% de los aprovechamientos ilegales se concentró en 15 de las 100 zonas forestales identificadas como críticas por esa institución. Para 2006 el número de zonas críticas prioritarias se incrementó a 32, once de las cuales se encuentran en 11 Áreas Naturales Protegidas.

Las extracciones ilegales no son un fenómeno homogéneo, como situaciones "tipo" consideramos: las extracciones asociadas a la presencia de fuertes restricciones al aprovechamiento forestal (ANP y zonas bajo veda), las asociadas a pequeños predios con deterioro de los recursos donde la producción regular resulta poco rentable y las zonas de conflicto inter-comunitario. Proponemos también que parte de la caída en el volumen autorizado experimentado a partir de 2001 –y que en parte se ha compensado con extracciones clandestinas- tiene que ver con un incremento del nivel de exigencia de la autorización de los aprovechamientos forestales.

Además de la pérdida de recursos económicos que generan a las comunidades dueñas de las tierras forestales, las extracciones irregulares tienen impactos negativos en las condiciones de los recursos forestales, en el capital social local (comunitario y municipal) y en la capacidad de competitividad de los productores regulares de las zonas donde la extracción ilegal alcanza un nivel suficiente para influir en los mercados regionales de madera. En algunas de estas regiones un nuevo factor de riesgo está dado por la asociación de las extracciones forestales ilegales y el narcotráfico. Como hemos

mencionado, los conflictos agrarios internos a los núcleos agrarios y entre ellos, son un factor que favorece las situaciones que hemos descrito. Las actividades ilegales son favorecidas por las condiciones de incertidumbre y falta de protección en las áreas en disputa. Por último algunos compradores locales de madera también encuentran ventaja en este tipo de condiciones, poniendo a su disposición materia prima de menores precios.

Las comunidades productoras regulares invierten esfuerzos considerables en mantener vigilancia continúa en las áreas forestales que resulta determinante en su conservación.[17] No obstante la articulación de estos esfuerzos con la vigilancia y procuración de justicia institucionales es en general precaria.[18] El sistema de procuración de justicia ambiental y forestal enfrenta a su vez graves deficiencias y problemas: la PROFEPA tiene fuertes carencias de recursos humanos, materiales y de atribuciones, su operación tiende a priorizar la revisión de la operación de los productores regulares, carece de estrategias regionales de combate a la tala ilegal y su actuación en este rubro se limita en gran medida a la atención a denuncias ciudadanas que reportan solo una pequeña minoría de las irregularidades que se cometen. [19]

Por otra parte, el proceso de procuración de justicia ambiental resulta lento y tortuoso: los dictámenes de la PROFEPA deben turnarse al Ministerio Público, y es este -si lo considera procedente- quien puede ordenar la movilización del aparato judicial. Finalmente son los jueces del fuero común quienes dictaminan la existencia o no de faltas a la ley y establecen las sentencias correspondientes. En la gran mayoría de los casos ni el Ministerio Público ni el aparato Judicial tienen formación en temas ambientales o forestales, que pocas veces tienen prioridad en sus agendas, muchas veces saturadas. De ahí la percepción común entre las comunidades forestales sobre la impunidad que gozan quienes cometen delitos forestales y la necesidad de que los propietarios protejan activamente las áreas forestales.

Dentro de las causas estructurales de la tala ilegal se encuentran el bajo “costo” de violar

[17] La protección comunitaria abarca regularmente el conjunto de las áreas forestales de las comunidades, aunque el área sujeta a extracciones sea una proporción minoritaria del conjunto de los territorios forestales.
[18]Tanto los dueños de los recursos como los inspectores de PROFEPA solo pueden detener a quienes participan en extracciones ilegales si ellos son capturados en flagrancia. Los delitos forestales no son considerados “graves” y quienes los cometen alcanzan la libertad bajo fianza.
[19]En México se estima que solo uno de cada 10 delitos cometidos se denuncian en el terrenos ambiental y forestal este margen es aun menor, debido –entre otros factores- al riesgo que los denunciantes asumen.

la ley forestal frente a la insuficiencia de incentivos para los productores regulares que deben asumir mayores costos de producción y costos de transacción particularmente elevados[20] y finalmente la inexistencia de sistemas de reconocimiento o certificación de la legal procedencia de la madera.

En este contexto el decreto del Congreso de la Unión del 5 de septiembre de 2007 que obliga a la administración pública federal a limitar sus adquisiciones de productos forestales a aquellos que cuenten con certificación de legal procedencia puede tener gran trascendencia para el futuro del sector y para la conservación de las áreas forestales del país:

> *Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal realizarán las acciones necesarias para que a partir del 1 de marzo de 2008, el papel que adquieran contenga en su composición material reciclado, fibras naturales no derivadas de la madera o materias primas provenientes de bosques y plantaciones que se manejen de manera sustentable…* (Decreto de Legal Procedencia Art. 1).
>
> *A más tardar el 1 de noviembre de 2007, las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal adoptarán e instrumentarán las acciones necesarias para que: I. La madera y muebles elaborados con este material que adquieran provengan de aprovechamientos forestales autorizados; II. En la instalación de madera en acabados de inmuebles se utilice aquélla de legal procedencia, conforme a las disposiciones aplicables en materia ambiental…* (Decreto de Legal Procedencia Art.3).

No obstante desde un principio la implementación de esta iniciativa enfrenta dos fuertes retos: la inexistencia de un sistema de certificación de las cadenas de custodia y acreditación que cuente con credibilidad, legitimidad y capacidad y la oposición de grupos de interés involucrados en el comercio de la madera, que pueden capturar importantes ganancias diferenciales al comercializar en el mercado regular, madera de origen ilegal, que se adquiere a menores precios.

El análisis del monto y las dinámicas de la producción ilegal y las deficiencias del sistema de procuración de justicia ambiental forestal, son otros de los temas que requiere un tratamiento más extenso, necesario para el diseño de una estrategia que permita resolverlo.

Antes de la administración 2000-2006, y aún en sus primeros años, se impulsó la

[20]Dentro de los costos de transacción de la producción forestal regular cabe considerar: los costos de la gestión colectiva (entre los miembros de las comunidades forestales), los trámites de obtención de permisos y las auditorias de la PROFEPA.

certificación del manejo forestal como un instrumento que podía contribuir a regular la producción forestal, y favorecer la solución de conflictos internos, así como la organización interna para fortalecer la producción forestal, además de favorecer el acceso a mercados, y eventualmente representar un sobreprecio por dar la garantía de que los productos maderables generados se hacía con un completo respeto a aspectos ambientales y sociales (criterios de sustentabilidad), de manera tal que se incluyó en la LGDFS el objetivo y la responsabilidad de la CONAFOR y de la SEMARNAT de promover la certificación del manejo forestal.[21]

No obstante a partir del 2004 este impulso se desacelera. El PROCYMAF II deja de ofrecer los apoyos que incluía en su primera versión y en lo que respecta al PRODEFOR, "*de las 15 subcategorías apoyadas en 2005, las más importantes por su frecuencia fueron: Ejecución del Programa de Manejo Forestal, Equipamiento al Silvicultor, Estudio, Técnico Justificativo y Elaboración de Programa de Manejo Forestal; estas cuatro suman 49.4% del total; en cambio, las menos frecuentes fueron: Certificación de Manejo Forestal Sustentable, Investigación Aplicada y Transferencia de Tecnología, Asistencia Técnica y Capacitación, la suma de sus frecuencias es de sólo 2.9%*" (UACh, 2006).

1.5 Tipología de Productores Forestales

Tipología de productores

Entre las comunidades forestales existe una gran diversidad de condiciones, en cuanto al capital natural del que disponen, el nivel de organización con el que cuentan y el grado de desarrollo de la actividad forestal. Desde hace más de diez años, PROCYMAF y posteriormente CONAFOR han reconocido esta variedad de condiciones y la necesidad de adecuar los instrumentos de la política pública a condiciones diferenciales. En

[21] El PROCYMAF, sobre todo en su primera fase, invirtió muchos recursos en promover procesos de certificación del proceso de extracción y transformación de la madera. Sin embargo, por el momento, las comunidades no logran un mayor precio con la certificación. El único beneficio es hasta ahora de imagen. Un aspecto adicional al que contribuye la certificación y no se reconoce es que contribuye a fortalecer a los núcleos agrarios y a transparentar la actividad en su interior.
Tampoco existe una apelación, un "label" o unas marcas que reflejen la calidad de los pinos que se extraen de los núcleos agrarios y los diferencien de la otra madera existente en el mercado. No obstante, mucha madera de Durango, Guerrero, Michoacán, y Oaxaca de crecimiento lento, presentan características que les permitirían reivindicar este tipo de distinción.

respuesta a esta preocupación se propuso, desde el Estudio Sectorial promovido por el Banco Mundial y publicado en 1995 una tipología de comunidades productoras forestales. Esta tipología maneja cuatro tipos:

Tipo I.- Productores potenciales. Cuentan con recursos con potencial de aprovechamiento forestal maderable, pero no realizan extracciones, debido a una variedad de condiciones como la carencia de un plan de manejo forestal, o de medios para su ejecución, han decidido no aprovechar el bosque, carecen de caminos forestales, entre otras.
Tipo II.- Productores que venden madera en pie. El aprovechamiento forestal se realiza por terceras personas, sin que el propietario o poseedor participe en alguna fase del aprovechamiento.
Tipo III.- Productores de materias primas.- Participan en alguna fase de la cadena productiva, generalmente venden madera a pie de brecha.
Tipo IV.-Productores con capacidad de transformación y comercialización. Disponen de infraestructura para obtención de madera serrada y en ocasiones de productos de mayor valor agregado. Realizan directamente la comercialización de sus productos.

La tipología parte del supuesto (generalmente comprobado en campo) de que la forma en que las comunidades comercializan la producción forestal maderable que la tipología maneja como indicador central, está asociado a niveles de organización y capacidades productivas; No obstante pasa inevitablemente por alto muchas particularidades de las comunidades forestales.

La tipología ha sido instrumento importante para orientar las estrategias de PROCYMAF y CONAFOR en distintas formas, principalmente para: (1) La definición de contrapartidas de los beneficiarios; (2) Reconocer y promover los diferentes niveles de organización para la producción; y (3) Promover un desarrollo gradual, que responda a las distintas necesidades y condiciones.

Cabe resaltar que se carece de información precisa sobre el número y ubicación de las comunidades y productores forestales en el país, por ende de su distribución en la tipología propuesta. Sólo pudimos hacer un análisis para el proyecto PROCYMAF, por ser para el que la CONAFOR tuvo información. La siguiente tabla muestra el universo de atención por tipo de productor que tuvo el proyecto entre 2000-2006.

Tabla 4. PROCYMAF. Padrón de Ejidos y Comunidades 2000 a 2006.

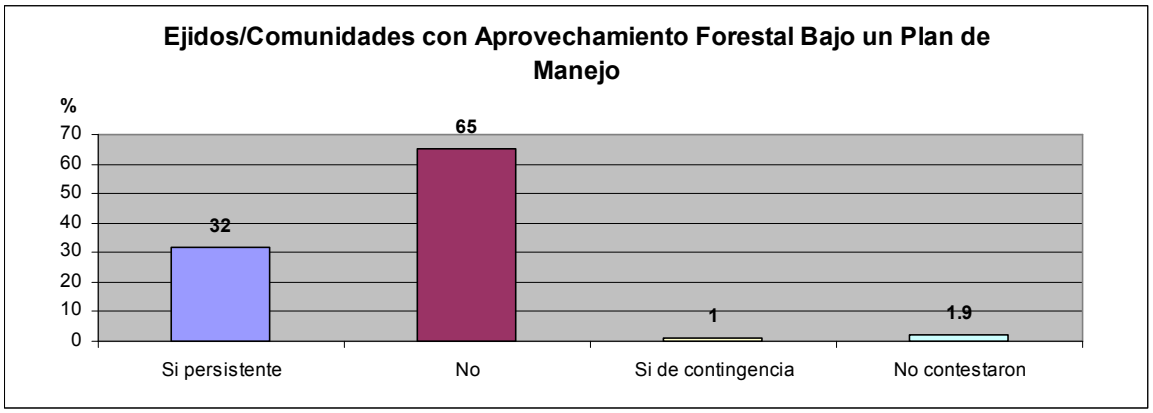
PRODUCTOR	2000*	2001*	2002*	2003**	2004***	2005***	2006***
Tipo I	147	168	186	494	399	486	545
Tipo II	77	79	77	409	335	391	430
Tipo III	32	33	36	69	117	188	175
Tipo IV	27	30	30	63	104	123	131
TOTAL	283	310	329	1,035	955	1188	1281

* Oaxaca
** Incluye los estados de Guerrero, Jalisco, Michoacán y Oaxaca
*** Incluye los estados de Durango, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Oaxaca y Quintana Roo
Fuente: Datos de la CONAFOR. Elaboración propia

Se aprecia que el mayor porcentaje de los productores en la tipología es de Tipo I y II (80% promedio en el periodo[22]) este dato permite considerar que a nivel país la proporción es similar y esto justifica que la CONAFOR incorpore estrategias y acciones específicas para atender a este tipo de productores.

Para reforzar lo anterior, la encuesta de Línea Base de PROCYMAF II indicó que en los cinco estados de bosque templado donde trabajó el Programa, solamente el 32% de las comunidades de la muestra tuvieron permisos de aprovechamiento persistente, es decir que en 2007, cuando se aplicó la encuesta en campo, 67% de estas comunidades eran comunidades tipo I.

Gráfica 46. Ejidos/Comunidades con Aprovechamiento Forestal Bajo un Plan de Manejo.

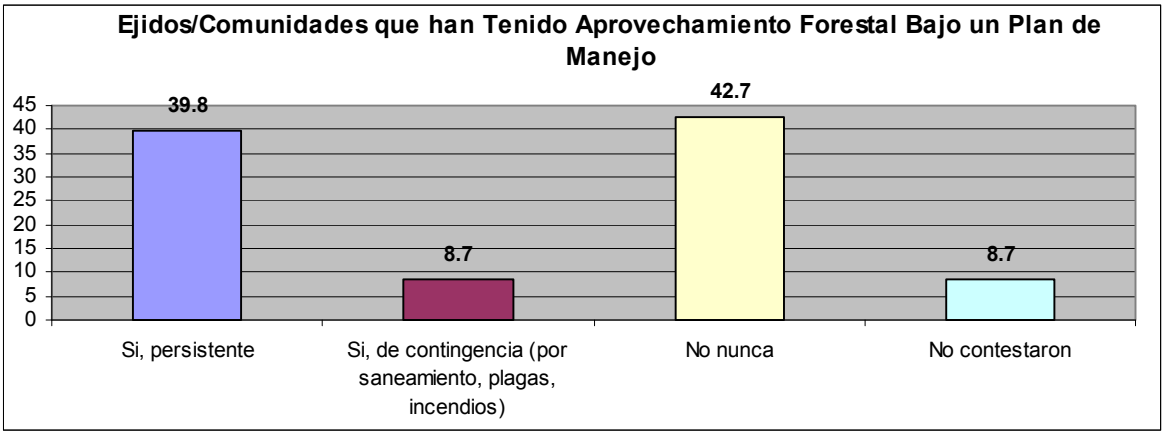


Fuente: Encuesta para la Línea Base de PROCYMAF II

[22] El promedio para los productores Tipo I para el periodo fue de casi el 50% del total anual.

La encuesta muestra también que el número de comunidades que ha tenido planes de aprovechamiento en el pasado es mayor que los que actualmente practican extracciones forestales. Existe un número importante de comunidades que han dejado de practicar aprovechamientos, las causas principales de la suspensión de los aprovechamientos que la encuesta recogió son en orden de importancia: la insuficiencia del volumen para costear las operaciones forestales, el temor a los impactos de las extracciones, la conclusión reciente del plan de manejo anterior, el decreto de algún Área Natural Protegida, y la complicación de los trámites (papeleo, tiempo y costo) para obtener permisos de aprovechamiento forestal.

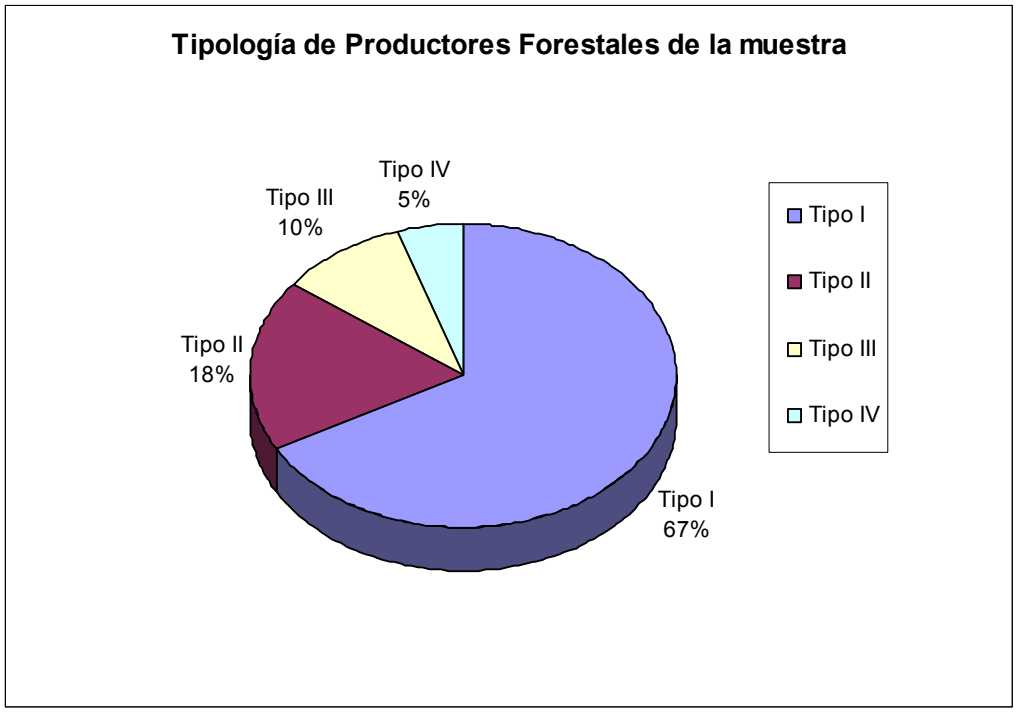
Gráfica 47. Ejidos/Comunidades que han Tenido Aprovechamiento Forestal Bajo un Plan de Manejo.



Fuente: Encuesta para la Línea Base de PROCYMAF II.

Por otra parte entre las comunidades que practicaban extracciones forestales 18% son comunidades tipo II, es decir comunidades rentistas, 10% son comunidades productoras de materias primas, es decir comunidades tipo III, y 5% comunidades tipo IV que disponen de medios para la transformación de la materia prima que en la gran mayoría de los casos se limita al aserrío (sólo 3 comunidades de la muestra cuentan con equipo de secado). Por otra parte encontramos que un número importante de comunidades vende parte de su producción como madera en rollo, a pesar de contar con capacidad de aserrío, 12 ejidos/comunidades vendieron la mayor parte como madera en rollo y una proporción menor de su producción como tabla, y 4 ejidos/comunidades vendieron rollo, pero la mayor parte de su producción se comercializó como tabla. En estos casos la venta de parte de la producción como madera en rollo responde a la falta de capital para financiar la producción. La venta inicial de rollo permite a las comunidades financiar los costos del aserrío, aunque limita sus capacidades de generar valor y empleo local.

Gráfica 48. Tipología de Productores Forestales de la muestra del Estudio de Línea Base PROCYMAF II.



Fuente: Encuesta de la Línea Base de PROCYMAF II.

Como se ha mencionado, PROCYMAF realizó un esfuerzo permanente por desarrollar un modelo de atención sensible a la diversidad de condiciones del sector forestal, haciendo énfasis en atender a las comunidades tipo I, que constituyen la mayoría de las comunidades forestales, donde existen mayores condiciones de marginalidad y las más altas dificultades de acceso. Es en este tipo de comunidades donde la aplicación de la política forestal enfrenta los mayores retos y costos de implementación.

Señalamos anteriormente que uno de los objetivos de la tipología fue *promover un desarrollo gradual de los productores* sin embargo el tiempo mostró que lograr este objetivo es más complejo de lo previsto e inclusive en algunos casos se requiere considerar que el objetivo debe ser solamente hacer eficientes a los productores en su nivel dentro de la tipología.

En este sentido, sólo fueron unos cuantos casos de productores los que se pudieron escalar, y el mayor número de estos movimientos fue entre productores de Tipo I a II, es decir casos en los que se incorporó a éstos al manejo formal de sus recursos forestales, mediante un programa de manejo forestal.

Este análisis únicamente fue posible hacerlo para el PROCYMAF y dentro de éste se realizó para el estado de Oaxaca por ser la entidad en la que más años de presencia tuvo el Programa. La dinámica estatal en este sentido se muestra en el cuadro siguiente:

Tabla **5**. PROCYMAF. Cambios de categoría de productor en Oaxaca (2000 a 2006)

CAMBIO	**NO.**
del tipo 1 al 2	38
del tipo 2 al 3	33
del tipo 3 al 4	15*

¨ Incluye 8 cambios de II a IV

Fuente: Datos de la CONAFOR. Elaboración propia

Se encontraron menos de diez núcleos agrarios que transitaron del tipo I al IV. Esta apreciación de que la política de promoción forestal no estaba impactando como se esperaba fue debilitando el uso de la tipología; no obstante otra lectura sobre la que no se hicieron comentarios oficiales fue que *podría ser una muestra de lo inapropiada de la política y que se estaba evidenciando un problema estructural que no podía ser corregido con la visión y medidas adoptadas hasta ahora.*

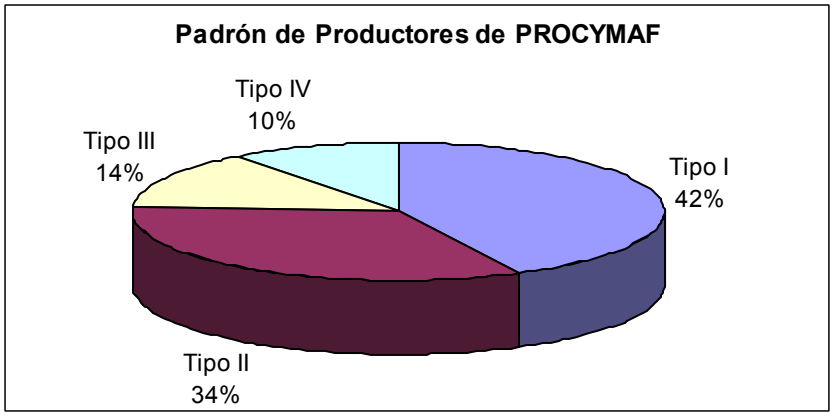
Derivado de lo anterior para el 2006 la CONAFOR dejó de utilizar la tipología, excepto para el PROCYMAF, aspecto que, desde nuestro punto de vista, mistifica las diferentes realidades de los productores forestales eliminando la posibilidad de buscar alternativas de apoyo eficaces, sobre todo considerando que las poblaciones indígenas representan realidades diferentes "Las políticas orientadas hacia la población indígena deben desterrar toda pretensión integracionista u homogeneizadora, lo que se busca hoy es una mayor participación de los pueblos indígenas en un esquema horizontal de trabajo. En este sentido, otro reto más es de diseñar modelos de desarrollo diferenciados ya que los pueblos indígenas son un conjunto diverso y heterogéneo" (Gálvez, 2005).

Con la eliminación de la tipología la CONAFOR descarta un instrumento que además de ser programático, puede ser un elemento analítico importante para fortalecer y operar la política sectorial al contribuir a definir modalidades de intervención diferenciadas y oportunas.

Como parte de su estrategia operativa, el PROCYMAF concentró su atención y apoyos a los productores de tipo I y II, considerando que en estos tipos está la mayor proporción de los productores del país y que son los que mayor apoyo requieren. Además en el tipo I están las comunidades y ejidos indígenas que tradicionalmente han sido excluidas de los beneficios gubernamentales el sector.

Como resultado de esta estrategia, durante su ejecución los beneficiarios del Proyecto fueron principalmente de Tipo I y II (más del 70% de los beneficiarios totales). Tan sólo para 2006 los beneficiarios por tipo de productor fueron en los siguientes porcentajes:

Gráfica 49. Padrón de Comunidades PROCYMAF



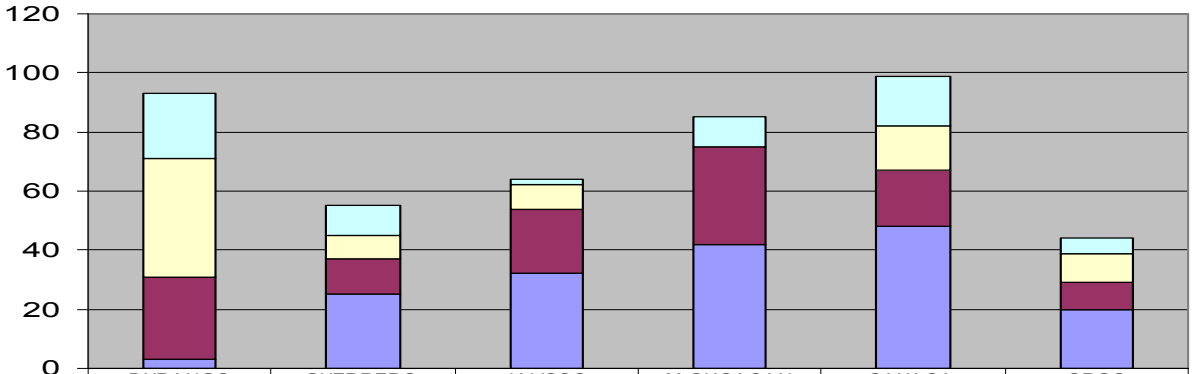
Fuente: Padrón de comunidades de PROCYMAF.

El esfuerzo de PROCYMAF por fortalecer a estas comunidades representa parte del "modelo de atención" que el proyecto implementó a lo largo de una década, fundamentalmente el trabajo de los promotores regionales y el desarrollo de los foros regionales de promoción.

Las condiciones de las comunidades forestales y en consecuencia su ubicación en la tipología varían entre las distintas regiones y entidades, en este sentido la tipología es un instrumento útil de planeación de la política pública en escalas regional y estatal. A partir del padrón de PROCYMAF observamos las comunidades tipo I, seguidas por las tipo II, son las más frecuentes en el conjunto de los estados donde ha trabajado PROCYMAF. Oaxaca es el estado con mayor número de comunidades tipo I, aunque el número de comunidades tipo IV en Oaxaca es muy similar al de las comunidades de ese tipo

reportadas en Durango. En este último estado –el principal productor forestal del país- no existen prácticamente comunidades tipo I y las comunidades tipo III son las más abundantes. El rentismo, es el patrón de producción prevaleciente en Michoacán y en Jalisco, que es por otra parte la entidad donde las comunidades muestran el menor nivel de integración vertical (no hay prácticamente comunidades tipo IV y las tipo III también son muy escasas. Cabe señalar que estos datos tienen un elevado nivel de consistencia con los resultados de la Encuesta de Línea Base de PROCYMAF II. [23]

Gráfica 50**.** Tipología de Productores Forestales por Estados PROCYMAF.



	DURANGO	GUERRERO	JALISCO	M CHOACAN	OAXACA	QROO
IV	22	0	2	10	17	5
III	40	8	8	0	15	10
II	28	12	22	33	9	9
I	3	25	32	42	48	20

Fuente: Elaboración propia con base en información de CONAFOR.

Comentarios y sugerencias

Consideramos que la tipología de productores es un instrumento muy importante para orientar la estrategia de la política forestal. A la luz de la aplicación de la tipología en las distintas entidades y regiones donde ha trabajado PROCYAMF nos parece importante considerar:

Derivado de la revisión de la tipología consideramos importante tener presentes los siguientes aspectos:

1. En las comunidades tipo I encontramos una variedad muy amplia de

[23] Aunque los datos de la encuesta son solamente representativos del conjunto de las comunidades forestales (con al menos 300 ha de bosque templado) de las cinco entidades, y no de las condiciones de cada una de ellas lo que requería una muestra considerablemente mayor (en alrededor de 400%)

condiciones determinantes para las perspectivas de promover procesos de desarrollo de la producción forestal: cercanía/lejanía de centros urbanos, condiciones de acceso, capital natural disponible, impactos de la migración en la estructura de edad de las comunidades y ausencia/presencia de recursos humanos para desarrollar la producción forestal.

2. Muchas de las comunidades rentistas no cuentan con capital natural, o recursos humanos suficientes para alcanzar mayores niveles de integración vertical.
3. La tipología expresa las condiciones de las comunidades forestales en un momento dado, pero muchas comunidades se "mueven" en la tipología a lo largo de un periodo, como lo expresa la información de la encuesta sobre las comunidades que han dejado de practicar extracciones forestales, o los datos sobre comunidades que venden tanto madera en rollo como madera en pie.
4. Por último, entre las comunidades tipo IV existen diferencias significativas en un rango que incluye desde aquellas que venden la mayor parte de su producción como madera en rollo, hasta aquellas que disponen de instalaciones industriales que les permite vender productos con mayor valor agregado que las tablas: madera estufada, dimensionada, muebles y triplay.

En este sentido proponemos mantener y desarrollar la tipología, de manera que permita responder de manera más fina a la dinámica y condiciones de las comunidades forestales. Nuestras propuestas para ello son:

1 Contar con una caracterización general de las comunidades tipo I, que permita desarrollar sub-tipos e instrumentos acordes con sus condiciones, como propuesta preliminar proponemos distinguir entre: (a) comunidades con recursos forestales con valor comercial que no los aprovechan por falta de: capital social, infraestructura de caminos, recursos financieros y/o humanos, (b) comunidades cuyos recursos son fundamentalmente especies con escaso valor comercial actual (encinos y especies "corrientes" tropicales), (c) comunidades en las que existen conflictos agrarios que impiden los aprovechamientos, (d) comunidades que no realizan extracciones por presiones (internas y/o externas) de tipo conservacionista. Esta condición es especialmente frecuente en dos de las nuevas entidades a donde se planea extender el PROCYMAF: Puebla y el Estado de México. Consideramos que aún en las comunidades que no desarrollan aprovechamientos forestales PROCYMAF tiene un

papel muy importante que jugar en la construcción de modelos de apropiación social del bosque, basados en capital social y reglas locales de manejo forestal, que permitan generar incentivos beneficios de algunas actividades forestales (cosecha de productos forestales no maderables, ecoturismo y esquemas de pago por servicios ambientales) y que permitan la revaloración local y una protección activa de los bosques peri-urbanos sujetos a fuertes presiones (extracción de “tierra de monte”, uso recreativo insustentable, y crecimiento urbano).

2 El rentismo forestal ha estado muchas veces asociado a procesos de deterioro de los recursos forestales, beneficios limitados para los dueños de los bosques e incluso conflictos comunitarios. Estos impactos son resultado de escasa apropiación y control comunitario de los bosques. PROCYMAF puede contribuir a desarrollar estas cualidades, estableciendo mecanismos que las posibiliten como: la participación de la comunidad en la elección del prestador de servicios técnicos forestales y en la aprobación del plan de manejo forestal; la intervención de un “jefe de monte” o de equipos comunitarios que supervisen la aplicación del plan de manejo y estén a cargo de la cubicación de la madera. En consecuencia proponemos distinguir entre: comunidades tipo II con control del proceso de manejo forestal y comunidades sin capacidad de control de este proceso. El indicador clave para distinguir entre uno y otro sub-tipo, puede ser la existencia de supervisión comunitaria del manejo forestal.

3 Distinguir entre las comunidades tipo IV aquellas que han vendido por varios años madera en rollo, considerando las condiciones que los llevan varios años vendiendo madera como rollo, considerando causas, necesidades particulares y formas de atenderlas.

4 Entre las comunidades tipo IV también es importante distinguir entre aquellas que únicamente cuentan con industria de aserrío y aquellas que disponen de otro tipo de industria que permite agregar mayor valor a su producción.

5 Es importante que la tipología sea actualizada y mejorada para que sea además de una “fotografía” de los productores en un momento determinado un instrumento que permita dar seguimiento y verificar el progreso forestal comunal. También es importante que incorpore la multifuncionalidad del ecosistema forestal. De manera específica se sugiere considerar los siguientes aspectos generales:

   a. Diferentes arreglos comunitarios para la tenencia y derecho de uso de los recursos forestales (gestión centralizada; gestión descentralizada; bosques parcelados; y libre acceso);

b. Indicadores de progreso (capacidad de gestión forestal; ordenamiento territorial; manejo forestal);
c. Esquemas de administración para la organización forestal (unidad forestal tradicional, unidad forestal separada de la industria comunal, unidad forestal descentralizada, y esquema gerencial);
d. Esquemas de contabilidad (privado contratado, de organización regional forestal, externo con oficina comunal, y departamento de contabilidad comunal);
e. Servicios técnicos forestales;
f. Integración a cadenas productivas;
g. Uso integral de recursos;

Para terminar destacamos tres aspectos para que la CONAFOR retome la tipología de productores:

1. De no partir la atención sectorial a partir del reconocimiento claro de diferentes esquemas de desarrollo de los productores forestales, se pierde la dirección de la política forestal al promover "acciones estándar" que tendrán una efectividad diferenciada, dependiendo de las características de los productores apoyados, contribuyendo en algunos casos a incrementar la degradación del tejido social y los recursos forestales en las regiones forestales;
2. Se ha demostrado en diversas ocasiones que en la medida de que existan esquemas organizativos y de financiamiento recíprocos adecuados entre los actores (gobiernos y beneficiarios) se tiene un mayor equilibrio de poder por el desarrollo regional. Es decir, en la medida que los beneficiarios participen de manera directa y explícita en el cofinanciamiento de actividades contribuye fuertemente a mejorar el control del cumplimiento de los objetivos y la calidad de estos. Hay que retomar la tipología para determinar las contrapartidas de los beneficiarios.
3. La tipología puede contribuir a definir un *esquema de salida* de los productores forestales de los esquemas de subsidios del gobierno que normalmente señalan son "temporales".

Esta tipología puede ser un instrumento poderoso para fortalecer y operar la política sectorial al proporcionar elementos del universo de productores sus problemas

estructurales a resolver que permitan direccional las estrategias los recursos presupuestales y las acciones. En el plano operativo aportaría a los promotores institucionales preparar un plan de acción regional y local.

Finalmente la propia CONAFOR puede preparar su propio desempeño en función de la construcción de arreglos institucionales y del nivel de progreso que tengan los productores forestales.

1.6 Los Problemas Centrales del Sector Forestal, Hipótesis y Tendencias

Como hemos expuesto en este trabajo, diversos factores han limitado tradicionalmente el desarrollo de las comunidades forestales y del sector forestal del país. No obstante la caída de la producción experimentada durante el periodo 2000-2006 y en particular en 2001-2002, a la que nos hemos referido repetidamente, obedece a una mayor intensidad de la influencia de los factores mencionados a lo largo de esta sección.

En el lapso de esos dos años, el volumen de producción cayo abruptamente y no vuelve a recuperarse –excepto un leve repunte en 2003- que se pierde al año siguiente. Como se mencionó esta tendencia se presenta en los distintos productos, pero es más marcada en la producción de madera aserrada y de materiales celulósicos, que responden –al menos parcialmente- a factores específicos que a continuación se enuncian. Al respecto es importante señalar que a lo largo de la década 1995-2005, el volumen de madera aserrada es varias veces superior (cerca de 700%) al volumen de celulósicos. Por otra parte, aunque ambos productos pierden volumen, la producción de madera aserrada experimenta pérdidas más abruptas durante un periodo más corto (2001 y 2002) que la producción de celulósicos. La comprensión cabal de este proceso es fundamental para el diseño de políticas capaces de revertir las tendencias de deterioro productivo y forestal presentes en el sector.

Presentamos a manera de síntesis, los obstáculos que consideramos, han limitado tradicionalmente el desarrollo del sector y que operan de manera interrelacionada, entre los que destacan los siguientes factores.

Los bajos niveles de capacidades productivas y la fractura en las cadenas

productivas. Relacionados a su vez con una serie de problemas y carencias como son el deterioro de los recursos forestales, la falta de esquemas de manejo eficientes para promover la productividad silvícola, la falta de esquemas de aprovechamiento de especies forestales distintas a las coníferas o a las maderas "preciosas"[24] en las selvas; la falta de capitalización de los productores y la ausencia de capacidades empresariales, la falta de asesoría permanente para el desarrollo de empresas comunitarias forestales eficientes, la falta de calidad de la producción de muchas empresas comunitarias, que mina las posibilidades de competir en un entorno comercial globalizado, la falta de esquemas confiables de asociación entre la industria forestal y los productores de materia prima.

La prevalencia de los esquemas de rentismo forestal, generalmente con escaso control comunitario de las extracciones. Que a su vez se relaciona con bajos niveles de capital natural y financiero y que a menudo ha tenido y tiene fuertes impactos en los recursos forestales, a cambio de ganancias para las comunidades que generalmente resultan precarias. El rentismo es y ha sido desde hace década el esquema bajo el que se han aprovechado la mayoría de los bosques del país. Este esquema no ha generado incentivos para que los compradores desarrollen compromisos de largo plazo con la conservación del bosque; tampoco ha creado mecanismos de control comunitario de los aprovechamientos. Este esquema rara vez ha dado pie a experiencias de manejo sustentable,[25] mientras que para unos el bosque ha sido un recurso que sólo puede aprovecharse a manera "minera", para otros es un recurso prácticamente no renovable, del que se hecha mano en caso de presentarse gastos extraordinarios. De ahí las percepciones que asocian las extracciones forestales con el deterioro forestal, comunes en contextos urbanos, pero también rurales, y la oposición a ellas como una expresión frecuente de conservacionismo.

Deterioro de la vida rural, de las economías campesinas y la migración de los jóvenes. La pobreza es una condición prevalente en la enorme mayoría de las comunidades forestales, cuyos miembros han visto deteriorarse las condiciones de intercambio de su producción y la base de sus recursos naturales. Estas condiciones junto a la falta de acceso a derechos agrarios para la gran mayoría de los jóvenes rurales, constituyen fuertes factores de expulsión. A su vez la migración generalizada de los jóvenes limita las perspectivas de desarrollo empresarial de las comunidades forestales.

[24] Fundamentalmente la caoba (Swetenia, macrophyla) y el cedro (Cedería, odorata)

[25] Que sin embargo existen en diversas regiones, resalta en esta sentido el caso del Ejido El Paso en la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca en Michoacán.

Limitaciones de la red de caminos forestales y altos costos de transporte. Que como se ha comentado anteriormente, incrementan los costos de producción y los precios de la materia prima. Por décadas, prácticamente desde la conclusión de las concesiones forestales a empresas paraestatales, predominantes en los años 1970, el estado abandonó la construcción y el mantenimiento de caminos en zonas forestales. El desarrollo de infraestructura caminera requiere de una gestión descentralizada, que articule los esfuerzos de los distintos niveles de gobierno, y los de las propias sociedades locales.

Costos de oportunidad relativamente altos y escasa contribución de la actividad forestal a las economías locales. El uso forestal del suelo compite a menudo con actividades como la agricultura (que contribuye directamente al consumo familiar) y la ganadería, que además de representar una forma de "ahorro" campesino, requiere bajas inversiones y ha sido frecuentemente subsidiada. Ninguna de estas actividades está sujeta a regulación y control gubernamental como sucede con la forestería.[26] Además, la ganadería y la agricultura han sido y son objeto de subsidios más importantes y accesibles que los que recientemente ha recibido la actividad forestal, como es el caso de los subsidios otorgados a través de programas de la SAGARPA como Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera (PROGAN) y el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO).

Por otra parte, en los últimos años la posibilidad de realizar extracciones forestales compite en algunos casos con los programas de Pago por Servicios Ambientales (PSA) de la propia CONAFOR (y que han contado con apoyos del Banco Mundial). Como sucede con los subsidios agrícolas y ganaderos, el acceso a los recursos de PSA que enfrentan requisitos y costos menores (aunque los ingresos sean inferiores que los que genera la extracción).

Limitaciones de acceso a financiamiento. La gran mayoría de los productores forestales dependen de los compradores de madera para financiar sus operaciones. Estas limitaciones se encuentran tanto en comunidades tipo II como en comunidades tipo III.

[26] Aunque la legislación forestal establece la obligación de obtener autorización oficial para remover la vegetación forestal, este requerimiento pocas veces se cumple.

Sólo casos contados son sujetos de crédito de la banca comercial. El problema de falta de acceso a crédito ha sido recientemente objeto de preocupación de Financiera Rural, dependiente del gobierno federal. Para 2006 Financiera Rural tuvo una línea de crédito de 5,000 millones de pesos para el sector, sin embargo no logró colocar más de 30 millones. Nos parece que esta dramática paradoja expresa: la falta –y la necesidad imperiosa- de sinergias estrechas y dinámicas entre las instituciones responsables, de una u otra forma, del fomento del sector como son Financiera Rural y la propia CONAFOR. Esta situación expresa también la necesidad de un trabajo de capacitación y asistencia técnica encaminado a promover el desarrollo de capacidades empresariales de las comunidades potencialmente susceptibles a ser sujetos de crédito.

Esquemas inadecuados e insuficientes de vigilancia y procuración de justicia. Existe un ***marco legal*** *y normativo inadecuado,* que se caracterizan por una limitada acción contra la extracción o el cambio de uso de suelo ilegal. En cambio sobre-regula e impone controles excesivos a las extracciones regulares, sometiéndolas a una mayor vigilancia, lo que incrementa los costos de transacción para los productores legales. Esto aunado a la carencia de instrumentos (legales y políticos) que permitan diferenciar la legal procedencia de los productos forestales.

Organización social regional para el manejo de recursos forestales. Uno de los problemas profundos del sector forestal mexicano, que por años ha sido obviado, es el relativo a la organización de los productores en el sector. A lo largo de la historia reciente se han impulsado distintos esquemas organizativos en torno al manejo de los ecosistemas forestales, directamente relacionados con los fines de la política sectorial (concesiones de terrenos forestales; desmontes para ampliar la frontera agrícola y control estatal del manejo forestal, etc.). La organización de las comunidades para desarrollar aprovechamientos y empresas forestales -posibilidad abierta con el fin de las concesiones forestales- ha sido impulsada de manera insuficiente, desarticulada e incluso inadecuada.

La falta de un esquema organizativo orientado a la producción y conservación forestal se torna relevante en el momento en que los ejidos y comunidades agrarias recibieron el retorno del control sobre sus recursos forestales y se encontraron con que la calidad de sus bosques se había deteriorado y habían también perdido los recursos de mayor valor comercial. Tuvieron y tienen en estas condiciones, escasos incentivos para invertir, aprender, organizarse y desarrollar prácticas adecuadas de manejo forestal. También se

encontraron con nuevas condiciones y exigencias como una definición clara de la extensión territorial y de la propiedad. Esto se convirtió en una condición fundamental para la estabilidad de la actividad forestal, a partir de entonces los núcleos agrarios forestales enfrentan a la necesidad de resolver infinidad de problemas complejos regionales, territoriales, técnicos, comerciales, financieros y de gobernabilidad, para los que la experiencia campesina y comunitaria tradicional con que cuentan no resulta suficiente, ni los esquemas actuales de organización regional que actualmente ofrece el gobierno, a través de las Asociaciones Regionales de Silvicultores.

La falta y fallas de la articulación entre los actores y las políticas. A la que nos hemos referido en distintos temas de este trabajo y que ocasiona: ineficiencia en el uso de los recursos públicos, contradicción en los mensajes y exigencias de las políticas a quienes se ven afectados por ellas pérdida de oportunidades de desarrollo e incluso deterioro del estado de derecho.

No obstante en la génesis de la crisis actual de la producción forestal mexicana consideramos que los factores de mayor peso han sido:

a. **La mayor complejidad, costos y exigencia de la tramitación de permisos Forestales.** El cambio de administración federal 2000-2006, implicó una reestructuración en la operación de la SEMARNAT y en particular de la Dirección General de Gestión Forestal y de Suelos (responsable actual de emitir los permisos de aprovechamiento forestal), así como, en las delegaciones de la Secretaría. A partir de 2000 la tramitación de permisos de extracción dejó de estar a cargo de las delegaciones de SEMARNAT[27] y se realizó en la oficina de la Dirección General de Forestal y de Suelos (DGFS) en la Ciudad de México, lo que se tradujo en un problema de recursos humanos y financieros generados por la distancia geográfica de las comunidades que solicitaban los permisos.

Algunos eventos que enfatizaron la operación restrictiva de la DGFS fueron: (i) la detención de los campesinos ecologistas de la Sierra de Petatlán y Coyuca de Catalán, en

[27] Entre 1994 y 2000 la Secretaría de Medio Ambiente era responsable del sector de Pesca, por lo que sus siglas eran SERMARNAP. A partir de la administración federal 2000, Pesca pasó a ser responsabilidad de la Secretaría de Agricultura y Ganadería (SAGARPA) y SEMARNAP se denominó Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

Guerrero a principios del 2000; (ii) la violencia contra campesinos, trabajadores en la empresa de San Pedro el Alto en la Sierra Sur de Oaxaca. Aunque las víctimas no eran comuneros de San Pedro, sino de la comunidad de Santiago Xochiltepec y fueron agredidos por miembros de la comunidad de Santiago Teojomulco, con la que tiene conflictos de linderos; y (iii) los conflictos agrarios del sur de Durango, calificados por la Secretaría de la Reforma Agraria como "focos rojos". Estos conflictos son agudizados por la controversia en torno a los límites de los estados de Durango y Zacatecas, impidiendo no solo el desarrollo de la actividad forestal en esta región donde los bosques son los recursos forestales más importantes, sino que ha generado impactos de violencia, narcotráfico e ingobernabilidad. Estos acontecimientos responsabilizaron a las extracciones forestales de la violencia regional, lo que hizo que la SEMARNAT respondiera imponiendo mayores restricciones a los aprovechamientos del bosque.

Tres años después del cambio de administración, el número de permisos forestales se había reducido casi en 50%. Esta situación revela ausencia de coordinación e incluso contradicción entre la actuación de la DGFS y CONAFOR.

b. **La apertura comercial y la paulatina eliminación de aranceles** a los productos forestales provenientes de los Estados Unidos, Canadá, Chile y Japón, entre otros, conjugada, a partir de 2000, con la mayor dificultad de la obtención de permisos de extracción, tiene como consecuencia la pérdida de viabilidad económica de un número importante de productores mexicanos, que en consecuencia no son capaces de competir en mercados globalizados, tanto por los costos de producción, como por la baja calidad de sus productos.

c. **La caída de la producción de celulósicos,** tiene que ver con el cierre de las plantas que utilizaban estos materiales para la producción de papel. Consideramos que la explicación detallada de los procesos de pérdida de competitividad de los productores forestales y caída de la producción, es un tema crucial para el desarrollo una política sectorial eficiente.

Se propone hacer un análisis de marco legal y normativo mexicano comparado con el de otros países productores forestales con condiciones sociales similares (por ejemplo Guatemala y Honduras) lo que permitiría retomar mejoras regulatorias que orienten una

reformulación de este marco que simplifiquen los trámites y deje de generar des-incentivos a la producción forestal regular.

De la misma manera parece muy importante analizar con detalle la forma en que la estructura institucional de la gestión de permisos, caracterizada por un fuerte centralismo, afecta las iniciativas de manejo forestal, y en consecuencia modificar la estructura de la organización para impulsar las iniciativas de manejo y extracción forestales.

Otro tema relevante que escapa a las posibilidades de este estudio, es el del impacto de la política de apertura comercial en las distintas ramas y actividades del sub-sector forestal de la economía, considerando también desde una perspectiva comparativa, la composición de costos de los distintos productos que importa México, y que provienen fundamentalmente de los Estados Unidos, Canadá y Chile.

II. LA POLÍTICA FORESTAL

Aunque el objeto de este análisis se centra en la política sectorial durante el periodo 2000-2006, en esta sección hacemos una referencia breve a algunos antecedentes de la historia del sector y de las políticas que han incidido en él, así como una breve revisión de los aspectos del marco jurídico más relevantes para la gestión y para la política pública. Estos elementos constituyen un marco de referencia necesaria para el periodo analizado.

2.1 Marco Jurídico

El marco regulatorio del sector forestal está integrado por diversos cuerpos legislativos. El marco general está dado por la propia Constitución Federal, además incluye una serie de leyes, y normas sectoriales específicas de distintos temas y órdenes. A lo largo de la historia del sector, la desarticulación en la aplicación de los instrumentos legales ha sido frecuente, dando lugar a problemas y contradicciones en la implementación de distintas políticas públicas, y generando ambigüedad en las reglas que los usuarios de los recursos forestales deben observar. Nos referimos a continuación a los elementos de mayor trascendencia de este marco jurídico para el sector forestal.[28] Incluimos los fragmentos de

[28] Por motivo tiempo y al no ser el objetivo de esta investigación no se analizaron el Reglamento de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS) y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable que enmarca al

los cuerpos jurídicos que mencionamos en el Anexos 1 de este trabajo.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Dos artículos de la Constitución Política de la federación tienen consecuencias directas en la gestión del sector: el Artículo 2 y el Artículo 27.

El Artículo 2, reconoce a las comunidades indígenas como unidades sociales, con formas de gobierno y representación propias, que pueden ser definidas de manera autónoma. Este Artículo concede también a las comunidades derechos a desarrollar y aplicar sistemas normativos y de resolución de conflictos propios. La autonomía de las comunidades en el marco del Artículo 2 constitucional se refiere también al derecho de las comunidades a determinar las formas de propiedad y acceso a sus tierras y recursos, capacidad jurídica de importancia trascendental para la política ambiental y forestal. Dos significativas aportaciones adicionales de este Artículo son el mandato a los gobiernos federal, estatal y municipal de promover el desarrollo y la obligación de consulta a los pueblos y comunidades indígenas que estos tres órdenes tienen cuando planeen acciones que los afecten y de incorporar las recomendaciones que deriven de esa consulta.

El Artículo 27, establece a la nación como propietaria en última instancia, de las tierras y los recursos del país. Sienta las bases de la propiedad privada y de la de ejidos y comunidades, al señalar que la nación puede transmitir derechos de propiedad a particulares y a "núcleos de población" ejidales y comunales. El Artículo 27 reconoce personalidad jurídica a estos núcleos (agrarios) y establece sus formas de organización: la asamblea general como el órgano de mayor jerarquía en la toma de decisiones y al comisariado ejidal o de bienes comunales[29] como representante del núcleo agrario y responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea. Cabe mencionar que desde la promulgación de la Constitución, hasta 1991, el Artículo 27 imponía a la propiedad ejidal el carácter de inalienable, es decir establecía la imposibilidad legal de enajenar (vender, rentar, hipotecar) las tierras ejidales. Las modificaciones a este Artículo efectuadas en 1991 abrieron la posibilidad de alienación de las tierras ejidales y de disolución de los

LGDFS,

[29] En el caso de las comunidades agrarias.

ejidos, basado en el acuerdo de la mayoría de las asambleas. La prohibición de enajenar las tierras de las comunidades agrarias se mantuvo en la nueva versión del Artículo 27, aunque se permite el cambio de status de comunidad agraria a ejido.

Ley Agraria

La Ley Agraria es un cuerpo legislativo, reglamentario del Artículo 27 Constitucional, que refrenda y precisa sus disposiciones. Cinco artículos de esta Ley tienen enorme trascendencia para la gestión y uso de las áreas forestales del país: el **Artículo 59** que declara la ilegalidad de la parcelación de las tierras forestales; los **Artículos 73, 74 y 75** que sanciona aspectos la existencia de tierras de uso común en los núcleos agrarios y establece su carácter "inalienable, imprescriptible e inembargable" lo que en los hechos implica que las áreas comunes de los ejidos que decidan disolverse pasan a propiedad de la nación. Por último el artículo 100 concede a las asambleas el derecho de designar distintas áreas para efectuar diversos usos del territorio y de definir las formas de organización para ejecutarlos. Este Artículo brinda sustento jurídico a los Ordenamientos Territoriales Comunitarios que promueve desde hace años la CONAFOR[30] y de la organización de las unidades de aprovechamiento y empresas forestales comunitarias.

Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y Reglamento Forestal

La Ley Forestal vigente fue publicada el 25 de febrero de 2003[31]. Esta ley también es reglamentaria de los Artículos 2 y 27 constitucionales, por lo que asume como principio la gestión de los recursos forestales propiedad de pueblos y de comunidades indígenas. La Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS), a diferencia de sus antecesoras asume explícitamente objetivos que expresan una preocupación por la sustentabilidad, la participación comunitaria y la mejora institucional. Entre estos objetivos de la Ley, y por ende de la política pública, incluimos algunos que nos parecen, merecen especial

[30] Principalmente a través de PROCYMAF.

[31] La LGDFS sustituyó a la Ley Forestal de 1997. Cinco años antes en 1992 se había promulgado otra Ley Forestal que había reemplazado a la Ley Forestal de 1986. O sea que en un lapso de 17 años el país cambió cuatro veces la Legislación Forestal (para un análisis de los cambios legales puede consultarse, Merino Leticia y Segura Gerardo, 2005, ó Merino, Leticia; 2004.

atención:

- *El impulso a la silvicultura y el aprovechamiento de los recursos forestales, explícitamente* ***"promover el manejo forestal sustentable"*** (Artículo 12, fracción XIX)
- *El desarrollo de los bienes y servicios ambientales;*
- *La Mejora de las instituciones públicas de los tres niveles de gobierno, en función de su incrementar su capacidad de apoyo al desarrollo forestal sustentable.*
- *El reconocimiento de la certificación forestal como instrumento de mejora del manejo forestal para incrementar la valoración de los procesos y productos forestales.*
- *La descentralización ("federalización") de las capacidades y acciones de gestión, normatividad y fomento de la actividad forestal* (Art. 7, Fracción VII).
- *El desarrollo de las organizaciones de productores forestales* (Artículo 12, Fracción XX).

La LGDFS concede diferentes atribuciones de los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal). Al gobierno federal (Artículo 12) le asigna la coordinación de la política de fomento, junto con la responsabilidad de la regulación y de la procuración de justicia, claves para el desempeño del sector y para las condiciones de legalidad de sus actividades. Entre las capacidades legales de la federación se encuentran : la supervisión y vigilancia forestales (Fracciones XXIII y XIV) y la participación en programas contra la tala ilegal, la acreditación de la legal procedencia de las materias primas forestales (Fracción XXV), la sanción de las infracciones (Fracción XXVI), la expedición de las autorizaciones para los aprovechamientos forestales (Fracciones XXXI y XXXII) y por último regular, el control y la evaluación de los servicios técnicos forestales (Fracción XXXVI).

Las atribuciones de las entidades federativas, descritas en el Artículo 13 de la LGDFS se refieren fundamentalmente al fomento de la actividad forestal, al desarrollo de infraestructura y a la participación social en el sector. A los municipios corresponde el apoyo de los programas de producción de planta y el mantenimiento de infraestructura en las áreas forestales de su jurisdicción.

A lo largo de la historia de la política sectorial encontramos como constante un estilo fuertemente centralista que concentra de manera muy marcada capacidades y recursos

en las instituciones del gobierno federal. La centralización de las funciones de gobierno priva también en otros sectores de la política pública, en el tema forestal, el valor público de los recursos forestales, ha sido utilizado durante décadas como argumento para justificar este estilo de gobierno, sin cuestionar su eficiencia, costos y viabilidad. Esta orientación no está también presente en la LGDFS, aunque asume como objetivo la descentralización de funciones de gestión y fomento a los gobiernos estatales. Ente los requisitos que la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) establece para delegar estas funciones a los gobiernos estatales se encuentra la existencia de Leyes Forestales Estatales, coherentes con la LGDFS. El Estado de México contaba con una ley forestal estatal desde 1996, durante la administración federal 2000-2006, durante ese periodo se promulgaron las siguientes leyes estatales:

Tabla 6. Leyes Forestales Estatales.

Estado	Ley	Fecha de publicación
Baja California	Ley de Fomento Agropecuario y Forestal	2001
Baja California Sur	Ley de Desarrollo Forestal Sustentable	2007
Coahuila	Ley Forestal	2006
Chiapas	Ley de Desarrollo Forestal Sustentable	2004
Chihuahua	Ley de Fomento para el Desarrollo Forestal Sustentable	2004
Durango	Ley de Desarrollo Forestal Sustentable	2004
Hidalgo	Ley de Desarrollo Forestal Sustentable	2006
Jalisco	Ley de Desarrollo Forestal Sustentable	2004
México	Ley Agrícola y Forestal	1996
Michoacán	Ley de Desarrollo Forestal Sustentable	2004
Puebla	Ley de Desarrollo Forestal Sustentable	2006
Quintana Roo	Ley Forestal del Estado de Quintana Roo	2007
Sonora	Ley de Fomento al Desarrollo Forestal Sustentable	2005
Tabasco	Ley Forestal	2006
Tamaulipas	Ley Agrícola y Forestal	2004
Veracruz	Ley de Desarrollo Forestal Sustentable	2006

Fuente: Elaboración propia con datos de los Diarios Oficiales Estatales.

Otro tipo de regulación del uso de los recursos y terrenos forestales son la Normas Oficiales Mexicanas (NOM) que atienden aspectos y recursos específicos, pero que implican exigencias, restricciones y/o inversiones en usos de las tierras forestales. Actualmente existen 26 normas vigentes referentes a la flora y la fauna y una referente al manejo del fuego e incendios forestales (ver Anexo 1). La regulación del uso de estos recursos contrasta con la ausencia de regulación ambiental de las actividades agrícolas y

ganaderas.

2.2 El marco de la planeación de las políticas sectoriales

A partir del año 2000 se han desarrollado distintos ejercicios de planeación de la política forestal. El primero y más comprehensivo de ellos es el Programa Estratégico Forestal 2000-2025. Por otra parte la propia LGDFS en sus Artículos 29, 30, 32, 33 y 34, establece una serie de criterios que constituyen bases para la planeación sectorial en aspectos ambientales, silvícolas, económicos, técnicos y sociales. CONAFOR ha desarrollado dos Programas de trabajo e impactos sectoriales: el Programa Nacional Forestal 2001-2006 y el Programa Nacional Forestal 2007-2012, sin embargo el segundo programa no será abordado en el texto, ya que sale del periodo analizado en este estudio (ver Anexo 2).

El Programa Estratégico Forestal 2001-2025

La presentación del Programa Estratégico Forestal 2025 (PEF 2025) elaborado a fines de 2000 y principios de 2001, fue otra de las expresiones de la intención de la administración federal 2000-2006, de dotar a la política forestal de mayor relevancia. Con este programa se buscaba dotar al sector de un instrumento rector por un periodo de 25 años, que permitiera superar las perspectivas limitadas a los horizontes sexenales. El objetivo general explícito del PEF 2025 es:

> *Impulsar y fortalecer el desarrollo sustentable en los ecosistemas forestales mediante acciones de conservación, protección, restauración, fomento y producción para el bienestar de la sociedad, con base en ajustes de políticas, instituciones y legislación, así como la propuesta de un programa de inversiones* (CONAFOR, 2001:13).

El documento incluye un análisis del uso actual y potencial de los recursos forestales, destacando su estado y los efectos de factores económicos, sociales, ambientales, legales e institucionales en el futuro de los mismos.

Para el PEF 2025 el desarrollo sustentable del sector deber orientarse a lograr una gestión sustentable de los ecosistemas forestales, basada en el:

> ***Fomento de una producción forestal integral cada vez más ecoeficiente y en el estímulo a esta forma de producción y conservación****, el mejoramiento del bienestar social, especialmente en las áreas rurales, y el mantenimiento del potencial de producción*

maderable y de servicios ambientales (CONAFOR, 2001:47).

El PEF 2025 se plantea como objetivos de largo plazo:

- La disminución de la pobreza.
- Mejorar la contribución al PIB y al comercio exterior.
- El fortalecimiento de los sectores social y privado (mediante el incremento de la producción y productividad, la integración de cadenas productivas y el fortalecimiento de empresas forestales).
- La disminución de los impactos ambientales derivados de la actividad forestal.
- El fortalecimiento de la seguridad nacional (definida en términos de asegurar la disponibilidad de agua, la prosperidad social de las comunidades y la disminución de tala clandestina).
- El cambio de actitud de las personas hacia el entorno ecológico.
- El fortalecimiento de la corresponsabilidad entre sociedad y gobierno en la definición y aplicación de las políticas forestales.

En 2005, a un año de concluir la administración federal 2000-2006, la FAO realizó la primera evaluación de los avances de la implementación del PEF, los resultados señalan que si bien algunos de sus aspectos sólo pueden evaluarse en un plazo mayor, otros mostraban ya entonces, la gravedad de los problemas del sector y la ausencia de avances significativos en aspectos clave:

- La expansión del área de bosques nativos bajo manejo técnico y el aumento de su productividad, no se están concretando.[32]
- El consumo aparente de productos forestales está creciendo más rápidamente de lo previsto.
- Las plantaciones comerciales se expanden a un ritmo más lento del previsto.
- El mercado de servicios ambientales es incipiente y se desarrolla lentamente.
- El sector forestal atrae pocas inversiones.

[32] No hace un análisis profundo sobre este aspecto pero señala que este aspecto es muy negativo y constituye una seria amenaza para el logro de los objetivos económicos y sociales del PEF. También señala que la expansión e intensificación del manejo de bosques nativos son elementos centrales de la estrategia del PEF, tanto para aumentar la producción como para mejorar los beneficios de los dueños del bosque y garantizar su conservación.

- La ejecución del PEF ha quedado a cargo de la CONAFOR, con poca colaboración efectiva de otros órganos de gobierno y de la sociedad civil (FAO, 2005:23-31).

El Programa Nacional Forestal 2001-2006

El Programa Nacional Forestal 2000-2006 pretendía –en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006- lograr una estrategia de crecimiento con calidad. Este programa manejaba ocho grandes objetivos:

1. Planeación de **largo plazo.**
2. Reforma al **marco jurídico** forestal).[33]
3. Consolidar un **sistema de información** del sector.
4. **Manejo** forestal sustentable, plantaciones y restauración.
5. Elevar la cultura forestal para afianzar la **participación**.
6. **Elevar la productividad y competitividad** del sector en todas sus cadenas.
7. Promover los **mercados de Servicios Ambientales.**
8. Promover la **federalización**.

Los objetivos generales del PNF 2001-2006 se desglosaron en distintas metas, para la administración en el sector, que al concluir su periodo mostraban los siguientes niveles de logro:

Tabla 7. Objetivos y logros PNF 2001-2006.

Concepto	**Meta**	**Resultado hasta 2005[34]**
Incrementar la superficie forestal[35]	En 1 millón de ha	1.002,265 ha[36]
Incorporar nuevas áreas al aprovechamiento forestal	Cuatro millones de hectáreas	1,087,788ha[37]
Incrementar la producción forestal maderable	a 12.1 millones de m3r/año.	Descendió a 6.4 millones de m^3r/año
Incrementar la producción forestal no	a 100 mil toneladas/año.	76 mil toneladas/año[38]

[33] Fortaleciendo una visión de largo plazo, consolidando el proceso de descentralización y federalismo forestal, diseñando un marco legal que garantizara una gestión forestal integral, logrando una participación activa de la sociedad en el diseño de políticas y toma de decisiones, y una coordinación eficaz entre las instituciones responsables de conducir las actividades forestales y establecer normas básicas para un mercado de servicios ambientales).

[34] CONAFOR. Informe de Rendición de Cuentas de la Administración 2001-2006

[35] Incluye restauración y plantaciones forestales.

[36] 954,800 ha reforestadas y 47,465 ha donde se han establecido plantaciones comerciales

[37] Anuario Estadístico Forestal 2005.

maderable		
Crear y promover el mercado de servicios ambientales	600 mil hectáreas.	538,526 ha
Disminuir la superficie afectada por incendios	35%.	Disminuyó 15% en 2006 con relación a 2005[39]
Disminuir la incidencia de plagas y enfermedades	600 mil ha/año.	266,278 mil ha/año.
Generar empleo e ingreso directos	11,700 ejidos y comunidades	7,005 ejidos y comunidades[40]
Promover la integración y certificación	Cinco cadenas productivas	La superficie certificada no se ha incrementado prácticamente desde 2002.
Descentralizar funciones, programas y recursos forestales	20 estados.	Ningún estado[41]
Vincular a las organizaciones forestales comunitarias a la cadena productiva	50%.	S.D
Coadyuvar al mejoramiento de la calidad de vida y bienestar	43 etnias.	S.D
Disminuir los procesos de deforestación y degradación	18%.	S.D

Fuente: Elaboración propia con base a información de CONAFOR, Anuario Estadístico Forestal 2005 y Sexto Informe de Gobierno de Vicente Fox.

2.3 Marco Institucional. Responsabilidades y Capacidad Institucional

El marco institucional que rige (o influye) en las políticas sectoriales y en la gestión de las actividades forestales es amplio, diverso y complejo. En términos generales la coordinación, comunicación y articulación de esfuerzos y acciones entre las distintas instituciones y actores presenta aún fallas importantes.

Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales

El sector forestal y la responsabilidad de su gestión se ubican institucionalmente en la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) constituida apenas

[38] Anuario Estadístico Forestal 2005. Sin incluir tierra de monte

[39] Fuente: Sexto informe de gobierno 2006. Los datos de ambos años son estimados (276,089 ha y 234,745 ha, respectivamente).

[40] Fuente CONAFOR. Datos aproximados. Considera "el número de ejidos y comunidades forestales en los que se han generado empleos temporales y permanentes a través de todos los programas de la CONAFOR" en 2005.

[41] A excepción del Estado de México que había desarrollado un proceso de descentralización de la gestión forestal con anterioridad.

hace 14 años. Durante los primeros seis años después de su creación la estructura de SEMARNAP [42] estaba organizada por temas. La gestión y fomento forestal estaban a cargo de la Subsecretaría de Recursos Naturales, que contaba con representación y personal en las delegaciones de la secretaría en los estados. La emisión de normas era responsabilidad del Instituto Nacional de Ecología, órgano desconcentrado de la secretaría. Con el cambio de administración federal, la estructura y operación de la SEMARNAT se modificaron sustancialmente. Las subsecretarías se orientaron al cumplimiento de funciones transversales a los distintos temas ambientales. La atención a los distintos temas se encargó a las distintas direcciones de las tres subsecretarías con que cuenta SEMARNAT: la de Planeación y Política Ambiental; la de Fomento y Normatividad y la de Gestión y Protección Ambiental.

Además, SEMARNAT cuenta con dos organismos descentralizado[43] que participan en el cumplimiento de su amplia misión, estos son: la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) y el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA); y con cuatro organismos desconcentrados[44] la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), el Instituto Nacional de Ecología (INE), la Procuraduría Federal de Protección Ambiental (PROFEPA), la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP). Tanto CONAFOR, como las últimas dos instituciones tienen relación directa con la operación de políticas con impactos directos sobre el sector forestal. Por último cabe mencionar a la Comisión Nacional para el Uso y Conocimiento de la Biodiversidad (CONABIO) un organismo intersecretarial, cuyo campo de trabajo son en gran medida las áreas forestales del país. En este nuevo esquema las distintas atribuciones y funciones relacionadas con el sector forestal están distribuidas entre diversos organismos y direcciones de la secretaría.

---

[42] Integraba la Actividad de Pesca que pasó a la SAGARPA en 2001, a partir de esa fecha las siglas de la Secretaría son SEMARNAT.

[43] "De conformidad al tercer párrafo del artículo primero de la Ley Orgánica en cita son los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, las entidades que componen la administración pública paraestatal.
Los organismo descentralizados son entidades creadas por la ley del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal; su principal distinción con los organismos desconcentrados es que tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten" (Espinoza, 1986:141)

[44] "La desconcentración es un acto de legislación por medio del cual se transfieren ciertas facultades de un órgano central a los organismos que forman parte de su propia estructura con la finalidad de que la actividad que realiza la administración se haga de un modo pronto y expedito.
El organismo desconcentrado tiene cierta autonomía a la que se le llama técnica, que significa el otorgamiento de facultades de decisión limitadas y cierta autonomía financiera presupuestaria (Espinoza, 1986:141).

Dirección General del Sector Primario y de Recursos Naturales Renovables

La **Dirección General del Sector Primario y de Recursos Naturales Renovables** dependiente de la Subsecretaría de Fomento y Normatividad de la SEMARNAT, encargada de la emisión de las Normas Oficiales Mexicanas (NOM), 19 de las cuáles se refieren al aprovechamiento de recursos forestales y que se incluyen en el Anexo 1 en este documento. La normatividad a las actividades forestales contrasta con la ausencia de normas a los usos ganaderos y agrícolas del suelo, que con frecuencia tienen altos impactos en los suelos, las áreas forestales y la diversidad biológica.[45]

Dirección General de Gestión Forestal y de Suelos

La **Dirección General de Gestión Forestal y de Suelos** (DGGFS), de la Subsecretaría de Gestión y Protección Ambiental cuyas responsabilidades son:

> *Dictaminar los programas de manejo forestal y autorización de aprovechamiento de los recursos forestales, maderables, no maderables, plantaciones forestales comerciales y centros de almacenamiento y transformación de materias primas forestales, así como también de los avisos de aprovechamiento de recursos forestales no maderables y plantaciones forestales comerciales.*
>
> *Elaborar y coordinar la aplicación de los criterios ambientales para la preservación y aprovechamiento sustentable de los recursos forestales.*
>
> *Autorizar, suspender, revocar, anular y nulificar del cambio de uso de suelo en terrenos forestales, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.*
>
> *Elaborar los anteproyectos de NOM en materia forestal y de suelos.*
>
> *Evaluar los proyectos de restauración de suelos en áreas no forestales.*
>
> *Regular las actividades y medidas necesarias para prevenir, combatir y controlar la introducción y/o diseminación dentro del territorio nacional de las plagas y enfermedades forestales.*
>
> *Expedir los certificados y autorizaciones relacionadas con la aplicación de medidas fitosanitarias.*
> *Emitir notificaciones para el saneamiento de los recursos forestales* (SEMARNAT, 2007, página Web).

La DGGFS lleva a cabo estas funciones con el apoyo de las delegaciones de SEMARNAT en los estados, que cuentan con personal dedicado específicamente a estas tareas.

[45] No puede dejarse de mencionar la NOM-026 que autoriza y regula la extracción de tierra de monte, de dramáticos impactos en las áreas forestales.

Desde el periodo de SEMARNAT la instancia responsable de estas funciones ha tenido déficit de recursos humanos. La amplitud y seriedad de sus responsabilidades, que incluyen verificaciones en campo, la complejidad de la normatividad que rigen los permisos de aprovechamiento y la insuficiencia de recursos humanos, conlleva a frecuentes retrasos en las autorizaciones, que afectan las operaciones forestales y desincentivan a los productores regulares, particularmente a las comunidades con menos experiencia y menor capital natural. Elementos adicionales de dificultad para los nuevos productores que plantea el esquema de operación actual de la DGGFS son: el cobro por la revisión de autorizaciones de aprovechamiento forestal en predios de bosques templados que tiene un costo de $3,388 pesos[46] y el hecho de que los trámites de permisos estén sujetos a "negativa ficta" es decir las solicitudes se consideran rechazadas si las autoridades no responden en el lapso de un mes.

Procuraduría Federal de Protección Ambiental

La Procuraduría Federal de Protección Ambiental (PROFEPA) como se ha mencionado es un organismo desconcentrado de SEMARNAT que consta de 4 Sub-Procuradurías, la de Recursos Ambientales, a cargo del tema forestal, la de Auditoría Ambiental; la Subprocuraduría de Inspección Industrial y la Subprocuraduría Jurídica. Dentro de la estructura de la PROFEPA se ubican: la Unidad de Comunicación Social; la Dirección General de Administración; la Dirección General de Coordinación de Delegaciones; la Dirección General de Estrategia Institucional, Evaluación e Informática y 32 Delegaciones de la Procuraduría en las Entidades Federativas. Esta institución tiene un papel clave en la preservación del estado de derecho y entre las atribuciones de esta institución, relevantes para nuestro tema se encuentran las de:

> *Vigilar y evaluar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a la (…) restauración de los recursos naturales, así como a la preservación y protección de los recursos forestales, de vida silvestre (…) las áreas naturales protegidas.*
>
> *Recibir, investigar y atender o, en su caso, determinar y canalizar ante las autoridades competentes, las denuncias por incumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a los recursos, bienes, materias y ecosistemas.*
>
> *(…) fomentar su participación (de la población) en el estímulo y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones jurídicas ambientales…*
>
> *Coordinar el control de la aplicación de la normatividad ambiental con otras*

[46] El costos del trámite de cambio de uso del suelo forestal es paradójicamente menor, asciende a $734 pesos

autoridades federales, así como de las entidades federativas, municipales, del Distrito Federal y delegaciones que lo soliciten.

Emitir resoluciones derivadas de los procedimientos administrativos en el ámbito de su competencia (http://www.profepa.gob.mx/PROFEPA/Conozcanos/QuienesSomos/Vision.htm).

De los programas que actualmente maneja la PROFEPA tienen injerencia directa en las áreas forestales los de: Inspección y Vigilancia del Cumplimiento de la Legislación Ambiental en el aprovechamiento de los Recursos Naturales y los de Atención a la Denuncia Popular en Materia Ambiental.

La procuración de justicia ambiental tiene un papel clave en la preservación del estado de derecho en las regiones forestales, en muchos casos erosionado. En distintos casos PROFEPA ha logrado crear sinergias con comunidades forestales y autoridades locales y estatales para promoverlo y proteger efectivamente las áreas forestales. No obstante, como la misma institución lo reconoce, existen en el país zonas de ingobernabilidad donde su actuación resulta insuficiente y la tala ilegal, en ocasiones asociada a delitos civiles y penales no ha podido ser controlada. Otro tema que revela a nuestro parecer, fallas de la estrategia institucional es el de la focalización de la PROFEPA en las regiones en la inspección a los predios que cuentan con autorizaciones de aprovechamiento forestal y que incrementa los costos y dificultades de la actividad forestal regular.

En síntesis las limitaciones de la estructura de la institución y de las fallas de su estrategia, con mayores impactos en la producción y en los propios recursos forestales son: el énfasis en la supervisión de los aprovechamientos regulares, que podría llevarse a cabo mediante sistemas de certificación de terceros y de instancias colegiadas regionales (como son los Comités de Recursos Naturales del estado de Oaxaca); la falta de una estrategia eficiente de combate a las extracciones ilegales; el rezago en la atención a las denuncias ciudadanas; las deficiencias de la coordinación con las instituciones judiciales con que debe actuar: el Ministerio Público, la Procuraduría General de la República y las diversas policías. Las fallas de esta coordinación dan lugar a problemas de lentitud de los procesos de procuración de justicia ambiental, corrupción e incluso abusos de los derechos humanos.

Instituto Nacional de Ecología

El Instituto Nacional de Ecología (INE) se integró como órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca desde 1994, posteriormente como parte de la SEMARNAT.

El INE asume el desarrollo sustentable como criterio rector de sus políticas, con dimensiones urbanas y rurales. Su misión consiste en "generar, integrar y difundir conocimiento e información a través de investigación científica aplicada y el fortalecimiento de capacidades, para apoyar la formulación de política ambiental y la toma de decisiones que promuevan el desarrollo sustentable" (http://www.ine.gob.mx/dea/).

Este órgano desconcentrado posee 55 atribuciones consignadas en el artículo 110 del Reglamento Interior de la Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de las cuales cabe destacar:

- Formular, conducir y evaluar la política nacional en materia de equilibrio ecológico y protección del medio ambiente;
- Formular y conducir la política general de saneamiento ambiental, en coordinación con las áreas competentes de la Secretaría, con la Secretaría de Salud y demás dependencias competentes;
- Administrar y promover la conservación y el aprovechamiento sustentable de la vida silvestre, de especies y ecosistemas prioritarios, así como de las especies migratorias;
- Formular y conducir la política general en materia de prevención y control de la contaminación y manejo de materiales y residuos peligrosos, y evaluación de riesgos ecotoxicológicos; y
- Elaborar, promover y difundir las tecnologías y formas de uso requeridas para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

Además, para el ejercicio de sus atribuciones, el Instituto Nacional de Ecología cuenta con las unidades administrativas siguientes: Dirección General de Investigación de Ordenamiento Ecológico y Conservación de los Ecosistemas; Dirección General de Investigación sobre la Contaminación Urbana y Regional; Dirección General de Investigación en Política y Economía Ambiental; Dirección General del Centro Nacional de

Investigación y Capacitación Ambiental; y la Unidad Ejecutiva de Administración y Asuntos Jurídicos.

El carácter desconcentrado del Instituto Nacional de Ecología y su articulación con otras entidades involucradas directamente en la gestión ambiental y de recursos naturales de la SEMARNAT permiten al INE tener celeridad en el desarrollo de sus atribuciones. Además, su participación en el sector ambiental destaca por el nivel de interacción con otros órganos desconcentrados de la SEMARNAT como son la Comisión de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) y la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), y de órganos descentralizados como la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR).

Los principales programas del INE son el Sistema Nacional de Información de la Calidad del Aire; Programa de Cambio Climático; Ordenamiento Ecológico y Conservación de Ecosistemas; Contaminación Urbana y Regional; Sistema de consulta de mapas digitales sobre planificación territorial y biodiversidad; Política y Economía Ambiental (http://www.ine.gob.mx/csi/).

Comisión Nacional del Agua

La Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) es un órgano desconcentrado de la SEMARNAT, su principal función consiste en administrar y preservar las aguas nacionales, haciendo partícipe a la sociedad en el logro del uso sustentable del recurso.

La CONAGUA se estableció en 1989[47] como la autoridad administrativa en materia de aguas nacionales con base en el Artículo 9 de la Ley Aguas Nacionales.[48] Entre sus principales atribuciones destaca la formulación de la política hídrica nacional y su seguimiento. También está encargada de vigilar el cumplimiento y aplicación de la Ley en

[47] Dentro de las instituciones que le antecedieron destacan la Dirección de Aguas, Tierras y Colonización creada en 1917; la Comisión Nacional de Irrigación, en 1926; la Secretaría de Recursos Hidráulicos en 1946 y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos en 1976.

48 La Ley de Aguas Nacionales (LAN) fue creada en 1992, modificándose por última vez en el 2004. La LAN es una ley reglamentaria del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de aguas nacionales. Tiene como finalidad regular el uso, aprovechamiento o explotación de dichas aguas así como su distribución, uso y la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable.

la materia, de expedir títulos de concesión, asignación o permiso de descarga y llevar el Registro Público de Derechos de Agua. También tiene como mandato el apoyar y acreditar la participación y organización de los usuarios para mejorar la gestión del agua.

Considera como principios para el uso sustentable del agua los siguientes aspectos:

1. El agua genera bienestar social: básicamente se refiere al suministro de los servicios de agua potable y alcantarillado a la población, así como al tratamiento de las aguas residuales.
2. El agua propicia el desarrollo económico: considera al agua como un insumo en la actividad económica; por ejemplo, en la agricultura, la producción de energía eléctrica o la industria.
3. El agua se preserva: es el elemento que cierra el concepto de sustentabilidad. Si bien se reconoce que el agua debe proporcionar bienestar social y apoyar el desarrollo económico, la Comisión Nacional del Agua plantea que se debe preservar en cantidad y calidad adecuadas para las generaciones actuales y futuras y la flora y fauna de cada región.

Para cumplir con su propósito esencial, la Comisión se divide operativamente en tres grandes áreas:

1. Oficinas centrales.
2. Organismos de cuenca.
3. Direcciones locales.

Las acciones principales de CONAGUA son: apoyar a los organismos de cuenca y direcciones locales en la realización de las acciones necesarias para lograr el uso sustentable del agua en cada región del país, establecer la política y estrategias hidráulicas nacionales, integrar el presupuesto de la institución y vigilar su aplicación, concertar con los organismos financieros nacionales e internacionales los créditos que requiere el sector hidráulico, establecer los programas para apoyar a los municipios en el suministro de los servicios de agua potable y saneamiento en las ciudades y comunidades rurales y promover el uso eficiente del agua en el riego y la industria.

Las oficinas centrales se encargan también de la política de recaudación y fiscalización en lo concerniente a derechos de agua y permisos de descargas, coordinan las

modificaciones que se requieran a la Ley de Aguas Nacionales y apoya su aplicación en el país, elabora las normas en materia hidráulica, opera el servicio meteorológico nacional, esta en coordinación con el Congreso de la Unión, y se vincula con dependencias federales para trabajar en beneficio del Sector Hidráulico.

Los Organismos de Cuenca son las responsables de administrar y preservar las aguas nacionales en cada una de las trece regiones hidrológico-administrativas en que se ha dividido el país. Además, los Organismos de Cuenca son el vínculo con los gobernadores de las entidades donde se ubican. Por lo que se refiere a las Direcciones Locales, éstas tienen la función de aplicar las políticas, estrategias, programas y acciones de la Comisión en las entidades federativas que les corresponden.

La Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas

La Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) es un organismo desconcentrado de SEMARNAT y la instancia responsable de la política de conservación del país y asume como misión "conservar el patrimonio natural de México a través de Áreas Naturales Protegidas (ANP) y Programas de Desarrollo Sustentable" (CONANP, 2001). Esta institución administra 161 ANP, cuyas extensiones suman 22, 712,284 millones de hectáreas y que representan 11.56% del territorio nacional, 34% del conjunto de las tierras incluidas en ANP se ubican en regiones de bosques y selvas.

Existen distintas figuras de ANP de responsabilidad federal: las Reservas de la Biosfera (RB) cuya extensión representa el 50.8% del Sistema Nacional de áreas Naturales Protegidas; las áreas de Protección de Flora y Fauna (que abarcan el 27.6%), las áreas de protección de Recursos Naturales (14.8%), los Parques Nacionales (6.6%) y los Santuarios y Monumentos Naturales (0.01%). En todos estos casos las ANP se han establecido por decreto del presidente de la República, las dos últimas son las figuras más antiguas, su implementación se llevó a cabo fundamentalmente en la primera mitad del siglo XX.

La importancia nacional y global de la conservación en México es incuestionable. El país es el cuarto en el mundo de acuerdo a la importancia de la diversidad biológica que alberga el territorio. La diversidad biológica del país es resultado de condiciones

geográficas y fisiográficas únicas: servir de “puente” entre las especies del Norte y Sur América, lo que aunado a la accidentada topografía del territorio mexicano ha derivado en una gran diversidad de eco-sistémicas, especies (muchas de ellas endémicas) y diversidad genética de las especies silvestres y cultivadas. Esta riqueza constituye un formidable patrimonio nacional y global.

Distintos paneles internacionales de expertos en el tema (UNESCO, 2005; ESA, 2006) coinciden en que los procesos de erosión de la biodiversidad alcanzan hoy niveles dramáticos, de consecuencias acumulativas, inciertas y en buena medida irreversibles. Existe también creciente consenso sobre las grandes causas de este deterioro: los sistemas de producción agropecuarios y forestales dominantes, basados en la sobre-simplificación (empobrecimiento del número de especies y de la diversidad genética) de los sistemas naturales y en un alto uso de energía e insumos contaminantes; y el impacto de las especies invasoras/exóticas en áreas naturales.

Los grandes procesos de deterioro de la diversidad biológica, exigen que su conservación y protección se basen en estrategias diversas, capaces de responder a las distintas expresiones de la pérdida de diversidad y a los factores que las determinan. Sin embargo, existe un fuerte debate nacional y global sobre las formas eficientes de protección viables en distintos contextos. La construcción de una política de conservación diversificada y flexible es una necesidad imperativa de la política ambiental actual, que involucra necesariamente a la política forestal.

El gobierno mexicano ha asumido, especialmente en los últimos quince años, el establecimiento de Àreas Naturales Protegidas (ANP) como la estrategia central de conservación del país. Durante este periodo se han realizado considerables esfuerzos en la construcción de condiciones institucionales, legales, financieras y operativas para que las ANP cumplan con los objetivos de conservación de áreas naturales de alta biodiversidad, o sostén de procesos bio-ecológicos de especial interés, como la migración de la mariposa monarca (*Danaus plexippus)* a través de Norte América. No obstante esta institución enfrenta importantes limitaciones institucionales y presupuéstales.

El diseñó del modelo de las ANP predominante en México se basa en buena medida en el modelo de Parques Nacionales Norteamericanos, que buscan mantener en estado

prístino diversos tipos de ecosistemas, en grandes extensiones de muy baja densidad de población y de propiedad pública. En México este esquema se ha aplicado en tierras de propiedad comunitaria, manejadas y ocupadas por poblaciones que a menudo reclaman derechos históricos y que dependen cotidianamente de su aprovechamiento.

La implementación de modelos de conservación restrictiva de gestión centralizada en las condiciones del campo mexicano da lugar a una tensión constante en la gestión de muchas ANP. Su establecimiento ha sido vivido por las poblaciones locales como la imposición de un despojo patrimonial, y los incentivos de los pobladores para cumplir con las restricciones que imponen los decretos son escasos. Los Parques Nacionales y las RB imponen fuertes restricciones al uso de los recursos. Los Parques Nacionales son propiedad pública, resultado generalmente de expropiaciones y proscriben cualquier tipo de uso productivo del suelo. Las RB imponen un régimen similar en sus zonas núcleo y permiten actividades, aunque fuertemente restringidas en las zonas de amortiguamiento. A diferencia de los Parques, los propietarios de las tierras donde se establecen las ANP mantienen la propiedad formal, aunque pierden derechos de uso y de decisión sobre su manejo.

El presupuesto asignado a la CONANP en el año 2005 fue de 600 millones de pesos. Con base en este dato la Iniciativa mexicana de Aprendizaje para la Conservación (IMACMEXICO) estimó que en la inversión promedio por hectárea en las ANP administradas por la CONANP fue de alrededor de 31 pesos por hectárea, un monto claramente incapaz de competir con los ingresos o subsidios agropecuarios. La mayor parte de este presupuesto se destina a los gastos operativos de las propias ANP. Diez RB cuentan con fondos del Global Inveromet Facility (GEF). En los últimos años CONANP, con la asesoría del INE ha impulsado un esquema de cobro por ingreso a las ANP como estrategia para financiar su operación, lo que consideramos, expresa desconocimiento de los derechos de propiedad sobre la tierra.

Hasta hoy la política de conservación no ha sido objeto de una evaluación rigurosa, y muchas de estas áreas presentan problemas de extracción ilegal de recursos naturales, deterioro ambiental y condiciones sociales de marginación y conflictividad. En 2006 PROFEPA estimaba que 11 de las 32 zonas críticas de clandestinaje en el país se ubicaban en áreas Naturales Protegidas.

Durante la última década, la política federal de conservación ha reconocido paulatinamente el papel de las comunidades dueñas, habitantes, o vecinas de las ANP en la conservación. Diversas ANP llevan a cabo acciones que buscan incorporar a las comunidades a las actividades de protección y desarrollar actividades de extracción de recursos forestales no maderables y de uso no extractivo de las áreas, especialmente ecoturismo. Estas iniciativas están a cargo de los Programas de Desarrollo Sustentable (PRODERS) que impulsa la propia CONANP en diversas RB. No obstante estas iniciativas presentan limitaciones fundamentales como que las comunidades se mantienen al margen de los espacios de toma de decisión sobre el manejo de las tierras que formalmente les pertenecen; por otra parte las actividades que se promueven resultan poco rentables, pobremente articuladas a las demandas de mercado, a cadenas productivas de agregación de valor y a los programas que buscan promover el manejo sustentable de los recursos que impulsa el gobierno federal.

El desarrollo de esquemas alternativos de conservación es imprescindible teniendo en cuenta la imposibilidad de incluir en esquemas de conservación restrictiva estricta, al conjunto de las tierras del país que albergan procesos y condiciones de importancia biológica. La CONABIO ha identificado 152 regiones terrestres prioritarias (RTP), 110 regiones hidrológicas prioritarias (RHP) y 230 áreas de importancia para la conservación de las aves (AICAS). Las importancia de las RTP está dado por la diversidad biológica que existe en ellas, la suma de sus extensiones alcanza 51.555,800 millones de ha. Los estados con mayor participación en las RTP son Baja California Sur, Chihuahua, Sonora, Coahuila, Oaxaca, Guerrero, Campeche y Quintana Roo. Las RHP se encuentran distribuidas prácticamente en el conjunto del territorio, aunque las de mayor extensión se ubican en Sonora, Chihuahua, Durango y Nayarit. Finalmente las AICAS son hábitat de 1,038 especies de aves (95 de ellas endémicas de México) y 90% de las cuales son consideradas amenazadas (www.conabio.gob.mx). Mención aparte merece la importancia de la conservación de la biodiversidad genética en el territorio del país que es considerado sitio de origen de distintas plantas comestibles y uno de los territorios de especiación de los géneros *pinus* y *quercus.*

Iniciativas Voluntarias de Resguardos para la Diversidad Biológica

En las últimas dos décadas han surgido en el país iniciativas civiles y/o gubernamentales alternativas. La LGEEPA reconoce la figura de las Unidades de Manejo de la Vida Silvestre (UMAS) que se orientan fundamentalmente al manejo y aprovechamiento de la vida silvestre. Se tienen reportadas 5,331 UMAS que abarcan una superficie de 24.9 millones de ha, ubicadas principalmente en los estados del norte de México, tanto en tierras de propiedad privada como ejidal. Su extensión representa el 12.8% del territorio nacional y 17.7% de la superficie nacional (Anta, Gonzáles y Lara, 2007)

Otros modelos de conservación civil voluntaria impulsados por programas gubernamentales han contado con el apoyo del Global Environment Facility (GEF), el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; son los casos del PROCYMAF, el Programa de Conservación Indígena de la Biodiversidad (COINBIO), el Corredor Biológico Mesoamericano, y Manejo Integrado de Ecosistemas (MIE); PRONATURA un organismo no gubernamental dedicado a promover la conservación también a apoyado algunas de estas experiencias. El trabajo de Anta, Gonzáles y Lara estima que hasta fines de 2006 existían en el país 187 áreas de conservación voluntaria (ACV), que sumaban 629,607 ha, establecidas en 21 estados de la República. Oaxaca con 87 ACV (con una extensión de 239,947 ha, en tierras comunales) era la entidad con mayor número de este tipo de áreas, lo que refleja la capacidad organizativa y la valoración que las comunidades oaxaqueñas tienen sobre sus tierras, y la sinergia de estas cualidades con el trabajo de PROCYMAF, COINBIO y el MIE. Siguen por orden de importancia Durango con 27 ACV (con 95,495 has) y Quintana Roo con 27 ACV en 31,034 ha.

Las áreas de conservación de ejidos y comunidades, definidas a partir de la decisión de sus asambleas tienen diferentes fines, como protección de manantiales, de sitios de refugio de fauna, áreas de captación de agua, lugares de aprovechamiento de productos forestales no maderables, entre otros. Muchas de estas áreas se han establecido a partir de ejercicios de Ordenamiento Territorial en núcleos agrarios que cuentan con los Programas de Manejo Forestal y se basan en esquema de protección efectivos y de regulación comunitaria. Es decir, se basan en sinergias entre el desarrollo de capacidades productivas, capital social y gobernabilidad locales y la conservación. Presentan importantes potencialidades de sustentabilidad vista desde una perspectiva integral.

Los estudios de Velásquez, Mass y Duran (2005 y 2007) que realizaron evaluaciones de la eficiencia de distintos esquemas de gestión en la conservación de la cubierta forestal, arrojan resultados sugerentes sobre la eficiencia ambiental de distintos esquemas de conservación. Con base en el análisis de una muestra de 6 casos de ANP y 22 áreas forestales de núcleos agrarios forestales que llevan a cabo extracciones de madera, estos autores encontraron que las experiencias de manejo forestal comunitario resultaron tan eficientes como las ANP para conservar la cubierta forestal (Duran, et.al., 2007). Un estudio posterior de los mismos investigadores que compara las condiciones de los bosques tropicales de la Reserva de Calakmul en Campeche con las áreas forestales de 10 ejidos forestales en Quintana Roo en México y las zonas de parques nacionales en la Reserva de la Biosfera Maya en el Petén guatemalteco con las concesiones forestales comunitarias que existen en esa región obtuvo resultados similares (Durán, 2007).

En ese análisis encontraron además, que los bosques comunitarios presentaban considerables ventajas comparativas en la sustentabilidad del sistema de gestión de la conservación los "efectos de frontera", que se presentaban en las tierras vecinas a las ANP estaban ausentes en los bosques bajo manejo forestal comunitario, además de que los aprovechamientos forestales generaban beneficios económicos importantes para sus habitantes. En el Petén las concesiones forestales comunitarias resultan mucho más eficientes para detener los procesos de colonización, desmontes y establecimiento de asentamientos irregulares en áreas forestales, mientras que en los hechos las los parques nacionales presentan condiciones de "acceso abierto" y avance de la frontera agrícola.

Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad

La Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) fue creado mediante un Acuerdo Presidencial publicado el 16 de marzo de 1992. La CONABIO es una Comisión Intersecretarial dedicada básicamente a "conformar y mantener actualizado el Sistema Nacional de Información sobre Biodiversidad (SNIB); apoyar proyectos y estudios sobre el conocimiento y uso de la biodiversidad; brindar asesoría a dependencias gubernamentales y a otros sectores; realizar proyectos especiales; difundir el conocimiento sobre la riqueza biológica; dar seguimiento a convenios internacionales y prestar servicios al público" (http://www.conabio.gob.mx/institucion/conabio_espanol/doctos/perfil.html).

La CONABIO está conformada por el Titular del Ejecutivo Federal y por los titulares de las siguientes Secretarías de Estado: Relaciones Exteriores (SRE), Hacienda y Crédito Público (SHCP), Energía (SENER), Economía (SE), Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), Educación Pública (SEP), Salud (SSA), Turismo (SECTUR), Desarrollo Social (SEDESOL), Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), quien es su Secretario Técnico.

Además, para operar cuenta con una Coordinación Nacional que conforme al acuerdo de creación, está integrada por un Coordinador Nacional, actualmente por el Dr. José Sarukhán Kerméz quien, para el desempeño de sus funciones, se auxilia de grupos técnicos y administrativos.

Esta Comisión Intersecretarial está encabezada por el Titular el Ejecutivo Federal, por el titular de la SEMARNAT que funge como Secretario Técnico, y por un el grupo operativo dirigido por la Coordinador Nacional.

La CONABIO recibe recursos financieros del Gobierno Federal, mismos que son administrados por un fideicomiso privado denominado "Fondo para la Biodiversidad"[49]. A través de este fideicomiso es posible recibir contribuciones económicas y en especie nacionales o extranjeras, todas ellas deducibles de impuestos, de forma que donantes privados pueden contribuir al esfuerzo nacional de la conservar la biodiversidad.

Comisión Nacional Forestal

La Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) fue creada[50] por decreto presidencial en 2001 como un organismo público descentralizado, lo que le confiere personalidad jurídica y patrimonio propios. La Comisión se plantea como objeto “desarrollar, favorecer e impulsar las actividades productivas, de conservación y restauración en materia forestal, así como participar en la formulación de los planes y programas, y en la aplicación de la política de desarrollo forestal sustentable” (http://www.conafor.gob.mx/portal/index.php?s1=1) .

[49] Cuyo fiduciario es Nacional Financiera (NAFIN).
[50] Como parte de la descentralización de la CONAFOR en su decreto de creación se estableció que su ubicación sería en Zapopan, Jalisco.

La Comisión es responsable de la política de fomento de la actividad forestal. Su creación y estatus expresa la respuesta gubernamental a la creciente preocupación social por el deterioro de los ecosistemas y recursos forestales. La constitución de CONAFOR responde también a una clara perspectiva del desarrollo sustentable como eje de su actuación, y como se expresa en la misión que esta institución se confiere:

> *Contribuir a elevar la calidad de vida de los mexicanos y al crecimiento de empleo y oportunidades de desarrollo por medio del manejo forestal sustentable (MFS), asunto de seguridad nacional, a través de la aplicación de los criterios de inclusión, competitividad y desarrollo regional, con base en la planeación de largo plazo y en las normas de gobernabilidad, democracia, federalismo, transparencia y rendición de cuentas, para avanzar en la construcción de una mejor realidad forestal para México en el entorno global, en la cual cobren vigencia los principios de humanismo, equidad y cambio* ((http://www.conafor.gob.mx/portal/index.php?s1=1).

La CONAFOR está integrada por: la Dirección General y cuatro Unidades: Comunicación, Asuntos Internacionales, Asuntos Jurídicos y Control Interno. Los programas y acciones de la Comisión están a cargo de seis Coordinaciones: Producción y Productividad, Conservación Y Restauración, Administración, Planeación e Información, Estudios y Desarrollo Tecnológico y Operación Regional, apoyadas por 13 Gerencias Regionales.
La complejidad y dimensión de la problemática forestal del país plantea fuertes retos a esta nueva institución, que exigen el desarrollo de diversas capacidades institucionales una visión comprehensiva, dinámica y de largo plazo de las distintas realidades del sector, una estrategia innovadora, flexible y diversificada capaz de diseñar respuestas a los problemas tradicionales y a los emergentes; un perfil profesional interdisciplinario, coherente con las necesidades de atención sectorial de calidad; capacidades de coordinación con distintos actores institucionales y civiles, particularmente con los gobiernos y sociedades de las diversas entidades federativas. Por último cabe considerar la consolidación institucional de la propia Comisión, el desarrollo de reglas que establezcan condiciones de transparencia, competencia, rendición de cuentas en su operación y gerencia eficiente.

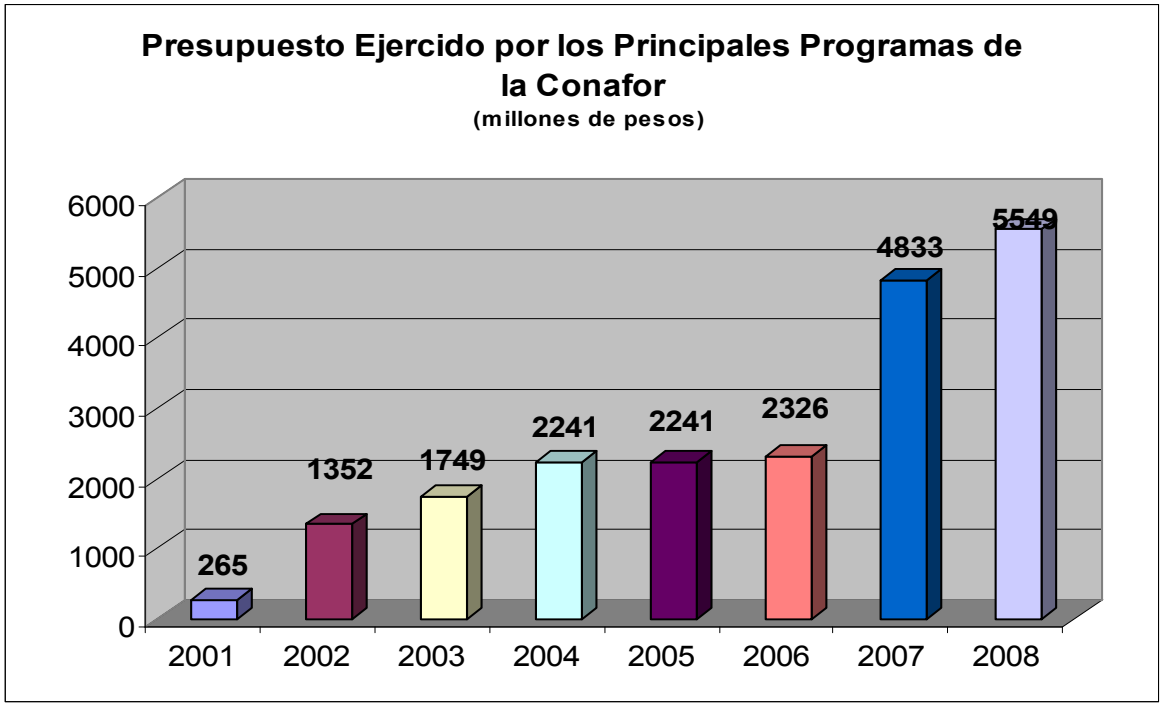
Durante los primeros años de su gestión CONAFOR mantuvo y desarrolló algunos de los programas más importantes y/o innovadores creados por la SEMARNAP durante la administración federal 1994-2000: PRODEFOR, PRODEPLAN y PROCYMAF, cuyos presupuestos se incrementaron y cuyos criterios se reorientaron (como sucedió con

PRODEPLAN)[51]. Se impulsaron nuevos e importantes programas de carácter innovador como el Programa de Conservación Indígena de la Biodiversidad (COINBIO) creado en 2001 y el Programa de Pago por Servicios Ambientales en 2003, ambos programas contaron con el apoyo del Banco Mundial. En 2004 y 2005 CONAFOR operó el programa de Fortalecimiento de la Autogestión de los Silvicultores (PROFAS) objeto de fuerte polémica al interior del sector.

En 2002 la CONAFOR comenzó a operar con recursos propios, a partir de entonces el presupuesto de la política de fomento forestal federal, a cargo de la Comisión ha tenido un crecimiento constante. En 2006 el presupuesto de los programas de CONAFOR era de 2,326 millones de pesos, lo que representaba el 878% del presupuesto invertido en el fomento al sector 2001. En 2008 el presupuesto de los programas de CONAFOR representa 238% del financiamiento con que contaban a fines de la administración federal anterior, asciende a 5,549 millones de pesos. En la grafica siguiente se muestran los montos de recursos presupuestales asignados a los programas forestales en los últimos ocho años.

[51] Algunos de los criterios básicos de PRODEPLAN como la extensión mínima de las superficies que se apoyan y las especies de las plantaciones se modificaron, haciendo posible incluir opciones de plantaciones distintas a las orientadas específicamente a la producción de pulpa para abastecer la industria productora de papel.

Gráfica 51Presupuesto ejercido por los principales programas de la CONAFOR



Fuente: Elaboración propia

La Capacidad Institucional de la CONAFOR

Al inicio de 2007 CONAFOR contaba con 2,790 plazas autorizadas por la SHCP, 2,309 (77.75%) eran personal operativo, 251 (8.5%) personal de enlace, 259 (8.7%) jefes de departamento, 89 (3%) subgerentes, 49 (1.7%) gerentes, y 12 (0.4%) coordinadores/jefes de unidades. Este personal fue complementado en 2007 con la contratación de 1,115 personas bajo régimen de honorarios, 113 en oficinas centrales y 1,002 en oficinas regionales. El personal contratado por honorarios representaba casi el 30% de las personas que desempeñaron alguna función para la CONAFOR en el 2007. El personal de CONAFOR no había participado hasta entonces en el Programa del Servicio Profesional de Carrera, impulsado por la Secretaría de la Función Pública.

La distribución del personal en los distintos estados era la siguiente: Michoacán contaba con 258 personas encargadas de actividades de operación , México con 167, Jalisco con 154, el Distrito Federal con 153, Durango con 148, Quintana Roo con 127, Chiapas con 124, y Oaxaca 104. La distribución de personal no resulta coherente en todos los casos con criterios básicos como la superficie arbolada o el volumen de la producción forestal de

las distintas entidades. Así Chihuahua, el estado con mayor superficie forestal del país y segundo por el volumen de su producción, tenía asignadas solamente 59 plazas de personal operativo, mientras que el Estado de México y el Distrito Federal con superficies forestales y volumen mucho menores[52] ocupaban el segundo y cuarto lugar en el numero de estas plazas.

La capacidad profesional del personal con plaza también resultaba limitada, solo 22% tenía nivel de licenciatura o posgrado. Los perfiles más frecuentes eran: (i) Agrónomo con especialidad forestal; (ii) Forestal; (iii) Biólogo; (iv) Llicenciados en Derecho; (v) Licenciados en Administración; y (vi) Contaduría. No se contaba prácticamente con profesionistas con formación en economía, y una alta proporción del personal carecía de trayectoria de trabajo en el gobierno y un porcentaje aún mayor no contaba con experiencia en el área forestal. A ello se suma las dificultades de apoyo presupuestario y logístico oportuno y suficiente para que el personal operativo realice las visitas de campo a las zonas forestales a su cargo. La tendencia a la desprofesionalización de CONAFOR y del sector ambiental en general fue más pronunciada durante los últimos años de la administración 2000-2006.

Con base a la información anterior, y al diagnóstico sobre la problemática del sector expuesto en la sección anterior, consideramos que CONAFOR enfrenta una enorme exigencia de atención al sector y de eficiencia y transparencia en el ejercicio de los importantes recursos públicos de que dispone. No obstante carece de los recursos humanos para responder a estas demandas en términos de: la insuficiencia (cuantitativa) de personal, la distribución regional de los recursos humanos y por último como carencia de suficiente personal con el perfil profesional que demandan las distintas áreas de la Comisión. La importancia de la misión de CONAFOR y de la inversión pública bajo su responsabilidad, demandan el fortalecimiento del capital humano de esta institución. Cabe reconocer los esfuerzos de la actual administración de la CONAFOR por resolver estas limitaciones, no obstante ello requiere el apoyo de la Secretarías de la Función Pública y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Otra limitación de la operación de CONAFOR es la ausencia aparente de una perspectiva y gestión integradoras que de coherencia a los programas y acciones, que maneje planes

[52] Los bosques del Distrito Federal están sujetos a una veda a las extracciones forestales.

y financiamientos de largo plazo y tenga mayor jerarquía y prioridad operativa que el logro de metas administrativas. La integración de los distintos programas y recursos en el Programa ProÁrbol constituyen un avance potencial en el logro de la integralidad de la acción pública. No obstante la dispersión de acciones y financiamientos limitan seriamente la posibilidad de la política de fomento forestal para lograr revertir las tendencias de deterioro tanto en las áreas forestales con en las capacidades productivas del sector.

Hoy en día CONAFOR tiene una responsabilidad fundamental en el interés público, resultado de la gravedad de la problemática sectorial y de la inversión pública que se le ha conferido. En este contexto la consolidación institucional, junto con la transparencia y legitimidad de la Comisión son elementos estratégicos de la política sectorial.

Instituciones de otros Sectores de la Administración Pública Federal Relacionados con el Sector Forestal

Otros sectores e instituciones de la administración pública tienen impactos relevantes para el sector forestal son:

La Procuraduría Agraria (PA) y los Tribunales Agrarios y el Registro Agrario Nacional, a cargo de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) cuyas responsables institucionales son la defensa de ejidatarios y comunero, el registro de la propiedad rural y de la gestión de la conflictiva agraria en el país, que como se mencionó páginas atrás tienen graves repercusiones en algunas regiones forestales.

La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) con fuerte influencia a través de distintas instancias y programas: los Fideicomisos Instituidos con Relación a la Agricultura (FIRA), PROCAMPO que financia actividades agrícolas y el Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera (PROGAN) que brinda recursos a la ganadería extensiva, y que –como mencionamos en la sección de diagnóstico- a menudo elevan los costos de oportunidad de la conservación

del uso forestal del suelo, al financiar actividades con impactos negativos en la vegetación forestal.[53]

Una institución de interés para el fomento del sector forestal, con la que CONAFOR puede desarrollar una relación estratégica en torno a la capitalización y reactivación del sector es Financiera Rural, un organismo descentralizado, sectorizado en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Hasta ahora la falta de coordinación entre ambas instituciones limita este potencial, e incluso el ejercicio de los recursos públicos asignados a tal fin. En 2007 esta institución contaba con una suma de 1,200 millones de pesos para créditos a los productores forestales, y pudo colocar solamente 30 millones de pesos.

La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) que juega un papel importante en las regiones indígenas en tanto tiene a su cargo la promoción del desarrollo y derechos de los pueblos indios a través de acciones como el impulso de la articulación trans-sectorial de los distintos programas de gobierno a favor del desarrollo de los pueblos indígenas, y la consulta a los pueblos indios sobre acciones de gobierno (en los órdenes federal, estatal y/o municipal) que afecten sus territorios y derechos. En el trabajo de campo realizado para este estudio pudimos encontrar un caso interesante de coordinación de la CDI con PROCYMAF y otros programas de gobierno en la región Tepehuana del Sur del Estado de Durango, que ha permitido el desarrollo de la actividad forestal y social en la comunidad de San Bernardino Milpillas.

Otras instituciones federales con distintos tipos de relación y/o influencia en el sector forestal son: la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la Secretaría de Turismo (SECTUR), la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Economía (SE), la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), la Secretaría de Hacienda y Crédito Públicos (SHCP), la Comisión Nacional de Zonas Áridas, el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP), el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT). Otras instituciones relevantes

[53] El monto de los subsidios agropecuarios es en promedio de $1,500 pesos por hectárea, varias veces superior al monto por hectárea de los programas de Pago por Servicios Ambientales, Chapela, Gonzalo y Álvarez López, Margarita; 2007; *Armonización de Programas para el Desarrollo Rural y Manejo Sustentable de Tierras,* Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaría, Cámara de Diputados, LX Legislatura. México, D.F.

son el Congreso de la Unión y los Congresos Local es, que además de proponer y dictaminar los cuerpos legales tienen la atribución legal de autorizar los presupuestos de los ejecutivos (federal y estatales).

Los Servicios Técnicos Forestales

Uno de los supuestos de base de la desregulación del sector en 1992 fue que la promoción de un mercado de servicios de asistencia técnica con prestadores de servicios privados que constituía un elemento clave para el desarrollo de las comunidades forestales (Word Bank, 1997). No obstante que este fue uno de los temas prioritarios de la LGDFS y el Programa Estratégico Forestal 2025, éste es uno de los temas menos atendidos en la agenda del desempeño institucional. En la última década solamente PROCYMAF ha trabajado el tema de los servicios técnicos forestales en tres sentidos: (i) fomentar la práctica de la contratación de los servicios técnicos forestales (STF) por las comunidades forestales mismas y no por los compradores de madera; (ii) profesionalizar los servicios técnicos, a partir trabajo directo con los técnicos y mediante la oferta de cursos de actualización permanente; (iii) establecer un padrón de prestadores de STF que maneja como criterios para la inclusión de los prestadores en él, la calidad y cumplimiento con los compromisos de los proyectos financiados por el programa y la participación en los programas de actualización profesional (iii) instaurar un esquema de validación social de propuestas y evaluación estricta de aspectos técnicos de las propuestas presentadas por los productores para su financiamiento.

Con esta estrategia se fortalecieron las capacidades de profesionistas forestales independientes, pero también las de centros de servicios técnicos comunitarios como sucedió con la Unión Zapoteca Chinanteca (UZACHI) en Oaxaca y de organizaciones no gubernamentales de desarrollo, algunas con una larga trayectoria de trabajo en las regiones, como Estudios Rurales y Asesoría Campesina (ERA) en Oaxaca, o el Grupo de Estudios Ambientales (ERA) en Guerrero.

Al inicio de los años noventa existía una fuerte escasez de consultores sobre muchos temas de importancia para los productores forestales. El gremio de los ingenieros forestales no acostumbraba trabajar en equipos interdisciplinarios. La diversificación de la oferta de atención profesional ha permitido una atención más completa a las comunidades. Sin embargo, algunos temas como el del análisis económico siguen siendo

débiles. En consecuencia las evaluaciones económicas de los distintos proyectos son por lo general muy someras y poco útiles para la toma de decisiones.

Aunque la visión de profesionalización y fomento del mercado de servicios técnicos se mantuvo en la operación de PROCYMAF II, perdió prioridad en la agenda de la política forestal más amplia.

Consideramos que esta experiencia logró movilizar una gran cantidad de conocimiento y reflexión sobre la problemática de desarrollo rural en las áreas boscosas y sin lugar a dudas, logró diversificar los temas de trabajo con las comunidades. No obstante la evaluación al PRODEFOR para el ejercicio fiscal 2005, señalaba aun que: La mayoría son especialistas en la materia (67.1%), sin embargo existen otras categorías denominadas: Agrónomo (13.2%); profesionistas con perfil forestal (10.5%), categoría que involucra a Biólogos, Técnicos Forestales, Ingenieros en Planeación de los Recursos Naturales; especialista en Ciencias Sociales Licenciado en Derecho y Administración (5.3%)(CONAFOR, 2005).

La gran mayoría de los prestadores de servicios forestales tienen carrera terminal hasta licenciatura (76.3%), el 19.7% con grado de maestría, el 2.6 % con doctorado y el 1.3% son técnicos forestales con bachillerato (Figura 3.36), lo que denota un buen nivel en general, si bien el perfil no es idóneo en todos los casos (UACH, 2006).

La Descentralización de la Gestión Forestal

El PEF 2025 plantea que uno de los principales soportes para el uso correcto de los recursos forestales es la fortaleza de las organizaciones sectoriales y de las instituciones públicas responsables de su gestión. Este programa plantea entre sus objetivos *"lograr un nivel de descentralización y coordinación funcional con estados y municipios y aumentar la participación social en el establecimiento de políticas y en el diseño y ejecución de programas*" (SEMARNAT-CONAFOR, 2001:118). El PEF 20025 reconoce que el desempeño institucional es bajo y que representa una de las causas del deterioro de la actividad forestal y de la degradación y mal manejo de los recursos forestales. Este Programa propone también distintas estrategias y líneas de acción para la redefinición de funciones, fortalecimiento y coordinación interinstitucional así como un proceso de descentralización para favorecer la participación de los tres órdenes de gobierno y

generar esquemas de colaboración de las organizaciones de productores e industriales forestales en los programas de protección, inspección y vigilancia.

La descentralización de la política pública fue uno de los lemas y temas prioritarios con que inició la administración federal 2000-2006. A partir de este énfasis, la descentralización se planteó como uno de los objetivos centrales de la política ambiental y federal, y en este sentido fue incluido en la LGDFS, promulgada en ese periodo.

El Capitulo Primero de la LGDFS establece que tiene por *"objeto regular y fomentar la conservación, protección, restauración, producción, ordenación, el cultivo, manejo y aprovechamiento de los ecosistemas forestales del país y sus recursos, así* ***como distribuir las competencias que en materia forestal correspondan a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios…"***

En el Artículo 3, se menciona que es atribución de esta ley:

> *…desarrollar y fortalecer la capacidad institucional en un esquema de descentralización, desconcentración y participación social, así como (XXVII) dotar de mecanismos de coordinación, concertación y cooperación a las instituciones del sector forestal, así como otras instancias afines. También en el objetivo XXIX se menciona que con fundamento a dicha ley se deberá garantizar la participación de la sociedad, incluyendo a los pueblos y comunidades indígenas, en la aplicación, evaluación y seguimiento de la política forestal*

Como se mencionó anteriormente la LGDFS establece las atribuciones de los tres órdenes de gobierno y las responsabilidades que el gobierno federal puede descentralizar (Anexo 2). Para que esta transferencia se lleve a cabo los gobiernos estatales, o los municipios deben contar con los medios necesarios, el personal capacitado, los recursos materiales y financieros, y la estructura institucional específica para el desarrollo de las funciones que soliciten asumir (Art. 25).

Para la SEMARNAT, el proceso de descentralización en el sector de medio ambiente y recursos naturales tiene como objetivos:

- Acercar la toma de decisiones al lugar donde se originan los problemas y oportunidades.
- Incrementar la capacidad administrativa y política de los gobiernos locales.

- Propiciar una participación más amplia y corresponsable de los tres órdenes de gobierno.
- Promover la aplicación del principio de subsidiaridad, que implica que el orden de gobierno más capacitado sea el responsable de prestar los servicios.

Durante el periodo analizado SEMARNAT implementó el Programa de Desarrollo Institucional Ambiental (PDIA), que buscaba promover un nivel básico de desarrollo institucional en todas las entidades federativas del país, que les permitiera mejorar la atención de problemas y oportunidades prioritarios en materia ambiental y de recursos naturales, en los rubros de regulación, organización, planeación y financiamiento. La administración Forestal y de Usos del Suelo fue identificado por la Secretaría como uno de los cinco temas prioritarios del proceso de descentralización que se propuso impulsar[54]

El esquema de descentralización diseñado por SEMARNAT se basa en las solicitudes de los gobiernos estatales e impulsa un proceso gradual que se inicia con la firma de un convenio marco e incluye fortalecimiento y evaluación de capacidades institucionales, la firma de convenios específicos y finaliza con la certificación y transferencia de capacidades (www.semarnat.gob.mx). Cada entidad federativa podía y pude decidir los temas en cuya descentralización desea avanzar[55]

De acuerdo con la LGDFS, la SEMARNAT definió las atribuciones factibles de descentralizar en materia forestal:

- Actos de autoridad (permisos, autorizaciones) que son competencia de la SEMARNAT, a través de la Dirección General de Gestión Forestal y Suelos.
- El fomento de programas de apoyo que están bajo competencia de la CONAFOR como son: El Programa para el Desarrollo Forestal (PRODEFOR), Programa para el Desarrollo de Plantaciones Forestales (PRODEPLAN), Programa de

54 Los otros cuatro temas fueron: Impacto Ambiental; Administración de la Zona Federal Marítimo Terrestre; Administración de la Vida Silvestre; Manejo Integral de Contaminantes y Calidad del Aire y Registros.

55 Se mantienen como temas no susceptibles de descentralización: la autorización de centros de almacenamiento y transformación de materias primas forestales; la autorización de modificación de la capacidad de centros de almacenamiento y transformación de materias primas forestales; las inscripciones en el registro forestal nacional; el otorgamiento de certificados fitosanitarios; el dictamen técnico de determinación taxonómica y la expedir y validar la documentación con que se acredite la legal procedencia de materias primas forestales.

Conservación y Restauración de Ecosistemas Forestales (PROCOREF) y el Programa de Ordenamiento y el Programa de Fortalecimiento a la Autogestión Silvícola (PROFAS).

- Inspección y vigilancia, temas que son atribuciones de la Procuraduría *Federal de Protección Ambiental (PROFEPA).*

El avance de los procesos de descentralización de las atribuciones de la gestión forestal ha resultado considerablemente más lento que lo plantado en el PNF 2001-2006. A diciembre del 2006, 27 estados habían solicitado iniciar el proceso de descentralización en materia forestal, sin embargo sólo el Estado de México tiene firmado un acto de autoridad, además de que su desempeño fue evaluado como satisfactorio por la DGFS. Otros estados que han avanzado en el proceso, pero no lo han concluido son Chihuahua, Michoacán, Chiapas. Puebla, Aguas Calientes y Jalisco. Son notorias la lentitud con que se ha desarrollado este proceso, y la ausencia de entidades productoras de gran importancia como el Estado de Durango, las entrevistas con funcionarios forestales de diversas entidades expresan que los gobiernos de los estados tienen incentivos limitados para hacerse cargo de importantes responsabilidades administrativas, sin contar con incrementos consecuentes de sus presupuestos, y que la descentralización de la gestión del sector debe acompañarse del incremento de las capacidades de recaudación fiscal (incluso sobre la actividad económica del sector) a favor de los gobiernos de los estados.

La Política de Participación y Consulta Ciudadana

La política de participación impulsada por el gobierno federal en el sector forestal esta basada en el funcionamiento del Consejo Nacional Forestal (CONAF) y en los Consejo Estatales Forestales. Estos Consejos están previstos en la LGDFS, en sus Artículos 155 y 157 (Ver Anexo 5).

El CONAF se constituyó en 1993 y se mantuvo en la gestión 1994-2000 sin mayores cambios. En ese periodo el Consejo estaba integrado por cuatro representantes de los grupos de interés participantes en el sector: la industria forestal, los productores forestales, los organismos no gubernamentales y las instituciones académicas que tuvieron una participación importante en la discusión y formulación de la Ley Forestal de 1997. Con la publicación de la LGDFS en 2003 y de su reglamento en 2005, la

composición del CONAF se modificó y la participación se redujo a un representante por grupo. Estos representantes son electos de manera directa por los miembros de cada grupo de interés. Este cambio restó representatividad y limitó el carácter del CONAF como espacio de información y deliberación amplia de la política forestal que había tenido durante el periodo anterior.

El CONAF se reúne en cuatro ocasiones cada año, y es presidido por el titular de la SEMARNAT, o como suplente por el Director General de la CONAFOR. El CONAF tiene además cinco comités técnicos, responsables de trabajar los temas específicos que les asigna el pleno del consejo.

Entre los temas que a lo largo de los años ha trabajo el CONAF se encuentran:

- la LGDFS y su reglamento,
- el reglamento al Fondo Forestal Mexicano,
- el contenido de las reglas de operación de algunos programas de apoyo al sector como PRODEFOR y PRODEPLAN,
- el diseño del Programa PSA-CABSA,
- la integración de las reglas únicas 2006 para acceder a los apoyos de CONAFOR,
- los avances en las actividades de la CONAFOR,
- la evaluación realizada por FAO al cumplimiento del PNF-2025,
- el comportamiento de la producción forestal
- la estrategia de vigilancia de la PROFEPA la generación y difusión de información forestal,
- las acciones de educación y difusión forestal,
- el programa de control de incendios.

Hasta hoy no se ha hecho un balance del funcionamiento del CONAF que pudiera evaluar en que medida este espacio cumple con el mandato de la LGDFS de incluir a la sociedad organizada en la toma de decisiones de la política forestal. No obstante nos parece útil incluir aquí algunas de las propuestas y críticas más reiteradas.

a) Existe poca vinculación entre el CONAF y los Consejos Forestales de los estados. Se requiere mayor participación de los estos consejos en el CONAF, para facilitar el conocimiento de las problemáticas de las distintas regiones y construir una visión más completa de la realidad del sector forestal en el país.

b) La integración de muchos de los Consejos Estatales Forestales (CEF) también restringe la participación representativa y suficiente de los distintos actores y diversas regiones forestales de cada entidad. La composición del CEF de Oaxaca -con participación de representantes comunitarios de los distintos Comités de Recursos Naturales que SEMARNAT y CONAFOR han impulsado desde 1994 en la entidad- ha permitido legitimidad y eficiencia de las acciones de ese Consejo.

c) Si bien existen distintos espacios donde los participantes e interesados en el sector ambiental y forestal pueden expresar opiniones y propuestas, no se cuenta con mecanismos que recojan, sistematicen y respondan a las propuestas. A menudo el CONAF recibe las propuestas de los consejeros, pero SEMARNAT no discute o informa sobre sus decisiones hasta que éstas han sido aplicadas. Algunos actores interpretan estas limitaciones como una forma de simulación dónde se da una imagen de apertura, que carece de trascendencia real.

d) Distintos actores y grupos sociales interesados en el sector forestal, han tenido influencia en algunas decisiones gubernamentales, pero más como resultado de acciones de presión y trabajo con el Congreso, que como fruto del CONAF.

e) El cambio en la conformación del CONAF es uno de los pocos aspectos en que la LGDFS presenta retrocesos respecto a sus antecesoras. La conformación del Consejo anterior a 2003 (con cuatro representantes por sector) permitía mayor pluralidad que el esquema con el que éste opera actualmente y que reduce la responsabilidad y posibilidad de los funcionarios del sector de escuchar y atender las demandas ciudadanas.

f) Si bien los participantes en el CONAF han realizado esfuerzos importantes por generar propuestas concretas de modificación de instrumentos de política pública (mediante la participación de los Comités Técnicos en el proceso de calificación de solicitudes de los programas gubernamentales; Integración de un borrador completo de reglamento de la LGDFS por parte del CONAF; e integración de propuestas de contenido para las reglas de operación de diferentes programas de apoyo) los impactos de los Consejos Estatales se limitan generalmente al desahogo de problemas específicos, dejando generalmente de

lado el desarrollado políticas públicas de corte regional o estatal.

g) La evaluación de los programas y acciones de CONAFOR y SEMARNAT se reducen a reportar el cumplimiento de metas cuantitativas, no se discuten ni las perspectivas de las políticas ni las problemáticas del sector y las instituciones de gobierno. En este sentido los Consejos limitan su potencial de servir como espacios de construcción de capital social entre el gobierno y la sociedad, basado en relaciones de respeto, transparencia y confianza.

h) Los consejeros carecen de acceso a información oportuna y precisa sobre el desempeño del sector.

Por último quisiéramos subrayar el hecho de que en la mayoría de los espacios de participación generados por la SEMARNAT, la CONAFOR y los Gobiernos de los estados, existe muy pobre participación de los dueños de los terrenos forestales. Muy a menudo, los espacios destinados a estos actores son ocupados por dirigentes de organizaciones o por sus asesores. Otros actores, como los industriales forestales, o miembros del gremio de los ingenieros forestales tienen en cambio una activa presencia.

Las condiciones de participación del sector social en el CONAF y en algunos Consejos Estatales se han cerrado drásticamente a partir de la implementación del PROFAS. Las organizaciones constituidas al amparo de este programa como la Confederación Nacional de Silvicultores (CONOSIL), las Asociaciones Estatales de Silvicultores (AES) y las Asociaciones Regionales de Silvicultores (ARS) han sido reconocidas de facto como los únicos representantes del sector social en el CONAF y en los CEF.

2.4 La política de fomento forestal

Los Programas de la CONAFOR

CONAFOR ha buscado implementar sus objetivos y misión a partir de distintos programas que describimos brevemente en esta sección. Hemos incluido una descripción y análisis mas detallado de PRODEPLAN y de PROFAS, debido a la importancia de los recursos presupuestales invertidos en PRODEPLAN; mientras que el análisis de PROFAS tiene

importancia especial dadas sus implicaciones para las comunidades y productores forestales y la necesidad de reformulación que, consideramos presenta este programa para convertirse en un instrumento efectivo para la organización social forestal. La mayoría de estos programas se mantienen a la fecha bajo el esquema del Programa ProÁrbol, no obstante nuestra referencia concluye en 2006, dado que el periodo que abarca este trabajo es el lapso 2000-2006.

El Programa para el Desarrollo Forestal (PRODEFOR) 1997-2006

El objetivo de este programa fue crear incentivos para los productores forestales por medio de la asignación de apoyos de carácter temporal al impulso de la productividad de los ecosistemas forestales y al desarrollo de las cadenas productivas forestales. Además, esta política buscó incrementar "las superficies bajo aprovechamiento forestal aumentando la producción y productividad mediante la capacitación de productores" (SEMARNAT, 2000b:172), promoviendo, entre otras actividades, asistencia técnica, elaboración de programas de manejo,[56] acciones de protección, reforestación, diversificación productiva y el aprovechamiento de recursos no maderables, con el fin de desarrollar y fortalecer las capacidades micro-empresariales de los de beneficiarios organizados, para que formularan y operaran proyectos de negocios rurales.

PRODEFOR asumió como contrapartes a ejidos, comunidades y pequeños propietarios, así como con las asociaciones que ellos formen entre sí, con el fin de garantizar el aprovechamiento sustentable, la transformación y/o la comercialización de materias primas y productos forestales maderables o no maderables. El programa planteaba dar prioridad a las comunidades que no manejan los recursos de sus bosques pero que son productores potenciales, posteriormente, también incluyó a las comunidades (o pequeños propietarios) que venden madera en pie, así como aquellos que venden materia prima, finalmente, incluyó también a aquellos que llevan a cargo transformación y comercialización de productos forestales con cierto valor agregado.

El financiamiento del PRODEFOR estuvo integrado por recursos provenientes de los tres niveles de gobierno. El presupuesto se manejó a través de fideicomisos establecidos en BANRURAL (Bray y Merino, 2004:72). Inicialmente la inversión federal de PRODEFOR se

[56] Necesario por Ley, para llevar acabo extracciones forestales.

condicionó a la existencia de aportaciones de los gobiernos estatales, lo que en algunos estados ocasionó que por algunos años el programa no pudiera implementarse. Posteriormente esta condicionante fue eliminado.

PRODEFOR se mantiene en la actualidad, integrado a partir de 2007 al esquema del Programa Pro-Árbol, que maneja la actual administración de CONAFOR.

Programa Nacional de Prevención y Combate de Incendios Forestales 2001-2006

Era responsable de reducir la afectación de los incendios forestales mediante su prevención, combate y control, con la participación de los tres órdenes de gobierno y de las comunidades locales. Los objetivos de este programa eran: Incrementar las acciones de prevención de incendios, detectar incendios con oportunidad y reducir el tiempo de duración de los siniestros, disminuir y la superficie afectada y mantener una previsión climática constante, así como de los factores que fomentan el fuego (CONAFOR, 2006).

Este Programa se mantiene actualmente, integrado en el esquema de ProÁrbol.

Programa de Sanidad Forestal, 2001-2003

Esta política tenía como objetivo la prevención y reducción de "incidencia de plagas y enfermedades forestales", para lograrlo se planteaban las siguientes líneas de acción:

(1) Aplicación del concepto de salud y vitalidad de ecosistemas. (2) Estudiar la función de insectos y patógenos en el ecosistema. (3) Investigar las causas subyacentes de la explosión poblacional de insectos. (4) Aplicación de tecnología avanzada para diagnóstico y tratamiento fitosanitario. (5) Atención creciente a plagas no nativas. (6). Uso de sustancias orgánicas y Control Biológico (CONAFOR, 2004:40).

El Programa Nacional para el Desarrollo de Plantaciones Forestales (PRODEPLAN) 1997-2006

Este programa inició su operación en 1997 y se ha orientado a la canalización de subsidios para el establecimiento y desarrollo de plantaciones forestales comerciales, con el propósito de que en el mediano y largo plazo sean la base para la producción de

materias primas celulósicas y materias primeas maderables, que permitan reducir las importaciones de productos forestales y hacer competitiva a la industria forestal mexicana.

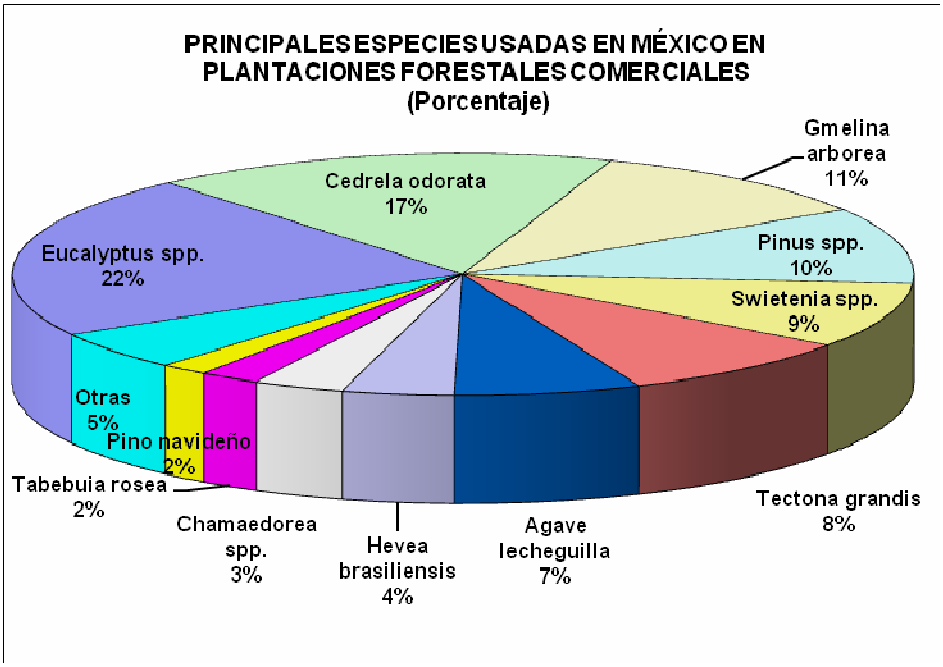
En los primeros tres años de su operación, los subsidios sólo lograron canalizarse a 12 beneficiarios, debido a las exigencias (de extensión de superficie, tipo de especies). A partir de 2001 PRODEPLAN buscó ajustarse a la estructura de la tenencia de la tierra y a las condiciones de los propietarios forestales del país. A partir del 2001 el número de usuarios se multiplicó por 2000%.

Sin embargo luego de varios años de impulso a PRODEPLAN no existe acuerdo sobre la evaluación de sus impactos. Las cifras de distintas fuentes sobre el establecimiento de las plantaciones financiadas presentan fuertes diferencias: la SEMARNAT[57] estima que la superficie plantada hasta 2006 era 368,850 hectáreas, sin embargo ex funcionarios del sector indican que sólo existen poco más de 100,000 hectáreas sembradas y verificadas. Tres estados concentran la mayor superficie plantada: Veracruz, Tabasco y Campeche.

Las principales especies utilizadas en estas plantaciones son especies de rápido crecimiento como el eucalipto (*Eucalyptus spp*) y la mielina (*Gmelina arborea*), aunque también se ha plantado importantes superficies con cedro (*Cederela odorata*).

Gráfica 52. Principales Especies Usadas en México en las Plantaciones Comerciales.

[57] Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales (SNIARN)



FUENTE: Elaboración propia con base en la evaluación externa de PRODEPLAN.

Según la SEMARNAT los beneficiarios del PRODEPLAN a quienes hasta 2006 se habían entregado pagos para el establecimiento de plantaciones eran 3000. Sin embargo el padrón del programa registra solamente 1,000 beneficiarios hasta ese momento, 70% de los cuáles eran núcleos agrarios, 20% personas físicas y 10% empresas privadas.

Se estima que 95% de estas plantaciones están en desarrollo y sólo en 5% de ellas se realizan podas de aclareo. Este pequeño aprovechamiento aporta cerca de 350 m^3r, es decir 0.55% de la producción maderera del país. En países donde las plantaciones se han establecido desde hace décadas ellas aportan una proporción muy importante de la producción nacional (Costa Rica 65%, Chile 70%, Brasil 80% y Uruguay 100%). El volumen producido hasta ahora por las plantaciones mexicanas ha sido consumido por la industria nacional de la celulosa. Se espera que la producción permanente de las plantaciones comerciales se inicie a partir de 2012 y que su producción alcance 10 millones de metros cúbicos en 2020.

Un aspecto importante para la planeación de la política de plantaciones forestales en el país es la pronunciada caída que la industria de la celulosa ha experimentado en las dos últimas décadas. El crecimiento constante del consumo (global y nacional) de los productos de esta industria, la principal consumidora de la producción de plantaciones en

el mundo, justifica la inversión pública en esta actividad. No obstante esta política debe también sustentarse en el análisis de la industria instalada en el país, de su abastecimiento actual y de sus características.

Las principales empresas consumidoras de celulósicos en México son: la Fábrica de Papel Tuxtepec, S.A de C.V., Grupo Papelero Scribe, y Rexcel, S.A. de C.V., cuya demanda conjunta asciende a 1.2 millones m^3r.[58] Las plantaciones más importantes en México son: Rexcel (12,000 hectáreas de eucalipto), Agricultores de Escárcega en Campeche, la asociación social con la mayor superficie sembrada (16,000 hectáreas de cedro y caoba), Productores Agropecuarios Haro (500 ha de cedro), y Agroforestales Teponaxtel (800 hectáreas de Cedro Rosado).

El programa de plantaciones, junto con los programas de reforestación y germoplasma han sido por años los temas de la política forestal que han recibido mayores recursos. En la pasada administración la inversión en estos tres programas alcanzó 7,484.780 millones de pesos, poco más de 58% del conjunto del gasto público en el sector[59]. Como se ha mencionado, el presupuesto de la mayoría de los programas de la actual administración de CONAFOR ha tenido un crecimiento muy relevante: los programas de PSA y PRODEFOR prácticamente duplicaron sus recursos. Pero el impresionante incremento de la inversión en PRODEPLAN, PROCOREF[60] y en el Programa de Germoplasma expresa la prioridad que CONAFOR concede a la restauración y desarrollo del capital natural. En 2007 la suma de los recursos de estos tres programas representaban 375% del presupuesto con que contaban en 2006, y en 2008 sus recursos equivalen a 566% de la inversión asignada a este tema al final del pasado sexenio.

La necesidad de recuperar e incrementar la productividad de las áreas forestales del país es incuestionable. La inversión pública en este tema expresa la existencia de voluntad política por conseguirlo. Sin embargo, ni el deterioro es resultado de procesos meramente ecológicos, ni la respuesta a la restauración puede reducirse a los aspectos técnicos. Frente a la complejidad de las dinámicas a que obedecen los procesos de deterioro y al elevado monto de la inversión pública en el tema, la calidad de la política pública es una

[58] Información proporcionada por las empresas.
[59] Incluyendo las inversiones del gobierno federal y de los gobiernos estatales.
[60] En la administración pasada Programa Nacional de Reforestación PRONARE.

condición crítica. En consecuencia el diseño y la aplicación de las políticas de plantaciones y de restauración requieren: (i) los esquemas de plantaciones y reforestación, deben ser técnica y económicamente eficientes y socialmente adecuados, como condición de acceso a los subsidios; y (ii) la aplicación de los programas requiere ser objeto de un seguimiento sistemático, que genere información confiable, basada en indicadores significativos[61], necesaria para evaluar la eficacia de la política pública y realizar los ajustes pertinentes.

Tabla 8. Plantaciones por Especie y Estado.

Especie	**IMA[62]**	**Estado y municipio**
Gmelina arbórea	25m3/ha/año	El Carmen, Campeche
Eucalyptus urograndis	42m3/ha/año	Balancán, Tabasco
Tectona grandis	22m3/ha/año	San Blas, Nayarit
Eucalyptus grandis	30m3/ha/año	Huimanguillo, Tabasco
Eucalyptus globulus	20/m3/ha/año	Zapopan, Jalisco
Cedrela odorata	12m3/ha/año	Valle Nacional, Oaxaca
Swietenia macrophylla	12m3/ha/año	Escárcega, Campeche
Pinus caribaea	20m3/ha/año	La Sabana, Oaxaca
Pinus spp	15m3/ha/año	Pátzcuaro, Michoacán

Fuente: Elaboración propia con Información proporcionada por algunos proyectos beneficiarios del PRODEPLAN y otra tomada del boletín Informativo de FAPATUX. Para el caso de plantaciones de pino (*pinus spp*), de clima templado, sujetas a manejo intensivo la productividad puede llegar a ser de 20m^3/ha/año.

PRODEPLAN se mantiene en la actualidad, integrado dentro del Programa general Pro-Árbol.

Programa de Conservación y Reconversión de Terrenos Forestales (PRONARE) 1988 – 2003

6 No solo superficies reforestadas/plantadas, sino también tasas de sobreviviencia en distintos plazos, aunque la propia CONAFOR señala que "Las tasas de sobrevivencia registradas en la reforestación no se reflejan en la superficie de las plantaciones. Estas tasas no disminuyen la superficie reforestada, sino que afectan la densidad de árboles por hectárea. Esta densidad se estima alrededor de 200-300 árboles adultos por hectárea al final del ciclo de establecimiento de la reforestación, de entre 4 y 7 años" CONAFOR. Informe de Rendición de Cuentas de la Administración 2001-2006.

[62] Incremento Medio Anual

Este programa buscaba atender el problema de la deforestación y amortiguar sus consecuencias como: "la erosión, la sedimentación de lagos y ríos, la disminución de la captación de agua y recarga de mantos acuíferos, las inundaciones, la reducción del potencial productivo por la pérdida paulatina de la fertilidad de suelos, y el impacto negativo en la biodiversidad" (CONAFOR, 2003). PRONARE manejaba cinco objetivos estratégicos: (1) "Incrementar la calidad del proceso de reforestación con fines de restauración" por medio de la selección adecuada de los de los sitios y la especies para garantizar la supervivencia de la planta, concertando acciones con sus propietarios. Además de impulsar la recolección del germoplasma. (2) Contribuir al incremento de la cobertura forestal. (3) Crear plantaciones en áreas degradadas e improductivas (4) Incrementar la biomasa. (5) Fomentar la participación de sociedad "en las tareas de forestación y reforestación" (CONAFOR, 2004:31).

A partir de 2001 el programa hizo énfasis en la producción y uso de especies nativas, eliminando paulatinamente los apoyos para la plantación de eucaliptos y árboles los frutales. Este tipo de financiamiento desapareció a partir de 2002.

La implementación de este programa en todas las entidades federativa se llevó acabo de manera descentralizada, a través de los Comités Estatales de Reforestación. Estos comités fueron creados con representantes de los tres niveles de gobierno (CONAFOR, 2004:31-32).[63]

Programa de Conservación y Restauración de Suelos, 2001-2003

Este programa tuvo la misión de proteger y conservar el recurso del suelo en el manejo forestal y restaurar la superficie degradada o erosionada a causa de la deforestación. Se centró en el apoyo de acciones de protección de los suelos como la construcción de presas de piedra acomodada; presas de morillos; presas de ramas; presas de costales; presas de malla de alambre; presas de geocostales; presas de llantas; zanjas de infiltración; presas de gaviones; presas de mampostería; cabeceo de cárcavas; afine de taludes; zanja bordo; terrazas de formación sucesiva, terrazas de muro vivo, terrazas individuales, zanjas derivadoras de escorrentía; sistemas agroforestales; cortinas

[63] El gobierno federal era representado por SEMARNAT, CONAFOR, SEDENA, SEDESOL, SAGARPA, SEP.

rompevientos; cercos vivos; barreras de piedra en curvas a nivel y acomodo de materiales.

Programa de Reforestación, Sanidad Forestal y Conservación y Restauración de Suelos Forestales (PROCOREF) 2004-2006

Esta política surgió de la fusión de los programas PRONARE, Programa de Sanidad Forestal y Programa de Conservación y Restauración de Suelos, con el fin de dar mayor integralidad al abordaje del problema de la deforestación.

Al igual que sus antecesores, fue implementado en el conjunto del país con el objetivo de *otorgar apoyos para incentivar a los dueños y poseedores de terrenos forestales o preferentemente forestales, para que participen en la protección, conservación y restauración de los recursos forestales y los recursos asociados, dentro del territorio nacional. La constante degradación de los recursos forestales, tanto suelos como vegetación, es uno de los problemas centrales del país y asunto de seguridad nacional* (CONAFOR, 2005:40).

Los recursos y actividades de este programa se han centrado en actividades de protección, conservación y restauración del suelo en áreas forestales para disminuir el avance de su degradación, en actividades de reforestación, construcción de obras y prácticas de conservación de suelos forestales y sanidad forestal (CONAFOR, 2007:25). PROCOREF se mantiene en la actualidad, en el esquema general del Programa ProÁrbol.

Programas de Pago por Servicios ambientales – Hidrológicos (PSA-H) 2003-2006 y de Pago por Servicios Ambientales de Biodiversidad y Captura de Carbono (PSA-CABSA), 2004-2006[64]

Los programas de PSA constituyeron una de las líneas de innovación de políticas ambientales potencialmente más trascendentes de la administración federal 2000-2006, que buscaban atender un problema estructural de las áreas forestales: las fallas de los mercados en valorar adecuadamente los bienes y servicios que generan los ecosistemas

[64] Ambos programas fueron impulsados con la participación del Banco Mundial.

forestales, y que generalmente representan “externalidades” para los sistemas económicos. Este programa ha contado con el apoyo del Banco Mundial.

En una primera fase el Programa concentró sus esfuerzos en las áreas forestales que no generan ingresos para sus propietarios, que se encuentran en mayor riesgo de deforestación por cambio de uso de suelo, y que son clave para la provisión de servicios hidrológicos (captura y calidad del agua). El objetivo general de este programa se planteaba como “el pago… a los beneficiarios, dueños y/o legítimos poseedores de terrenos con recursos forestales por los SAH que presta el buen estado de conservación de sus bosques y selvas” (DOF, 2003:7).

Reconociendo el valor de la iniciativa, el PSA-H ha sido objeto de distintas críticas, las que consideramos de mayor peso se refieren a dos temas: (i) el PSA-H se limita al pago por conservación de las zonas forestales inscritas en el Programa, dejando de lado la creación de mecanismos de compensación que permita la sustentabilidad del Programa. (ii) el programa fomenta una actitud pasiva de “no uso” de los recursos, presenta el riesgo de des-incentivar el desarrollo de capacidades productivas, como de hecho se reporta ha sucedido en los casos de algunas comunidades. El diseño original del programa de PSA, dejó también de lado la participación de los gobiernos estatales y municipales, que ha resultado fundamental en casos de experiencias exitosas como la que desde hace años impulsó el gobierno municipal de Coatepec, Veracruz, y la de la Cuenca del Río Ayuquila en Colima.

El Programa de Pago por Captura de Carbono y Conservación de la Biodiversidad, buscaba fomentar el establecimiento y mejoramiento de Sistemas Agroforestales (PSA-CABSA) y comenzó a operar en el año 2004. Esta política concede una retribución a los propietarios de bosques y selvas, por cada hectárea conservada durante 5 años.

Los conceptos de los apoyos eran dirigidos a 1) Protección de la biodiversidad 2) Captura de carbono 3) Mejoramiento de sistemas agroforestales y, 4) Reconversión de sistemas agroforestales.

En el 2006, al igual que el programa de PSAH, el CABSA fue incluido en los Programas de Desarrollo (Forestal Reglas Únicas), quedando como concepto de la subcategoría de

sanidad forestal y servicios ambientales.

Programa de Desarrollo Forestal Comunitario (PROCYMAF) 1998 – 2006[65]

PROCYMAF ha sido un programa piloto, desarrollado desde 1996 con el apoyo del Banco Mundial. Durante la primera fase de esta política, el programa se denominó Proyecto de Conservación y Manejo Forestal de Recursos Forestales (PROCYMAF I)[66]. PROCYMAF I manejaba distintos objetivos: el fortalecimiento de las capacidades técnicas y de organización de las comunidades forestales, la búsqueda de "alternativas para el aprovechamiento diversificado de los recursos, mediante la promoción del aprovechamiento de recursos forestales no maderables" (http://www.conafor.gob.mx/portal/index.php?s1=2&s2=7&s3=3); el apoyo a la certificación, y al ecoturismo forestal, entre otras actividades (Merino y Segura, 2002). PROCYMAF también ha planteado como núcleo de su estrategia el fortalecimiento del capital social entre distintos actores al interior de las propias comunidades, entre distintas comunidades de una misma región, y entre las comunidades y los actores gubernamentales (particularmente federales). Para ello desarrolló un arsenal de instrumentos de intervención: las evaluaciones rurales participativas, los ordenamientos territoriales comunitarios, los estatutos comunitarios que incluyen temas forestales, los intercambios y la capacitación entre comunidades y los Comités Regionales de Recursos Naturales.

Otro tema central para PROCYMAF ha sido el fortalecimiento de la calidad de los servicios técnicos forestales y el empoderamiento de las comunidades en la relación con los profesionistas prestadores de estos servicios.

Dentro de las aportaciones de este programa que se han mencionado con anterioridad se encuentra el manejo de una tipología de comunidades forestales, con la que se ha buscado dar una atención diferenciada de acuerdo a las necesidades y perspectivas de

[65] Este programa fue financiado parcialmente por el Banco Mundial, y operó durante dos fases, la primera de ellas (1998-2003) tuvo el nombre de Proyecto de Conservación y Aprovechamiento Sustentable de Recursos Forestales en México.
[66] Este programa contó con asesoría técnica permanente y un préstamos de 15 millones de dólares otorgado por el Banco Mundial (CONAFOR, 2007).

comunidades con distintas condiciones y donde las actividades forestales presentan diversos niveles de desarrollo y también retos particulares.

PROCYMAF inició su operación en el estado de Oaxaca, teniendo en cuenta la fuerte presencia de comunidades indígenas propietarias de recursos forestales. A partir de la experiencia adquirida en 2001 se implementó en los Estados de Guerrero y Michoacán, y finalmente, en el 2003 se ejecutó en el estado de Jalisco. En Durango sólo se desarrollaron algunas actividades contempladas en esta política.

PROCYMAF basó su operación –particularmente en Oaxaca- en equipos con capacidades de atención a las distintas áreas (estudios, capacitación y organización y seguimiento) y en promotores regionales. Este esquema permitió una intensa promoción del programa en regiones y comunidades aisladas, que tradicionalmente habían permanecido al margen de los recursos de la política sectorial, y un acompañamiento cercano a los procesos de desarrollo comunitario, que ha resultado ser clave de su éxito.

Al término de la primera etapa, y a la luz de los resultados obtenidos en los estados beneficiarios de esta iniciativa, la CONAFOR decidió mantener el programa por un segundo periodo de 2004-2007, con el nombre de Programa de Desarrollo Forestal Comunitario o PROCYMAF II.[67]

En esta segunda etapa PROCYMAF continuó operando en Oaxaca, Guerrero y Michoacán extendió su ámbito de acción a los estados de Durango, Jalisco y Quintana Roo.

Al igual que el PROCYMAF, la implementación de PROCYMAF II expresa la importancia de una política proactiva de impulso a la forestería comunitaria como una herramienta para la construcción de fuentes de empleo e ingreso, de manejo sustentable de los recursos forestales, de consolidación de las instituciones locales, de desarrollo del sector.

El fortalecimiento o consolidación de las instituciones locales y del capital social se ha mantenido como eje de la filosofía y de la aplicación de PROCYMAF II. Se han impulsado

[67] Al igual que el PROCYMAF, el PROCYMAF II cuenta para su funcionamiento con un préstamo del Banco Mundial al Gobierno Federal (CONAFOR, 2007).

también constantemente ejercicios de autodiagnóstico comunitario para identificar las necesidades de asistencia técnica y de capacitación de los distintos tipos de comunidades.

Con la nueva administración de CONAFOR, PROCYMAF ha pasado a ser responsabilidad de la Dirección de Silvicultura Comunitaria, creada en 2007. Aunque durante 2007 y 2008 ha mantenido una operación independiente de ProÁrbol, se ha incorporado algunos de los temas que PROCYMAF desarrolló y ProÁrbol ha apoyado Ordenamientos Territoriales Comunitarios, Estatutos Comunales e Intercambios entre Comunidades y extendiendo su aplicación al resto de las regiones forestales del país.

Proyecto de Conservación Comunitaria e Indígena de la Biodiversidad en México (COINBIO)[68] 2001-2007

Inicialmente este programa se impulsó como resultado de la demanda de comunidades forestales del Sierra Norte de Oaxaca, que además de contar con experiencias de aprovechamiento forestal consolidados, habían establecido zonas de conservación dentro de sus territorios forestales. De este modo COINBIO se ha orientado al apoyo a comunidades indígenas y ejidos para la creación de áreas de conservación de la biodiversidad de sus recursos naturales y de actividades complementarias para la protección y desarrollo de la biodiversidad, en áreas forestales consideradas prioritarias para la conservación por la CONABIO.

Como PROCYMAF, COINBIO ha trabajado utilizando una tipología en la que identifica los distintos niveles de desarrollo de las actividades de conservación entre las comunidades contrapartes del programa. Adecuando sus intervenciones a las distintas condiciones.

El objetivo general de este proyecto ha sido "contribuir a la conservación de áreas indígenas con alta biodiversidad en los Estados de Oaxaca, Michoacán y Guerrero, fortaleciendo y promoviendo iniciativas de conservación en tierras de propiedad comunal basándose"[69] en valores y prácticas de manejo tradicionales.

[68] Al igual que el PROCYMAF, un proyecto impulsado por el Banco Mundial en colaboración con las instituciones mexicanas a cargo del sector forestal.
[69] COINBIO, *Manual*, 2005, p. 6

Las acciones diseñadas para alcanzar el objetivo de este programa han sido: (1) Apoyar a las comunidades indígenas y ejidos en las actividades de conservación y de establecimiento de redes cooperativas, que vinculen a las comunidades con áreas "significativas de conservación dentro de una región más grande con amplia biodiversidad";[70] (2) Incrementar las capacidades de conservación y de manejo sostenible de los recursos naturales de las comunidades con débil organización y economía deficiente pero que cuenten con una gran biodiversidad; y finalmente (3) Apoyar la creación de instituciones estatales y/o regionales que promuevan el financiamiento de iniciativas de conservación comunitaria de mediano y largo plazo.

COINBIO ha trabajado impulsando nuevos subproyectos[71] en los que los beneficiarios participan en todas las etapas, desde el diseño hasta la evaluación. Esta estrategia busca propiciar esquemas de corresponsabilidad en la toma de decisiones, en cada una de las acciones.[72]

COINBIO trabajó inicialmente en las zonas de prioritarias para la conservación de la biodiversidad en el Estado de Oaxaca y posteriormente se extendió a Guerrero y Michoacán.

Programa de Ordenamiento y Fortalecimiento a la Autogestión Silvícola (PROFAS) 2004-2005

Esta política tuvo como fin promover estructuras participativas integradas por los propios silvicultores, y a su vez estos formaran "asociaciones de carácter autogestivo" dentro de cada UMAFOR del país, y así participaran de las decisiones y de la implementación del las políticas del sector.

La conformación de estas estructuras se plantearon de manera piramidal cuya base

[70] COINBIO, *DOCUMENTO*, 2000, p.1
[71] Los montos van desde los "$5,000.00 hasta los $300,000.00, dependiendo del tipo de sub-proyecto contando con una contraparte por parte del COINBIO de entre 50% y 80% del costo total de éstos".
[72] Los subproyectos deberán estar orientados a crear estrategias y planes de desarrollo para el uso integral y manejo sustentable de los recursos naturales y la conservación de su biodiversidad, siempre bajo un esquema de participación social.

fueran “las organizaciones regionales” con el fin de garantizar el diálogo con los grupos de silvicultores. Para lograr este objetivo, se diseñaron dos tipos de apoyos: (1) estatal/nacional y (2) regional. Estos apoyos se otorgaron dependiendo del nivel de organización con el que contaban los silvicultores, además, se pretendía incrementar el capital físico y humano, por medio de infraestructura y capacitación, así como “facilitarle el acceso a información y/o conocimientos mediante el financiamiento de estudios especializados”.[73]

Los objetivos de esta política planteaban privilegiar el manejo forestal basándose en los programas regionales, con el fin de generar “estructura de silvicultores a nivel local con carácter autogestivo” (DOF, 22/10/2004:114). Así como, reordenar el manejo de los recursos forestales con una visión sustentable, que permitiera impulsar tanto la productividad como la competitividad. Lo anterior con el fin especificó de hacer que los silvicultores participaran en la toma de decisiones sobre sus aprovechamientos y en las políticas públicas del sector, por medio del fortalecimiento y fomento de las organizaciones y la participación de los silvicultores (DOF, 22/10/2004). [74]

Programas de Desarrollo (Reglas Únicas de Operación) 2006

En 2006 CONAFOR realizó un esfuerzo importante por integrar los distintos programas que manejaba y que por cinco años funcionaron de manera independiente, integrando “reglas únicas” para el conjunto de los programas –con excepción de PROCYMAF-. A partir de entonces se estableció una única fecha y una misma solicitud para solicitar los distintos tipos de apoyos, con diferentes anexos. No obstante los programas mantuvieron su nombre y contenidos específicos. Junto al logro de mayor integralidad de la operación programática se dejó de utilizar la tipología de productores en la aplicación de los recursos de los programas y con ello se perdió la atención orientada a las condiciones y necesidades de los distintos tipos de comunidades y el esquema de coresponsabilidad[75] en el financiamiento de los proyectos. El mecanismo ha sido retomado por la nueva administración de CONAFOR en la ejecución del Programa Pro-Árbol que integra al conjunto de los programas de CONAFOR, a excepción de PROCYMAF, aunque ha

[73] CONAFOR, *Evaluación*, 2005, p.1
[74] Adelante de abordará con más detalle este programa y sus implicaciones.
[75] Los programas se financiaban con recursos del gobierno y de las comunidades, cuyos recursos se definían en función de su ubicación en la Tipología, es decir, de alguna manera de acuerdo a sus posibilidades.

integrado temas de proyectos que este programa ha desarrollado y aplicado durante varios años.

Temas Emergentes no Incluidos en los Programas de CONAFOR

Como se mencionó en la sección I, la tierra de monte es el producto forestal no maderable con mayor volumen de extracción. El aprovechamiento de la tierra de monte que es objeto de una demanda creciente, tiene en la gran mayoría de los casos graves e irreversibles impactos en los ecosistemas forestales. Si bien, existe una Norma Oficial que rige su aprovechamiento (la NOM-003, RECNAT-1996) y establece la obligación de contar con autorizaciones y estudios técnicos que las justifique. Resulta difícil suponer que la mayor parte de esta extracción cuente con permisos de aprovechamiento y cumpla con las condiciones técnicas establecidas en la norma: 1) Realizar extracciones solamente en bancos de tierra y en terrenos en los que el suelo del horizonte. 2) Que tenga al menos 50 cm. de profundidad y dejando al menos 20% del banco en los sitios. Cabe señalar que –hasta el momento de formulación de esta norma- no existían experiencias internacionales similares de normatividad de este aprovechamiento.

Recomendamos una verificación estricta del cumplimiento de la NOM-003 y desarrollo de una estrategia que impulse enérgicamente su sustitución por suelo de composta, certificado como sustentable.

Un aspecto adicional a considerar en la implementación de estos programas es el origen del sustrato que se utiliza en los viveros. Es crítico que el énfasis en los programas de reforestación y plantaciones forestales no tenga impactos de pérdida de suelos. **El cuidado del cumplimiento estricto de la NOM-003 y la paulatina sustitución de suelos de composta como sustitutos a la tierra de monte deben ser requisitos de los financiamientos que otorgan estos programas.**

Por otra parte, un tema que urgente atender es la creciente tendencia de las familias y comunidades rurales a basar sus estrategias de sobreviviencia en la recepción de rentas (subsidios) de los distintos programas gubernamentales, esto favorece relaciones clientelares con el estado, obstaculiza los procesos de construcción de autonomía e institucionalidad locales y regionales, claves en las perspectivas de los sistemas de

manejo sustentable de los ecosistemas y recursos naturales.

2.5 La Política de Promoción de la Organización Forestal

El programa de fortalecimiento a la autogestión de los silvicultores y las asociaciones regionales de silvicultores

El gobierno[76] de las áreas forestales, su conservación y uso sostenible requieren de la participación y acción colectiva en distintas escalas. La organización social es en consecuencia, un elemento fundamental para el sector. En el campo mexicano existen distintas figuras y experiencias organizativas relacionadas fundamentalmente con la propiedad colectiva de la tierra (la organización agraria) y con el desarrollo de actividades productivas, fundamentalmente agrícolas.

La gestión y el aprovechamiento contemporáneo de los recursos forestales se han basado en la organización agraria local, que aún en medio de limitaciones y fallas importantes, constituye la instancia de participación y representación local legítima más extendida en la sociedad rural del país. Sin embargo, el desarrollo de nuevas capacidades y actividades forestales requiere nuevas formas de organización con habilidades técnicas y administrativas, criterios de eficiencia y un perfil empresarial que rebasa generalmente las condiciones de la organización tradicional de los propietarios de la tierra. En adición la protección y el manejo forestal actual, la provisión de servicios ecosistémicos y la integración de cadenas de producción con competitividad global, exige organización regional.

La construcción de organizaciones que permitan asumir los retos y demandas de cambio que enfrenta el sector, debe desarrollar nuevos esquemas que cuenten a la vez con las nuevas capacidades y características necesarias, pero que mantengan y desarrollen el capital social y la tradición de democracia participativa presente en los procesos exitosos de gestión forestal comunitaria. En 2004 y 2005 CONAFOR llevó a cabo un ambicioso programa de desarrollo de organización social regional, el Programa de Fortalecimiento de la Autogestión de los Silvicultores (PROFAS), que se propuso impulsar la organización regional de los productores forestales. En este capítulo describimos brevemente su

[76] Entendiendo gobierno en un sentido amplio, como sinónimo de gestión, dirección, administración locales.

experiencia, resaltando limitaciones y retos, destacando sus contribuciones y formulando propuestas generales para la atención de las necesidades y problemática de la organización social forestal.

La publicación de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDS), estableció en el Artículo 112 la necesidad de la delimitación del territorio del país en Unidades de Manejo Forestal (UMAFORES) que debían definirse tomando en consideración de manera preferente las cuencas, sub-cuencas y micro-cuencas hidrológico–forestales, pero también criterios sociales y económicos. La integración de las UMAFORES tenía como objetivo central el favorecer la integración regional de la planeación y el manejo forestal, considerando fundamentalmente actividades de protección y restauración. El mismo Artículo de la LGDFS se refiere también a la necesidad de promover la integración social de los silvicultores dentro de las UMAFORES, con la finalidad de "crear una estructura de organización del sector forestal en forma piramidal" (DOF, 22/ 10/2004:113), pero ni la LGDFS, ni su reglamento especifican las modalidades particulares que las organizaciones debían asumir.

En el 2004 el territorio forestal del país se había dividido en 218 UMAFORES. CONAFOR se propuso entonces, constituir las asociaciones regionales de silvicultores (ARS) correspondientes a cada UMAFOR. Con este fin surgió en el último trimestre del 2004, el Programa de Fortalecimiento a la Autogestión de los Silvicultores (PROFAS) a cargo de la Coordinación General de Gerencias Regionales de la Comisión.

Este programa se planteó como objetivo general:

> *"Ordenar y fortalecer el manejo forestal sustentable de todo el país, partiendo de la definición de regiones forestales y la integración de las unidades de manejo forestal, para mejorar la planeación de las actividades, coadyuvar en la simplificación administrativa y lograr el manejo eficiente de los recursos forestales, privilegiando la organización de los silvicultores para que contribuyan al desarrollo forestal sustentable"* (DOF, 22/10/2004:114).

Los objetivos contemplaban: (1) Privilegiar el manejo forestal basándose en los programas regionales, con el fin de generar "estructura de silvicultores a nivel local con carácter autogestivo" (DOF, 22/10/2004:114); (2) reordenar el manejo de los recursos forestales con una visión sustentable, que permitiera impulsar tanto la productividad como la competitividad; y (3) hacer que los silvicultores participaran en la toma de decisiones

sobre sus aprovechamientos y en las políticas públicas del sector, por medio del fortalecimiento y fomento de las organizaciones y la participación de los silvicultores (DOF, 22/10/2004).

PROFAS contrató durante ese año y en 2005 a consultores en las distintas regiones, que se dieron a la tarea de identificar a los miembros potenciales de las nuevas organizaciones y promover su asociación creando ARS. PROFAS actuó con rapidez, a la vuelta de dos años se habían creado 270 ARS, además de 34 Asociaciones Estatales de Silvicultores (AES) y 11 Asociaciones Nacionales (ANS).

Según las reglas de operación del PROFAS, las ARS debían integrar –al menos- al 30% de los silvicultores presentes en el territorio de cada UMAFOR, pero ni en las reglas, ni en la LGDFS, ni en su reglamento se define el concepto de silvicultor. La única referencia que pudimos ubicar es la de una presentación sobre el programa (www.conafor.gob.mx/profas) que expone que éste entiende por silvicultor a "aquel dueño o poseedor de terrenos forestales dedicado a la protección, cultivo, manejo, conservación y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas forestales" (PROFAS, 2005). La generalidad del término "dueño o poseedor" permite incluir en él tanto a núcleos agrarios forestales, como a pequeños propietarios, pero la aplicación del concepto en la creación de las ARS se tradujo en definir como los miembros de estas asociaciones, y contrapartes de PROFAS a los individuos, ya fueran ejidatarios, comuneros, o pequeños propietarios forestales. En los casos de los miembros de los núcleos agrarios son los individuos titulares de derechos agrarios de los ejidos y de las comunidades forestales y no los núcleos agrarios como tales, los miembros de las nuevas asociaciones.

La constitución de las ARS a partir de membresías individuales resulta contradictoria con el carácter social de la propiedad del 75% de las tierras forestales del país, sustentada en la propia Constitución Federal (Art. 27 Constitucional), también contraviene la Ley Agraria que establece en el Art. 59 la indivisibilidad de las tierras forestales de ejidos y comunidades y la propia LGDFS y su Reglamento que reconoce a los núcleos agrarios como titulares y responsables de las operaciones de manejo (aprovechamiento y restauración) que se lleven a cabo en los terrenos forestales de su propiedad. Si bien existen en el país áreas forestales de propiedad privada y en algunas entidades este tipo de propiedad forestal es proporcionalmente significativa, en el conjunto del territorio

forestal mexicano y en las principales entidades forestales[77] la mayoría de las áreas forestales son propiedad de ejidos y comunidades agrarias.

Junto a las importantes fallas legales del esquema de organización promovido por PROFAS, la membresía individual de las ARS impone nuevas dificultades al desarrollo de la gestión y al manejo comunitario del bosque, objetivo explícito de la LGDFS y los programas de fomento forestal (PEF y PNF). Entre las limitaciones y riesgos que identificamos en campo se encuentran:

- Las ARS no son representativas de los núcleos agrarios forestales, que en los hechos han quedado al margen del nuevo esquema organizativo.
- El esquema de membresía individual de las ARS plantea un fuerte riesgo de "captura por las elites", es decir de favorecer a quienes en las regiones forestales cuentan con mayor acceso a recursos e información (ya sean miembros de núcleos agrarios, propietarios privados o técnicos forestales) y pueden en consecuencia, tener mayor participación en las ARS, capturar los puestos de representación, las capacidades de toma de decisión y los beneficios que las asociaciones han obtenido de su relación con CONAFOR.
- La membresía individual de las ARS erosiona el carácter comunitario de la gestión forestal, cuya funcionalidad tiene altos costos de transacción, pero ofrece ventajas al uso sustentable de las áreas forestales y a su conservación.

Otra fuente de dificultades del esquema de ARS deriva del proceso de su constitución:

- En la mayor parte de las regiones, la creación de ARS ha hecho de lado la presencia de organizaciones sociales forestales o relacionadas con el sector, que existían anteriormente, erosionando con ello el capital social y las capacidades construidas en las regiones de forma autónoma,[78] y en algunos casos creando

[77] En términos de extensiones forestales y de participación en la producción forestal como son los casos de Durango, Chihuahua, Michoacán, Oaxaca, Guerrero, Chiapas y Quintana Roo.

[78] A partir del trabajo de campo pudimos constatar que este tipo de exclusión se ha dado en: Durango con la Unión de Ejidos Emiliano Zapata; en Guerrero con el Consejo del Filo Mayor de la Sierra, de la Unión de Ejidos Hermenegildo Galeana y la organización Tzanzekan Tinemi de la Baja Montaña de Guerrero; en Puebla con la Unión de Ejidos de Chignahuapan; e incluso en Oaxaca, donde la organización forestal regional ha logrado incorporarse al esquema de ARS han quedado al margen organizaciones con fuerte peso y trayectoria como la Unión de Comunidades Indígenas de la Región del Istmo (UCIRI) y Servicios Ambientales de Oaxaca (SAO). Finalmente en el caso de Chiapas hay dos bloques de población que puede acceder a los programas de la CONAFOR. Los socios de las ARS (que no necesariamente son silvicultores) y los que se mantienen al margen de éstas. Las autoridades de las ARS manifiestan su molestia porque este

conflictos entre las nuevas asociaciones y las organizaciones sociales.

- La delimitación geográfica que sirvió para la definición de las UMAFORES, ha sido en la mayoría de los casos el criterio central para la conformación de las ARS. De ese modo se pasaron por alto aspectos clave como las afinidades, intereses y relaciones entre los miembros de comunidades pertenecientes a distintas cuencas (que fueron integradas en asociaciones distintas) y la presencia de conflictos entre comunidades de una misma cuenca (cuyos miembros fueron integradas en una misma asociación).
- La apresurada creación de las ARS a iniciativa de la Coordinación General de Gerencias Regionales de CONAFOR durante la administración 2000-2006, imprimió a muchas de ellas un carácter fuertemente corporativo, que limita sus perspectivas de desarrollo autónomo y operación democrática y erosiona las relaciones de respeto, transparencia y confianza entre los actores del sector forestal en las regiones.

El PROFAS buscaba apoyar a las ARS de cada UMAFOR para cumplir con las actividades establecidas en el Art. 112 de la LGDFS, entre las que destacan la realización de estudios regionales o zonales, la elaboración de un programa anual de actividades para la UMAFOR, y la presentación de informes periódicos sobre los avances en la ejecución del programa regional o zonal. Con este fin durante 2004 y 2005 el programa invirtió importantes recursos en las nuevas asociaciones de su creación.

Tabla 9. Recursos ejercidos por PROFAS 2004-2005.

Conformación de Asociaciones	Monto invertido en cada tipo de asociación	Silvicultores afiliados
267 ARS	90,344,110	677,062
34 AES	16,984,210	442,464
6 ANS	12,000,000	1,020,800
Gastos de operación	4,766,800	
124,095,120		

Fuente: Reglas de Operación del PROFAS, 2004 y 2005.

Estos recursos se invirtieron en distintos rubros y temas, aquellos en que las ARS podían obtener recursos fueron:

sector independiente “los que van por la libre”, como ellos le llaman representan menos recursos para estas asociaciones.

- Promoción de la organización de los silvicultores en el ámbito territorial de una Unidad de Manejo Forestal;
- Constitución legal la asociación regional de silvicultores en el ámbito territorial de una Unidad de Manejo Forestal;
- Equipamiento básico de la asociación regional de silvicultores;
- Fortalecimiento interno de la asociación regional de silvicultores;

A su vez las AES y las ANS podían recibir apoyo económico de PROFAS para:

- Desarrollo de capacidades;
- Estudios regionales o de ordenación forestal y proyectos de impacto estatal o nacional;
- Fortalecimiento interno de los silvicultores organizados y equipamiento básico.

Tabla 10 Montos y actividades de las asociaciones de silvicultores.

Asociaciones Regionales de Silvicultores	**Montos máximos por concepto**	**Asociaciones Estatales de Silvicultores**	**Montos por concepto**	**Asociaciones Nacionales de Silvicultores**	**Montos por Concepto**
Promover la organización de los silvicultores dentro de la UMAFOR	100, 000	Desarrollo de Capacidades	230,000	Desarrollo de Capacidades	600,000
Equipamiento básico	120,000	Estudios regionales o de Ordenación Forestal y Proyectos de impacto estatal	100,000 por estudio 75,000 y por proyecto	Estudios regionales o de Ordenación Forestal y Proyectos de impacto nacional	125,000 por proyecto y 175,000 por estudio
Fortalecimiento interno	114,000	Fortalecimiento interno y equipamiento básico	105,000	Fortalecimiento interno y equipamiento básico	300,000
Constitución legal	20,000	**Monto máximo asignado a una AES 510,000**		**Monto máximo asignado a una ANS 1,200,000**	
Monto máximo asignado a una ARS 354,000					

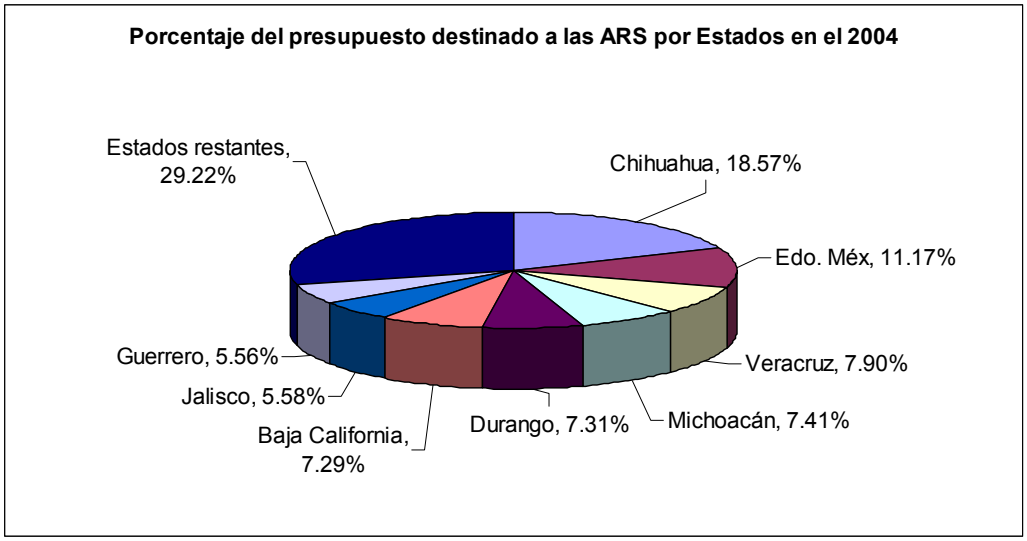
Fuente: Reglas de Operación del PROFAS, 2004 y 2005.

Las obligaciones que las asociaciones beneficiarias del PROFAS obtenían por participar

en él eran sencillas: suscribir el convenio de adhesión con la CONAFOR, cumplir con los señalamientos de las reglas de operación del programa, permitir la realización de auditorias y presentar la información relacionada con el programa, en caso de ser solicitada por el Comité Operativo del mismo.

La inversión de los financiamientos del PROFAS en las distintas entidades del país durante 2004 y 2005, no expresa prioridades estratégicas coherentes con el peso del sector forestal en las diversas regiones del territorio nacional. En 2004 los apoyos de PROFAS se limitaron a 19 estados, aunque 8 de ellos concentraron el 71% de los recursos. Las entidades federativas a las que se les destinó mayor presupuesto fueron por orden de importancia: Chihuahua, el Estado de México, Veracruz, Michoacán, Durango, Baja California, Jalisco, Guerrero y Chiapas. En esta distribución resulta notoria la prioridad concedida a estados con limitado potencial forestal como el Estado de México y Baja California, que contrasta con la reducida inversión realizada en Oaxaca (menos de 5% del presupuesto de PROFAS) entidad con extensión y producción forestal importantes y con fuerte presencia de organización forestal, comunitaria y regional.

Gráfica 53. Porcentaje del presupuesto de PROFAS por estado 2004.

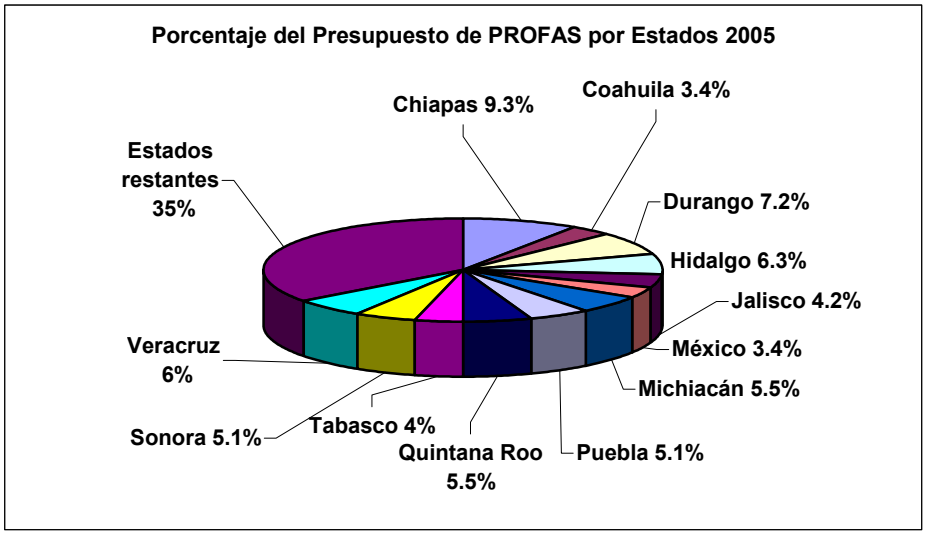


Fuente: Elaboración propia con base en Evaluación Externa PROFAS 2004.

El presupuesto de PROFAS en 2005 tuvo un incremento de 213.6 % y la distribución de recursos incluyó a al resto de las entidades federativas excluyendo únicamente a Baja California. En ese año el presupuesto del programa se concentró en 12 estados, entre los que se encuentran Chiapas, Durango, Hidalgo, Michoacán, Puebla, Quintana Roo, Sonora

y Veracruz. Mientras que Oaxaca y Guerrero fueron de los estados que recibieron menores recursos (menos del 3% del total del presupuesto de PROFAS).

Gráfica 54. Porcentaje del presupuesto de PROFAS por estado 2005.



Fuente: Elaboración propia con base en Evaluación Externa PROFAS 2005.

A raíz de la creación, en noviembre de 2005, de la Confederación Nacional de Organizaciones de Silvicultores (CONOSIL) la federación dejó de apoyar financieramente al resto de las asociaciones nacionales, generando grandes interrogantes sobre la funcionalidad de este esquema, su seriedad y la eficiencia del uso de los recursos financieros asignados a éste.

Además de los recursos que recibieron de PROFAS en los años de operación de este (2004 y 2005), las ARS han sido objeto en diversas formas, de un fuerte respaldo de CONAFOR. En 2006 la CONOSIL fue reconocida como el único representante del sector social en el Consejo Nacional Forestal.

La participación de las ARS en el programa ProÁrbol

La nueva administración de CONAFOR se encontró con la presencia de ARS a lo largo de la extensión forestal del país, y en 2007 firmó con ellas un convenio para la promoción de la política federal de fomento del sector forestal que entonces iniciaba, el programa

Pro-Árbol.[79] Mediante este convenio CONAFOR entregó a las ARS un subsidio que debía canalizarse en dos grandes rubros:

- Contratación de dos promotores técnicos afines al sector forestal.
- Desarrollo de acciones de difusión y promoción de Pro-Árbol, el trámite de las solicitudes y la asesoría para su presentación, el apoyo en los trámites de las solicitudes aceptadas, la información a los beneficiarios sobre los derechos y responsabilidades que establecen al recibir apoyo de Pro-Árbol y la asistencia técnica relacionada con el programa.

El presupuesto de este convenio en 2007 fue de 103, 775,000 pesos. Este monto fue distribuido de acuerdo al tipo de Asociación: a las ARS se les otorgó 500,000 pesos anuales, a las AES 200,000 y a la CONOSIL 600,000 pesos.[80]

El convenio entre CONAFOR y las ARS ofrece ventajas potenciales incuestionables: financia recursos humanos para el trabajo de acompañamiento comunitario que ha probado ser un factor esencial en el éxito de las experiencias de desarrollo forestal forestales, a la vez que permite extender la difusión del programa hasta aquellas comunidades que tradicionalmente han tenido menos acceso a la inversión pública forestal.

Es así que en Oaxaca, a partir del trabajo de los promotores de las ARS se ha incrementado considerablemente la participación de comunidades (particularmente de comunidades tipo I) en las reuniones de los Comités de Recursos Naturales que PROCYMAF y CONAFOR han impulsado en ese estado desde 1998. Pero el caso de la aplicación del PROFAS en Oaxaca y de la operación de las ARS representa más bien una excepción del estilo que tiende a prevalecer en el resto del país y de los impactos que ocasiona. Vale la pena mencionar brevemente que en ese estado las ARS se constituyeron sobre la base de los Comités de Recursos Naturales que contaban con trayectoria, reglas de funcionamiento consensuadas y relaciones de confianza que habían servido por años como espacios de comunicación y acuerdo entre la política forestal y las

[79] En entrevista con representantes de ARS nos fue informado que con este convenio se comprometían a promover, ejecutar y evaluar los apoyos del ProÁrbol, es decir tenían el papel de ser juez y parte en la ejecución del ProÁrbol. En ningún momento nos fue señalado que impulsaban una visión de desarrollo forestal, sólo eran instrumentados de programas de trabajo institucionales

[80] Estos montos fueron distribuidos en 12 pagos mensuales.

comunidades de las distintas regiones del estado. Por otra parte en Oaxaca por decisión de las propias comunidades, con acuerdo de CONAFOR, la membresía de las asociaciones son las comunidades y no sus miembros individuales.

Además de beneficiarse con los recursos del convenio las ARS se han visto favorecidas al convertirse en el canal privilegiado para la recepción de sus solicitudes, puesto que estas reciben más puntos de prelación que las que se presentan a Pro-Árbol por otras vías.[81] El respaldo gubernamental ha dado lugar a la percepción frecuente entre las comunidades forestales, de que las ARS son intermediarios necesarios en la relación con CONAFOR e incluso parte de la misma.

Un aspecto a resaltar y que ha contribuido a forzar la creación de las ARS, sin un trabajo de base que propicie una asociación horizontal voluntaria sólida que permita crear una visión de desarrollo regional y que ésta permee las visiones locales, es que las Reglas de Operación de los programas de la CONAFOR han privilegiado las solicitudes que provengan de las asociaciones. Para ilustrar esto se muestran los puntos extras que se otorgan al momento de calificación de las propuestas en las reglas de operación del ProÁrbol.
La novedad del convenio y la conveniencia de contar con canales de promoción de la política de fomento que posibilitaran el ejercicio de su elevado financiamiento, fueron sin duda razones importantes de su implementación, sin embargo a un año de ejercicio, resulta evidente la limitada institucionalidad que lo sustenta. Expresiones de esta debilidad son el hecho de que la participación en el convenio y el acceso a los recursos que conlleva no están sujetos a reglas de operación como lo están el resto de los programas de CONAFOR. Otra limitación importante, resultado de la anterior, es la ausencia del desempeño y/o funcionamiento de las ARS, realizadas por terceros, que hace poco transparente el manejo de importantes recursos públicos.

A la fecha existe una contradicción entre el carácter eminentemente comunitario/ejidal de la mayoría de los conceptos y apoyos de ProÁrbol y los puntos de prelación que maneja, que favorecen la adscripción a una asociación de membresía individual. Esta contradicción ha llevado a la asamblea del Comité de Recursos Naturales de la Sierra de Juárez en Oaxaca a rechazar en 2008 participar en el convenio que en ese año exigía,

[81] Ver Anexo 1

entre otros requisitos el padrón de silvicultores socios, acompañados de su credencial de elector y su clave única de registro personal (CURP).

Aunado al monto otorgado por esta política, algunas asociaciones (47% en 2004[82]) cobran cuotas a sus miembros, argumentando que requieren lograr autonomía financiera de CONAFOR, aunque a menudo el cobro se refiere a los rubros incluidos en el subsidio que reciben como signatarias del convenio mencionado.

También en anexo, Tabla 11. Asociaciones de Silvicultores 2006 y 2007.

Total de Asociaciones de Silvicultores en 2006	Asociaciones que recibieron el apoyo de promoción de ProÁrbol en 2007	Porcentaje de Asociaciones que recibieron recursos para la promoción de ProÁrbol
267 ARS	197 ARS	73.8 %
34 AES	24 AES	70.6 %
6 ANS	CONOSIL	16.6%
307 Asociaciones	222 Asociaciones de silvicultores	72.3%

Fuete: Evaluación externa PROFAS 2005 y Documento de Evaluación del Órgano Interno de Control de la CONAFOR 2007.

En síntesis el impulso a la creación y consolidación de las asociaciones de silvicultores por parte de PROFAS fue sin duda un ambicioso proyecto de construcción de organización social en el campo forestal, pero que no corresponde con la visión de desarrollo expresado en la legislación y la política sectorial. Este esfuerzo tuvo en un primer momento dos intenciones aparentes: contar con organizaciones definidas a partir de su referente territorial, que debían operar como instrumento en el ordenamiento territorial de la política forestal y contar con interlocutores sociales de la política pública forestal, cuya confiabilidad para ese programa se basaba en el hecho de ser resultado del tutelaje oficial.

A casi cuatro años de la implementación del PROFAS y de la creación de las asociaciones de silvicultores, los resultados de esta iniciativa han sido diversos en algunos de los casos en los que existían organizaciones sociales forestales consolidadas, como sucede en algunas regiones de Durango y en las sierras norte y sur del Estado de Oaxaca muchas de las organizaciones sociales preexistentes fueron capaces de participar en el proceso de creación de las ARS y de utilizar el esquema de organización regional fomentado por el PROFAS. Tal es el caso de la Asociación Regional del Salto en Durango o la del Comité de la Sierra Norte de Oaxaca. Pero también abundan los casos en los que las ARS

[82] Evaluación al PROFAS realizada por la Universidad Autónoma de Chapingo.

sustituyeron a las organizaciones sociales preexistentes, marginándolas en el acceso a la interlocución y a los recursos que otorga la CONAFOR[83].

La promoción de organización social desde el estado fue a lo largo del siglo XX, una práctica frecuente en el campo mexicano. En las últimas décadas como resultado de la conjunción de procesos diversos como la reivindicación de la sociedad rural por espacios de autonomía, el desarrollo de la economía de mercado, las reformas a la legislación agraria de 1992 y el propio proceso de democratización del país, esta práctica política se ha debilitado. Un proceso complejo de redefinición de las relaciones entre la sociedad y el estado tiene lugar. No se trata de un proceso lineal, ni exento de contradicciones, pero apunta a considerar la autonomía y la organización de la sociedad civil (urbana y rural) no sólo como un valor, sino como un activo de los procesos de desarrollo. Los retos de la organización social autónoma suelen ser mayores entre la sociedad rural, en la que la marginalidad y las tradiciones autoritarias representan fuertes retos a la construcción democrática.

En algunas regiones forestales del país (particularmente en Oaxaca, Durango, Guerrero y Quintana Roo), a lo largo de los últimos 25 años, y en muchos casos a partir de la movilización social contra las concesiones forestales se construyeron y se han desarrollado espacios de confluencia y organización regional. Aunque la historia de estas organizaciones muestra logros desiguales, avances y retrocesos, ellas han tenido un papel muy importante en temas clave como el acceso a servicios técnicos forestales para las comunidades, el intercambio de experiencias entre comunidades, la capacitación comunidad a comunidad, la solución de diversos problemas regionales compartidos, en algunos casos el desarrollo de esquemas de comercialización conjunta, entre otros.

En un sentido amplio y no exento de fallas, las organizaciones forestales previas a las ARS han sido espacios de construcción de experiencias de desarrollo democrático, con una presencia y consolidación ausente en otros ámbitos de la vida rural. En términos generales constituyen capital social para el desarrollo sustentable del sector que no debiera obviarse, y mucho menos agredirse.

[83] Un objetivo explícito en los Programas de desarrollo sectorial es crear procesos de organizativos de carácter autogestivo, aspecto que esta lejos de alcanzase ya que las ARS operan más como instancias gremialistas que carecen de una visión de desarrollo regional, no consideran aspectos de planeación, y no cuentan con mecanismos participativos e incluyentes

El desarrollo y la conservación forestal exigen de organización social en distintas escalas que la política pública puede favorecer. Además de la organización de segundo y tercer nivel, la organización local de los dueños de la tierra es el nivel básico de la misma, que debe ser reconocido por el estado como interlocutor y destinatario central de la política pública. Durante más de una década las intervenciones de PROCYMAF han buscado fortalecer a los núcleos agrarios y a sus órganos de representación (los comisariados y comités de vigilancia ejidales/comunales) y a sus espacios de toma de decisión (las asambleas ejidales/comunales) mediante distintos instrumentos encaminados a desarrollar el capital social de los núcleos agrarios para el gobierno y uso sustentable de las áreas forestales (evaluaciones rurales participativas, ordenamientos territoriales comunitarios, estatutos comunitarios), además de que estos instrumentos han sido retomados por ProÁrbol y su aplicación extendida al conjunto del país.

Desconocer a los núcleos agrarios en la conformación de las ARS implica deteriorar los logros de esas acciones de gobierno y conlleva el grave riesgo de deteriorar el capital social local, elemento imprescindible en la sustentabilidad de los recursos forestales comunes.

Proponemos:

- Redefinir la membresía de las ARS de acuerdo con las disposiciones de los distintos cuerpos legales que rigen el sector, incluyendo en ellas a los núcleos agrarios, así como a las asociaciones de comunidades que existan en el ámbito de cada UMAFOR. Solamente los pequeños propietarios podrán participar En algunos casos ello implicará la constitución de nuevas asociaciones.
- Promover el desarrollo de estatutos de las asociaciones que normen su funcionamiento, manejando como principios: el reconocimiento de los núcleos agrarios, los mecanismos de toma de decisiones y representación deben reflejar el peso de los núcleos agrarios en el ámbito de cada UMAFOR. La promoción de prácticas democráticas, de rotación de los cargos de dirección y de rendición de cuentas. Sobre las cuotas es importante que los rubros y servicios por los que las ARS cobran cuotas no coincidan con aquellos que reciben subsidio gubernamental.

- Mantener los convenios de CONAFOR con entidades independientes en las distintas regiones para la promoción de ProÁrbol. La posibilidad de disponer de asesores que realicen promoción y asesoría en campo de los programas de CONAFOR representa una oportunidad muy interesante para incrementar el impacto de la política pública, particularmente en regiones marginales y entre las comunidades tipo I.
- La posibilidad de ser signatario del convenio con CONAFOR para la operación de ProÁrbol debe estar abierta a las asociaciones de dueños de terrenos forestales que muestran las capacidades sociales y técnicas para hacerlo. Esta posibilidad debe estar sujeta a concurso mediante reglas de operación que brinden un trato equitativo y transparente a las entidades potencialmente signatarias de ese convenio.
- Los puntos de prelación de ProÁrbol no deben dar un trato preferencial a las solicitudes presentadas por las ARS. Es la calidad de la atención la que debe motivar a las comunidades y pequeños propietarios a participar en los distintos espacios de organización regional.

2.6 La Distribución del Presupuesto entre los Programas de CONAFOR

La CONAFOR comenzó a operar a partir de 2002 y ha contado desde entonces con recursos propios. En ese año el presupuesto que se asignó a los programas de fomento forestal fue superior en 265% al del año anterior y a partir de ese año la inversión pública en el sector ha mostrado una impresionante tendencia a la alza.

En la siguiente gráfica se muestran los montos de recursos presupuestales asignados a los programas forestales en el período de análisis. También se incluye el presupuesto asignado para los años 2007 y 2008, con el fin de mostrar el incremento sustancial para estos últimos dos años de los recursos de que disponen las actividades de fomento de la producción forestal. El incremento presupuestal entre 2001 y 2002 fue de 412%. Al concluir el sexenio, la inversión pública forestal había aumento en 777%. El énfasis en el sector forestal, no sólo se ha mantenido sino que ha mostrado un renovado interés que se expresa en un incremento de 139% los recursos destinados directamente al fomento del sector. A principios de 2008 la inversión pública forestal era superior en 2094% que la correspondiente al año 2001, es decir era más de 20 veces superior a la que fue asignada

siete años atrás. El interés del gobierno federal en el sector y su disposición a invertir en él representan una oportunidad muy importante para el desarrollo de la política forestal mexicana y para el avance en los objetivos de sustentabilidad de las regiones forestales del país.

A estos recursos se sumaron las contrapartes de las aportaciones de los gobiernos estatales y las aportaciones de los propios beneficiarios a los recursos que ha ejercido PROCYMAF. En la distribución presupuestal de CONAFOR destacan para el conjunto del sexenio los recursos recibidos por PRONARE (22.3%), PRODEPLAN (21.7%) y PRODEFOR (19.3%). El programa de incendios forestales también ejerció una parte importantes de los recursos con el 9.1% y el Programa de Pago por Servicios Ambientales (7.05%) que además se inició cuatro años mas tarde que los anteriores. Por otra parte el programa que recibió mayor aportación de los gobiernos estatales fue PRONARE, seguido de PRODEFOR.

Tabla 12 Presupuesto Forestal 2000 – 2006 (Pesos constantes)

Programa	**Total**			
	CONAFOR	**Estados**	**$**	%
PRODEFOR	1,515,524,758	631,384,303	2,479,573,547	19.31
PRODEPLAN	1,970,443,673	267,958,867	2,785,310,704	21.69
PRONARE	1,837,301,807	1,032,187,299	2,869,489,106	22.34
PSA	893,774,937	12,196,360	905,971,297	7.05
PROFAS	179,239,764	2,700,005	181,939,769	1.42
PROCYMAF	172,521,404	13,897,367	186,418,771	1.45
CAD PRODUCT	43,934,561	59,385,271	103,319,832	0.80
60 MONTAÑAS	43,934,561		1,035,045	0.01
INCENDIOS	856,589,525	314,850,272	1,171,439,797	9.12
SUELOS	232,955,547	273,948,895	506,904,442	3.95
SANIDAD	7,080,024	97,765,305	175,645,569	1.37
FORT INST	279,884,616	80,247,618	360,132,234	2.80
INVEST Y DES	76,889,296	65,055,331	141,944,627	1.11
EDUC – CAP	49,634,200	31,001,751	80,635,951	0.63
CULTURA	20,641,005	3,050,003	23,691,008	0.18
OTROS	843,830,713	26,889,599	870,720,312	6.78
Acumulado	**9,052,081,115**	**2,912,518,246**	**12,844,172,011**	**100.00**
Origen de las aportaciones	**70.48%**	**22.68%**	**100.00**	

Fuente: Elaboración propia con datos de la CONAFOR.

La distribución de la inversión muestra un fuerte desequilibrio en la atención a los dos grandes problemas generales del sector forestal del país: i) la falta de capacidades productivas e institucionales de las comunidades forestales y de los productores y ii) el deterioro de los recursos forestales.

Como se observa en los datos la política forestal ha privilegiado con mucho, las actividades de restauración y plantación, con una perspectiva de incrementar el capital natural en el largo plazo, no obstante nos parece que esta distribución presupuestal requiere revisarse por distintas razones.

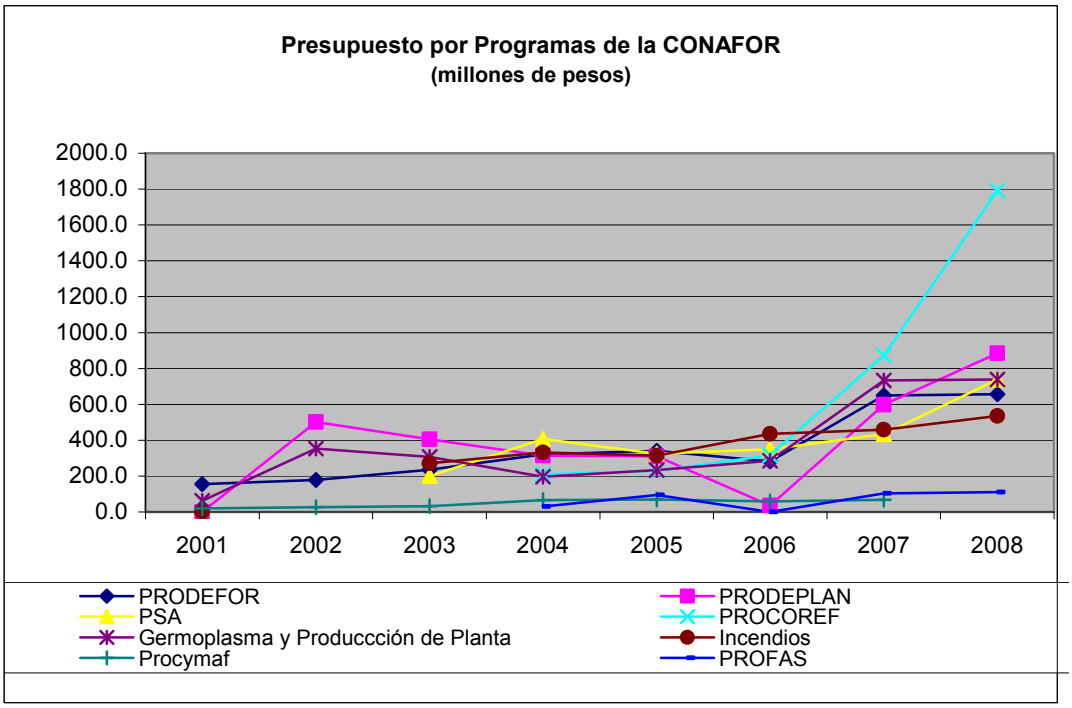
El tema de reforestación ha contado con recursos privilegiados respecto al resto de los programas sectoriales durante más de una década, sin haber sido objeto de seguimiento y evaluación sistemática, mientras que -aunque solo de forma cualitativa- entre distintos participantes en el sector (miembros de comunidades, prestadores de servicios técnicos forestales y funcionarios) de diversas regiones es común la opinión sobre la frecuencia de experiencias de reforestaciones con pobres resultados.

La existencia de incentivos para mantener y proteger las áreas reforestadas y la organización social para lograrlo son elementos indispensables del éxito de las reforestaciones, que la política de reforestación no ha considerado, y que la política sectorial ha apoyado en mucho menor medida y solo recientemente.

Se responde al problema complejo del deterioro de los recursos forestales con una estrategia simple, parcial: plantar árboles, sin atender las causas estructurales de la pérdida de superficies forestales que hemos mencionado y descrito páginas atrás (en la sección de hipótesis sobre la pérdida de las capacidades productivas del sector).

Por último, el problema de la deforestación y la pérdida de capacidades forestales se contemplan y se enfrentan como problemas separados, en la medida en que la inversión en la reactivación y desarrollo de las capacidades productivas del sector forestal no sea suficiente, y las intervenciones de los programas de gobierno sean dispersas e inadecuadas, se mantendrá la tendencia de deterioro de los recursos forestales, y de los incentivos y capacidades locales para revertirlos resultarán insuficientes.

Gráfica 55.Presupuesto de los programas de la CONAFOR 1.

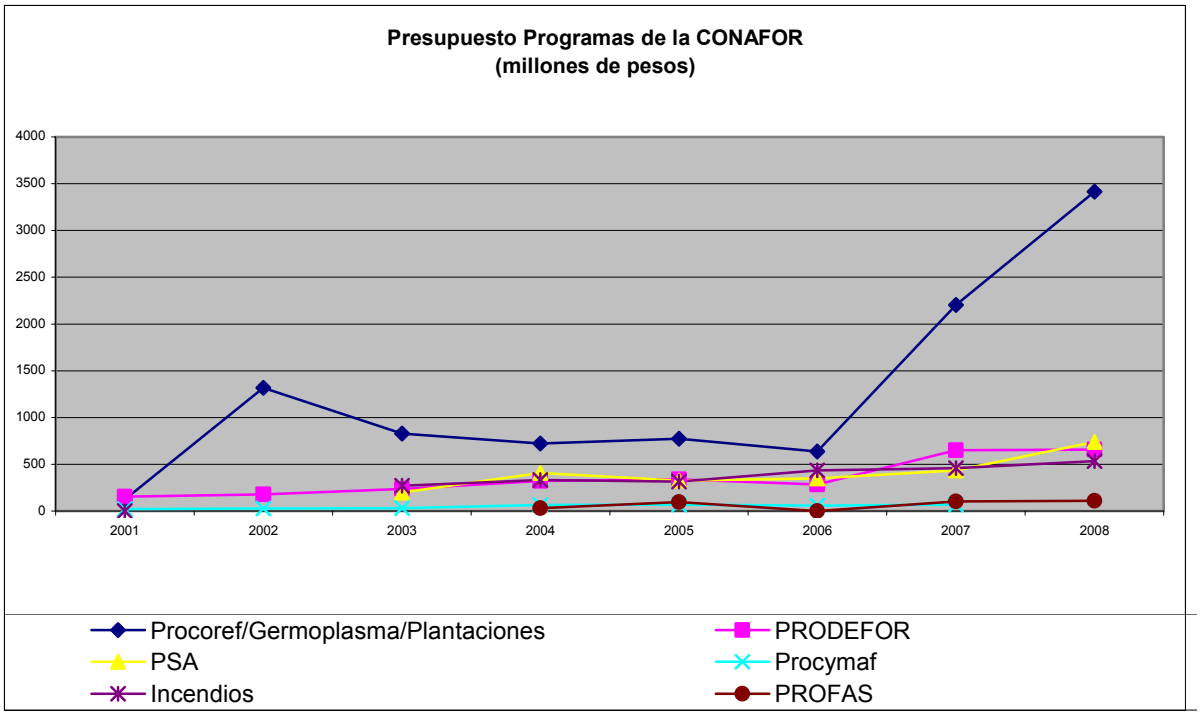


Fuente: Elaboración propia con base al Primer Informe de Gobierno Administración 2007 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2001-2006.

En la gráfica siguiente agregamos los recursos de PROCOREF, PRODEPLAN y del Programa de Germoplasma y Producción de Planta que resultan muy superiores a los de los programas directamente relacionados con el fortalecimiento de las capacidades productivas e institucionales de las comunidades forestales: PROCYMAF y PRODEFOR. La inversión en el Programa de Pago por Servicios Ambientales merece también reflexión, en tanto su presupuesto en 2008 es ya superior al de PRODEFOR. El Programa de PSA representa un importante esfuerzo por valorizar los servicios que prestan las áreas forestales, que generalmente no son incorporados a la valuación de los mercados, no obstante proponemos también que este importante programa requiere una importante reorientación que: modifique su actual esquema de subsidio por un tiempo acotado, buscando por diversos medios avanzar en la creación de mercados para los servicios ambientales de los bosques. Además el PSA se ha convertido en algunos casos con una alternativa que compite con la producción forestal, destruyendo capacidades productivas eje de la organización para el manejo y conservación forestal, y fuente central de los incentivos para lograrlos. Proponemos que la aplicación del PSA debe orientarse para hacer de él un complemento a las iniciativas de uso sustentable del bosque, valorizando y

financiando los esfuerzos de conservación campesinas.

Gráfica 56 Presupuesto de los programas de la CONAFOR 2.



Fuente: Elaboración propia con base al Primer Informe de Gobierno Administración 2007 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2001-2006

2.7 Reflexiones y Propuestas sobre la Política Forestal

A lo largo de la historia del sector forestal mexicano se presenta una importante fractura entre la propiedad de las áreas forestales y la producción forestal. La propiedad forestal, cuyo reconocimiento formal obtuvieron a lo largo del siglo XX, comunidades habitantes o poseedoras de las áreas forestales, no se tradujo en la gran mayoría de los casos en capacidades de control de los recursos o en desarrollo de la producción forestal comunitaria. La política agraria de reparto de tierras por una parte, y las políticas forestal y de conservación por otra, mantuvieron durante décadas un completo divorcio. Al amparo del Artículo 27 Constitucional, que define a la nación como la propietaria en primera instancia del territorio del país y de "conferir a la propiedad privada las modalidades que convengan al interés público", ambas políticas consideraron que los "intereses públicos" de conservación y desarrollo productivo forestal, no podían estar en manos de las comunidades campesinas, a pesar de que la propia nación las reconociera como

propietarias.

Durante las primeras seis décadas del siglo pasado, el logro del interés público de la conservación se basó en la imposición de vedas forestales. Cuya implementación se fundamentó en la centralización del control de la gestión de más del 50% del territorio forestal en el gobierno federal y en la prohibición del aprovechamiento maderable. El logro de los objetivos de desarrollo productivo también implicó pérdida de derechos para las comunidades locales, que fueron transferidos en una primera fase a terceras partes (concesionarias privadas) y luego al propio estado con la constitución de grandes empresas forestales paraestatales. Esta historia documentada y conocida, tuvo impactos de fuerte trascendencia y difícil reversión. La desarticulación entre las políticas de propiedad y las de manejo de los recursos crearon condiciones institucionales caracterizadas por: la ausencia de incentivos para los distintos actores en la construcción de perspectivas de conservación y manejo del bosque de largo plazo; y una completa ausencia de capital social entre los actores participantes en el sector (comunidades dueñas de las tierras forestales, industriales privados e instituciones de gobierno).

Para las comunidades la propiedad forestal se tradujo consistentemente en pérdida de derechos, los incentivos favorecían la maximización de las ganancias forestales en el corto plazo (vía aprovechamientos ilegales o bajo esquemas de rentismo, en los casos en que esto era posible) o bien cambio de uso del suelo, que a menudo contó con subsidios gubernamentales. Para los empresarios privados, carentes de derechos de propiedad, en posición ventajosa (económica, de acceso a información y de relaciones políticas) respecto a las comunidades y en un contexto político de incertidumbre (caracterizado por el riesgo de establecimiento de vedas o nacionalización de las empresas forestales) los incentivos también favorecían la práctica de la “minería forestal”, así como las relaciones de abuso con las comunidades dueñas de los recursos. Por último, la administración de las empresas paraestatales forestales, que operaron en los años 1970 y 1980, se caracterizó por la canalización de la renta forestal a otros sectores del presupuesto gubernamental, por la falta de supervisión social y presencia de corrupción y por la ausencia total de transparencia de la gestión.

En síntesis, el inicio de las políticas de ajuste estructural y apertura económica de fines del siglo XX encuentran al sector forestal en condiciones críticas, con impactos

institucionales y ambientales perniciosos de la grave desarticulación de las políticas públicas difíciles de revertir: a) Un fuerte deterioro del capital natural asociado a las décadas de prácticas de"minería forestal" y cambio de uso del suelo; b. ausencia crónica de incentivos y perspectivas de largo plazo de la conservación y manejo forestales por parte de los actores clave del sector; c) limitado capital social para el manejo forestal; d) graves fracturas en las relaciones entre estos actores (comunidades propietarias, industriales forestales e instituciones gubernamentales) que se expresan como fractura en las cadenas productivas, descapitalización en el sector, falta de coherencia de las políticas públicas (respecto a la problemática sectorial) y desconfianza en la acción gubernamental; y e) una extendida percepción social (local y nacional) de la extracción forestal como un factor que inevitablemente tiene elevados costos ambientales. Revertir estas condiciones estructurales, requiere de políticas públicas que manejen un diagnóstico claro de las causas del deterioro forestal y de sus interacciones complejas y que respondan con una estrategia compleja. Considerando que en políticas públicas no existen panaceas, y que las respuestas simples a problemas complejos, conllevan a menudo a resultados perversos e inesperados.

El análisis del desempeño del sector forestal mexicano durante la última administración federal y la revisión de la política pública en ese periodo muestran de entrada una fuerte paradoja. Los indicadores de desempeño sectorial, particularmente los que se refieren a las capacidades productivas, revelan un marcado retroceso que ha tenido lugar en el contexto de fuertes "ventanas de oportunidad" para el desarrollo del sector como han sido el considerable crecimiento en la demanda de productos forestales (tanto productos de papel, como de aserrío) y el impresionante incremento de la inversión pública en el sector forestal. En términos generales estas importantes oportunidades no han repercutido en el desarrollo sectorial, o al menos no han tenido una influencia visible en el corto y mediano plazos, mientras que los factores adversos han tenido una influencia mucho mayor.

La primera evaluación del avance en los objetivos del PEF 2025, realizada por la FAO en 2005, revelaba un pobre desempeño en temas clave como: la expansión de la superficie de bosques nativos bajo manejo; el crecimiento del abasto a la demanda nacional; la lenta expansión de las plantaciones forestales comerciales; la falta de inversión en el sector forestal y la desarticulación de la actuación institucional. La evaluación de la consecución de las metas del PNF 2001-2006 que presentamos en este capítulo, expresa también

resultados muy inferiores a los planeados. En este contexto las nuevas administraciones de CONAFOR y SEMARNAT enfrentan hoy en día retos y responsabilidades, quizá sin precedentes.

En distintas secciones de este trabajo se ha reconocido la relevancia que la administración federal pasado concedió al tema forestal. La constitución de CONAFOR como organismo descentralizado, y el monto de las inversiones públicas, inéditas en la historia sectorial -y de la cuál los miembros de comunidades forestales han sido gran parte de los beneficiarios- son indicadores claros de esa atención. En consecuencia, la búsqueda de la mejora de la política sectorial requiere ir más allá de la recomendación de mayor inversión pública en el sector y en comunidades forestales. Por el contrario, consideramos que la inversión pública en el sector forestal, sin el diseño, la estrategia, la transectorialidad el monitoreo, la transparencia y la participación social adecuados, plantea el riesgo de ineficiencia e incluso de retrocesos.

En esta sección y en la anterior hemos expuesto factores de distinto orden que limitan la eficiencia del gasto y la política pública. Con motivos de una mejor exposición dividimos estos factores en tres grandes categorías: (**1**) **limitaciones de tipo programático,** (2) **de diseño institucional y (3) de orden político.** El límite entre estas categorías es relativo, en tanto los distintos factores tienen expresiones operativa, institucionales y muchas veces, políticas. En el desarrollo de estos puntos incluimos tanto el análisis de las limitaciones, como el planteamiento de propuestas. Cabe señalar que en distintos casos, el planteamiento de propuestas acabadas rebasa con mucho el alcance de este trabajo y el ejercicio se reducen a la exposición de elementos para el diseño de propuestas, o a sugerencias de acciones (estudios, espacios de análisis y negociación de políticas) previas al diseño de estrategias viables.

1. Limitaciones de Orden Programático de la CONAFOR

En términos generales encontramos que la distribución del presupuesto entre los distintos programas no responde a una estrategia integral que considere el conjunto de los

problemas estructurales del sector[84] y que priorice el desarrollo de capacidades productivas y maneje una perspectiva de largo plazo.

En términos generales y en concordancia con la LGDFS, consideramos que –por su potencial de desarrollo social, de fortalecimiento de la gobernabilidad local y de conservación de los servicios ambientales forestales - la gestión forestal comunitaria debe ser un **eje estratégico de la política** pública del sector.

1.1. **La inversión realizada durante la pasada administración, en el fortalecimiento de las capacidades productivas e institucionales de las comunidades forestales ha sido marginal respecto a otros programas.** Si bien, durante este periodo se retomaron e impulsaron programas piloto de apoyo al desarrollo institucional comunitario (PROCYMAF y COINBIO) los recursos que recibieron fueron los menores del conjunto de programas manejados en ese entonces por CONAFOR, y su cobertura fue insuficiente, puesto que operaron sólo en seis estados del país,[85] y aún dentro de las entidades federativas donde operaron, los recursos que disponían sólo les permitieron trabajar en la minoría de las comunidades forestales. Junto a la aplicación de los instrumentos que estos programas han desarrollado, se requiere trabajar en nuevos aspectos institucionales/organizacionales, pertinentes para el desarrollo de empresas comunitarias competitivas y de asociaciones entre el capital comunitario y el capital privado.

Proponemos fortalecer y extender los programas de PROCYMAF y COINBIO, manteniendo en la masificación de su aplicación el estilo de trabajo y estrategia (ver sección sobre "Lecciones Aprendidas de PROCYMAF") y la estructura institucional que sustenta los logros que han obtenido.

1.2. **Las acciones programáticas que buscaba el incremento de la productividad del capital natural forestal enfrentaron distintas barreras:**

[84] Que se describen en el primer capítulo de este documento, y que se basa en gran parte en el PEF 2025 y en el PNF 2007-2012.
[85] COINBIO solamente operó en Michoacán, Guerrero y Oaxaca.

La meta de incrementar la superficie forestal bajo manejo (o al menos de conservar la superficie bajo manejo en el inicio del periodo) ha enfrentado costos de oportunidad cada vez mayores, elevados no solamente a causa de los subsidios agropecuarios, sino debido a la "competencia" de los propios subsidios de los programas de CONAFOR, particularmente los programas de reforestación y de servicios ambientales, cuyo acceso presenta menores exigencias, trámites y esfuerzos que los que requieren invertirse en la producción forestal. La forma en que los recursos de estos programas se han invertido hasta ahora, des-estimula las iniciativas productivas comunitarias y refuerza la creciente tendencia a hacer de las comunidades rurales, espacios que sobreviven a partir de la recepción de rentas ya sea de los subsidios gubernamentales o de las remesas.

En este sentido es **importante desarrollar, probar y aplicar mecanismos que garanticen la integralidad de los apoyos de los programas, buscando priorizar el desarrollo de capacidades institucionales y productivas comunitarias, cuidando que los programas de apoyo a la conservación de los servicios ambientales y restauración se manejen de manera que estimulen el desarrollo de capacidades productivas, y no las des-estimulen o destruyan.**

- Los programas de reforestación se han aplicado fuera de una estrategia integral de desarrollo institucional y productivo comunitarios. La reforestación no puede reducirse al cumplimiento de metas para la opinión pública, ni a aspectos meramente técnicos. La eficiencia de la cuantiosa inversión realizada en reforestaciones demanda que ésta sea parte de un "paquete de desarrollo" que considere el fortalecimiento institucional local.[86]

- El financiamiento público al establecimiento de plantaciones forestales comerciales, presenta limitaciones similares. La operación de los programas considera exclusivamente temas técnicos y descuida los aspectos de organización, fundamentales en los casos de las plantaciones ejidales y comunitarias.

[86] PROCYMAF y COINBIO han desarrollado un conjunto de herramientas con este propósito: Evaluaciones rurales participativas, ordenamientos territoriales comunitarios, estatutos comunitarios, y en general han buscado el fortalecimiento de las asambleas comunitarias como espacio de toma de decisiones sobre los recursos forestales comunes.

Consideramos importante incluir los programas de restauración forestal y plantaciones forestales comerciales dentro de una estrategia de desarrollo comunitario que considere acciones de fortalecimiento institucional y desarrollo de capacidades productivas comunitarias.

- Las acciones de PROCOREF, PRODEPLAN y PSA concentran más del 70% de la inversión programática de CONAFOR. Sin embargo, las Reglas de Operación de PRODEPLAN y PSA no son objeto de evaluación, ni seguimiento por parte del CONAF.[87] De darse esta evaluación se propiciaría una correcta aplicación de los recursos, y permitiría "ajustar" los programas con base a la experiencia que genere su aplicación.

Proponemos que se evalúen y rediseñen las Reglas de Operación de PRODEPLAN y PSA, con base a la participación de los Comités de CONAF, y que su evaluación no sólo se base en la medición de los objetivos y metas, sino que permita observar los impactos reales de la política considerando aspectos cuantitativos y cualitativos.

1.3. La gran mayoría de las comunidades forestales tienen escasa capacidad de agregación de valor (más del 65% de las comunidades productoras forestales son rentistas) y muchas de ellas no cuentan con el capital (natural, humano y social) para avanzar en el proceso de integración vertical. Es importante desarrollar instrumentos que atiendan específicamente al incremento del **control comunitario del manejo forestal y sus impactos y genere mayores beneficios** (vía empleo e ingresos) en las **comunidades rentistas**.

Es importante retomar las experiencias de comunidades rentistas "exitosas" y diseñar estrategias de apoyo que atiendan a las condiciones y necesidades (de manejo y desarrollo institucional) de ese tipo de productores.

1.4. La política pública no ha atendido a cabalidad el apoyo a los productores forestales para que desarrollen **capacidades de competitividad en los**

[87] Los únicos programas de CONAFOR cuyas reglas de operación no han sido discutidas en el Comisiones del CONAF, por negativa de CONAFOR son: PRODEPLAN, PSA y PROFAS.

mercados globales. El fortalecimiento de estas capacidades requiere distintas acciones e instrumentos.

- La gran mayoría de los productores forestales que cuentan con industrias, carecen de capacidades de competitividad en el mercado global, ya sea por los costos de producción y los precios de sus productos, como por la calidad de los mismos. Estas limitaciones dificultan su permanencia aún en el mercado nacional, en el que los aranceles a los productos forestales de importación, provenientes de Estados Unidos, Canadá[88] y Chile, han desaparecido lo que permite que estos países ocupen segmentos cada vez mayores del mercado nacional.[89] La mejora en aspectos de organización empresarial, actualización de la planta industrial, capacitación, control de calidad, agregación de valor (estufado y dimensionado de la madera) y comercialización, son aspectos que requieren atención urgente.

- El desarrollo de capacidades de competitividad mediante el impulso de procesos de integración vertical y horizontal de la producción forestal, ha sido hasta ahora una línea de acción poco atendida, a pesar de lo cual ha producido casos exitosos de empresas integradoras regionales,[90] que podrían replicarse como modelos de desarrollo forestal.

- El desarrollo empresarial de las comunidades forestales demanda el desarrollo de capacidades organizativas, administrativas y productivas que puedan hacer de ellas **sujetos viables de crédito**, tanto de la Banca de Fomento como de la Banca Comercial

Nos parece imprescindible la creación de una estrategia integral de desarrollo y fortalecimiento de las capacidades de competitividad de los productores forestales mexicanos, atendiendo los distintos aspectos de desarrollo empresarial: organizativos, administrativos, institucionales, de manejo financiero y de asociaciones productivas.

[88] Países que cubren más del 70% de las importaciones forestales del país)
[89] Como se muestra en la primera sección del trabajo, el valor y el volumen de las importaciones forestales de productos se aserrío y papel se han incrementado constantemente a partir de 2001.
[90] Como la integradora de muebles TIP de Oaxaca en la que participan comunidades de Ixtlán, Pueblos Mancomunados, San Pedro el Alto, Santiago Textitlán, Santa Catarina Ixtepeji, entre otras.

1.5. **Los distintos programas de la propia CONAFOR adolecen de coordinación y de una estrategia integradora y de una visión de largo plazo.** Aunque hemos hecho referencia a este problema en algunos de los puntos anteriores nos parece importante insistir en que la dispersión de los financiamientos públicos, merma su efectividad y no logra trascender en avances hacia el desarrollo local y regional sustentables.

- Los programas PSA-H y PSA-CABSA han tenido como impacto, en algunos casos el desmantelamiento de capacidades productivas y de manejo forestal. Pareciera ser que la concepción prevaleciente en la aplicación de estos programas contempla la conservación y el desarrollo productivo como objetivos independientes, e incluso contradictorios.

Resulta importante evaluar los impactos de estos programas, y diseñar estrategias de aplicación que impidan los impactos mencionados: no incluyendo dentro de las áreas favorecidas por los programas de PSA, áreas sujetas a programas de manejo y concediendo ventaja en las evaluaciones a las comunidades proponentes para participar en los programas de CONAFOR a aquellas que desarrollen o busquen desarrollar sinergias productivas y de conservación.

- **La dispersión de los programas y el carácter anual de los apoyos, reduce sus capacidades de impulsar procesos de desarrollo sustentable.** Este punto ha sido señalado repetidamente. Su abordaje requiere el **desarrollo de instrumentos comunitarios y regionales que den lógica a los apoyos de los programas particulares,** integrados en planes de desarrollo comunitarios/regionales de mediano y largo plazo; favorezcan avances graduales y sirvan de base a las evaluaciones de los impactos locales y regionales de las políticas públicas. Este tipo de instrumentos requiere manejar financiamientos multi-anuales, y compromisos de mediano y largo plazo entre los asesores y prestadores de servicios técnicos y las comunidades.

1.6. **El Convenio entre las Asociaciones de Silvicultores** (que promovió el Programa de Fortalecimiento a la Autonomía de los Silvicultores) **y CONAFOR**

para la promoción de ProÁrbol, presenta graves problemas de diseño, tiene fuertes impactos negativos en la organización forestal de muchas regiones forestales del país y en el acceso a recursos públicos. El impulso a la organización corporativa por parte de CONAFOR es una de las herencias más perniciosas de la pasada administración. Es importante que –de acuerdo con el marco jurídico que rige el sector- la política pública forestal sea respetuosa de la autonomía de la organización social, haga de la participación social un instrumento efectivo de construcción de consensos y de mejores políticas públicas, y no deje de basar su interacción con el sector social en la relación con entidades ad-hoc de carácter corporativo.

Nos parece de suma importancia que la posibilidad de participar en el convenio de Promoción de ProÁrbol y recibir los recursos que éste establece, esté abierta a las distintas organizaciones sociales que muestren capacidad de hacerlo (con base en criterios transparentes, sujetos a reglas de operación discutidas en el seno de los Comités del CONAF), que se considere y privilegie la participación comunitaria en las asociaciones forestales sobre la participación a título individual. Por último es también importante que la representación del sector social dentro del CONAF sea rotativa, y ampliada.

2. Limitaciones Institucionales

La política pública enfrenta también una serie de obstáculos y limitaciones de naturaleza institucional. Nos referimos a continuación a las dependencias con mayor presencia e impactos en el sector forestal.

2.1 CONAFOR

- Hemos mencionado reiteradamente la **falta de articulación entre los distintos Programas de CONAFOR** y sus implicaciones. Consideramos que en términos institucionales, a nivel central y en las delegaciones, CONAFOR debe desarrollar espacios y mecanismos que favorezcan la mayor integración entre programas, evitando contradicciones y efectos indeseados, favoreciendo sinergias, e integrando las acciones en esquemas integrales con perspectivas de mediano y largo plazo.

- CONAFOR presenta importantes limitaciones de recursos humanos que afectan seriamente el cumplimiento de su misión y el ejercicio eficiente de la inversión pública. Estas restricciones tienen diversos aspectos uno de estos son las limitaciones cuantitativas, es decir, que el número de recursos humanos es insuficiente y su distribución es inadecuada y al parecer carente de estrategia.

- **Limitaciones cualitativas como la desprofesionalización y falta de servicio civil de carrera**. Durante la pasada administración federal, SEMARNAT sufrió procesos de desprofesionalización, pérdida de recursos humanos con perfiles profesionales adecuados a las responsabilidades asignadas, que fueron reemplazados en ocasiones por recursos con menor perfil. Este proceso permeó la creación de CONAFOR y constituye una herencia y una inercia difícil de revertir. La ausencia del servicio profesional de carrera en la CONAFOR, es una limitante en la consolidación de cuerpos de profesionales que cumpla con el perfil requerido para sector. Sin embargo, se debe mencionar que el servicio profesional de carrera en México aún no se ha consolidad, cuenta con fallas y por lo tanto es perfectible.

- La ubicación de las oficinas centrales de CONAFOR en Zapopan, Jalisco, no representa un avance real en la descentralización de la gestión del sector, en cambio incrementa considerablemente los costos de operación de la institución y de quienes se relacionan con ella.

CONAFOR requiere contar con los recursos humanos necesarios (cuantitativa y cualitativamente) para cumplir con la misión asignada, el desarrollo forestal comunitario sustentable, que como se ha expuesto implica altas inversiones de recursos humanos en el desarrollo de capacidades locales y capital social.

- **Limitaciones de los esquemas de evaluación**. Los esquemas de evaluación deben modificarse, dejando de manejar el cumplimiento de metas como la orientación central, y manejando una orientación estratégica que de cuenta del desarrollo gradual de procesos.

El desarrollo de los esquemas de evaluación debe ser también responsabilidad de los Comités del CONAF, y ser refrendados y adecuados por los Consejos Forestales Estatales. La elección de los responsables de las evaluaciones debe ser facultad de esos consejos, con base en criterios de perfil profesional, experiencia y rotación.

2.2 SEMARNAT

La relación de SEMARNAT con CONAFOR se da fundamentalmente a través de la Subsecretaría de Gestión y Protección Ambiental, que ejerce una concentración de funciones, verdaderamente considerable. Esta sola Sub-secretaría es responsable de seis temas críticos y de gran diversidad: la gestión de Materiales y Actividades Riesgosas, de la de Impacto y Riesgo Ambiental; Forestal y de Suelos; Vida Silvestre; Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros; y por último de la gestión de la Calidad del Aire y Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes. Esta concentración dispersa la atención y la profesionalización del tratamiento de cada uno de estos temas críticos de la gestión ambiental.

A su vez la Dirección General Forestal y de Suelos, concentra un gran número de funciones, entre las que se encuentran el desarrollo de la normatividad y gestión de las autorizaciones de los aprovechamientos forestales, a cargo directamente de los Departamentos de Gestión de Aprovechamientos Maderables y de la Sub-dirección de Aprovechamientos no Maderables y Plantaciones Forestales. Consideramos que esta instancia presenta también limitaciones de la cantidad y perfil de los recursos humanos asignados a las tareas de gestión de las autorizaciones forestales, que como se mostró en el diagnostico de las condiciones del sector, han sido críticas para la producción forestal.[91]

El enfoque de la gestión de las autorizaciones forestales revela una percepción simplista de los aprovechamientos forestales como actividades toleradas, de altos e inevitables impactos ambientales, que la DGGFS garante del bien público, debe controlar estrechamente y que idealmente no debieran llevarse a cabo. Esta visión reduce las condiciones y posibilidades del sector a las que prevalecen actualmente en gran parte de

[91] A pesar de intentarlo, no nos fue posible obtener una cita con el responsable de la DGGFS, en fecha oportuna para el desarrollo de este estudio.

los aprovechamientos bajo esquemas de rentismo y desconoce las ventajas del manejo forestal comunitario, reconocido como objetivo central de la propia LGDFS. En este sentido encontramos una fuerte contradicción entre la actuación de esta dirección y la misión, visión y algunas de las acciones de fortalecimiento de las capacidades de los productores forestales impulsadas por CONAFOR.

La normatividad y la gestión de las autorizaciones privilegia una orientación fundamentalmente restrictiva, que como hemos mencionado eleva los costos de transacción y de producción en general, y tiene impactos negativos directos en los estímulos de los productores y en el propio desempeño del sector. Por añadidura, en la actualidad los trámites de las autorizaciones forestales tienen un costo[92] y están sujetos a la "negativa ficta". [93]

También se ha mencionado en diversas secciones, el problema estructural que para el desarrollo del sector generan los altos costos de transacción, incrementados por esta acción institucional, y que además, elevan los costos de oportunidad, haciendo competir a la actividad forestal cargada de exigencias, con actividades desreguladas, subsidiadas y a menudo de mayores impactos ambientales.

Un diagnóstico específico de la operación de la DGGFS y del sistema normativo y regulatorio de los aprovechamientos forestales es uno de los temas que requieren impulsarse de manera prioritaria y urgente, a fin de encontrar áreas y mecanismos de: mejora regulatoria y mejora del desempeño institucional, de descentralización de funciones que incluya las participación de instancias colegiados (como los Comités de Recursos Naturales del Estado de Oaxaca) en las actividades de gestión. Este análisis y propuestas debieran considerar como uno de sus temas centrales el desarrollo de incentivos para los productores forestales regulares, entre otros la certificación de legal procedencia de las materias primas y productos forestales, que permitan su reconocimiento en los mercados. Y hagan de la promoción de la compra de productos forestales legales una de las líneas centrales de la política de promoción de la sustentabilidad y la conservación forestal.

[92] De $7,350 en el caso de aprovechamientos maderables en predios mayores de 200 ha.
[93] Si al cabo de un mes las solicitudes no reciben respuesta de las autoridades las solicitudes se consideran rechazadas.

2.3 PROFEPA

Como en los casos anteriores PROFEPA presenta importantes limitaciones de recursos humanos. Según la información de la propia Procuraduría (http://www.profepa.gob.mx/PROFEPA/Conozcanos/QuienesSomos/QueEsLaPROFEPA.htm) su personal ascendía a 2,493 empleados, de los cuáles 83% eran personal operativo, 73.63% estaban ubicados en las delegaciones y solamente 36% contaban con base. Considerando que la proporción de personal operativo en las delegaciones fuera (de 90%) superior a la que existe en el conjunto de la Procuraduría, el número de personal operativo en campo sumarían 1,746 inspectores, un número a todas luces insuficiente para atender los más de 141 millones de ha forestales y los 65.300 millones de ha de bosques y selvas del territorio nacional. Pero este personal no está exclusivamente dedicado a la atención al tema forestal, participa en las distintas tareas de la Sub-Procuraduría de Recursos Naturales que atiende los temas de flora y fauna silvestre, la zona marítimo terrestre y las playas y en el resto de las responsabilidades de la PROFEPA (los temas industriales y ambientales en general). Los empleados de base de PROFEPA participan en el Programa de Servicio Civil de Carrera de la Secretaría de la Función Pública, pero ellos son una minoría dentro del personal de esta institución.

La capacidad de PROFEPA de contribuir a la disminución de la extracción forestal ilegal se ve limitada por factores adicionales:

- La orientación de las acciones de la PROFEPA en el tema forestal se enfoca a las inspecciones a los predios que cuentan con autorizaciones de aprovechamiento forestal, lo que como sucede con la actuación de la DGGFS incrementa los costos de transacción de los productores. Mientras la capacidad de vigilancia eficiente contra la tala ilegal es menor.

Una opción a esta orientación puede ser el manejo de un esquema de auditorias voluntarias de los productores forestales, similares a las que se manejan para la industria. Que les permitieran certificar los predios auditados como bosques certificados con cumplimiento de las condicionantes legales y normativas y que a su vez facilitara la tramitación de permisos.

Resulta prioritario que PROFEPA, como la DGGFS alineen su actuación a favor del impulso al manejo forestal sustentable, creando sinergias de trabajo con la actuación de CONAFOR.

- Como se ha mencionado, la eficiencia de PROFEPA en el combate de la extracción ilegal de recursos naturales se relaciona con el esquema de procuración de justicia en general y de justicia ambiental en particular. Los procesos de sanción de delitos siguen esquemas de la aplicación de justicia en los campos penal y civil, poco adecuados al tema forestal, y que dependen de la actuación oportuna del Ministerio Público, las policías (federal, estatal y municipal) y la Procuraduría General de la República.

El desarrollo de esquemas alternativos de procuración de justicia en el campo forestal, que favorezcan a los productores regulares y permitan una acción eficiente contra las extracciones ilegales, es otro de los temas de prioritarios de mejora institucional que requiere de investigación, análisis y diseño institucional. Algunos de estos cambios requieren modificaciones a la propia Constitución Federal.

2.4 CONANP

A la fecha CONANP maneja casi 12% del territorio nacional. Como sucede con la mayoría de las instituciones del sector ambiental, CONANP enfrenta limitaciones de recursos humanos y financieros.

No obstante, en términos de orientación y diseño institucional, encontramos que CONANP también presenta fallas de articulación con la visión de desarrollo forestal comunitario sustentable. Tres nos parecen particularmente importantes:

- El desconocimiento de los derechos de los propietarios de los terrenos donde se ubican las ANP (en las que se mantiene la propiedad: RB y Zonas de Protección de Flora y Fauna). El programa de cobro por entrada a las ANP (en los casos de RB) por parte de la CONANP, constituye un flagrante desconocimiento de los

derechos de propiedad de las comunidades formalmente dueñas de los terrenos, cuyos derechos están amparados por los artículos 2 y 27 Constitucionales, y por la Ley Agraria.

- La falta de articulación de los Programas de Desarrollo Sustentable que promueve en algunas de las ANP con el resto de las iniciativas y programas de promoción del desarrollo sustentable que lleva a cabo la SEMARNAT y particularmente la CONAFOR. Esta articulación limita la viabilidad técnica, organizativa y económica de dichos programas.

- Las fallas de reconocimiento a los diversos esquemas de conservación alternativos, que hemos expuesto páginas atrás. Como se ha mencionado, esta visión maneja como panacea de la conservación, esquemas basados en el control centralizado de áreas preferentemente libres de toda intervención. Desconoce en consecuencia la sinergia entre producción sustentable, capacidades e institucionalidad local y conservación.

Las propuestas de reorientación institucional más importantes en este campo son:

El respeto y fortalecimiento a los derechos de los propietarios de los terrenos donde se ubican las ANP (en las que se mantiene la propiedad: RB y Zonas de Protección de Flora y Fauna). **Haciéndolos partícipes de manera efectiva en los espacios de toma de decisiones de las ANP** (incluyendo la elección de los directores de las ANP). **Dejando en manos de las comunidades la decisión de permitir o no la entrada de visitantes a sus terrenos, de cobrarles cuotas o no hacerlo y de fijar el monto de las mismas.** Los recursos obtenidos por este medio deben beneficiar a los dueños de las tierras donde se ubican las ANP, en tanto los ingresos que generan los usos de sus territorios y recursos. Esta experiencia ha sido puesta en práctica desde hace años en ejidos de la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca cuyos santuarios se encuentran abiertos al turismo.[94]

[94] Se trata de los ejidos de El Rosario y Cerro Prieto en Michoacán y de El Capulín en el Estado de México. Los ingresos que generan las cuotas de los visitantes a los santuarios financian distintas actividades de protección del bosque y desarrollo de infraestructura turística y generan incentivos para estos núcleos agrarios que han perdido la posibilidad de desarrollar aprovechamientos forestales.

Desarrollo de experiencias conjuntas con CONAFOR y CONABIO sobre esquemas y estrategias de conservación alternativas, como programas piloto, y retomando las experiencias generadas por programas que han promovido exitosamente prácticas conservacionistas como COINBIO, PROCYMAF y el MIE.

Dos últimas consideraciones sobre la mejora institucional en el sector ambiental:

En general se requiere promover enérgicamente, mediante mecanismos y programas específicos, la sinergia de las distintas instancias de SEMARNAT, particularmente: CONAFOR, DGGFS, PROFEPA, CONANP y CONABIO, **en torno al objetivo común de fortalecimiento del manejo forestal comunitario, basado en el desarrollo de capacidades institucionales y productivas.** En el fortalecimiento de capital social comunitario y en la creación de relaciones de respeto, confianza y colaboración entre los distintos actores sociales, particularmente entre las comunidades dueñas de los territorios forestales y el estado**. Esta tarea requiere del análisis preciso de las fallas institucionales, así como de la construcción de una visión compartida, que se traduzca en un plan de trabajo acordado, en términos de programas, espacios conjuntos de seguimiento, evaluación y reformulación de acciones y políticas.**

El fortalecimiento del manejo forestal comunitario, la producción forestal y la gobernabilidad local **requieren como uno de los ejes centrales de la política sectorial, el desarrollo de incentivos de mercado** que estimulen las iniciativas de los productores forestales regulares y favorezcan su tránsito gradual a esquemas sustentables. **Esta estrategia requiere** la creación de opinión pública informada, la intervención **de las distintas instancias descritas y el desarrollo de nuevos instrumentos** de certificación de la producción forestal legal, y de otras más (SHCP, SE) **que fortalezcan el potencial de competitividad de los productores** forestales mexicanos.

2.5 Instituciones de otros sectores

Un último aspecto de este tema es el de la necesidad de coordinación con las instituciones externas al sector, que en parte implica una orientación de transversalidad en el diseño e implementación de los programas de:

- La SRA, favoreciendo la resolución de conflictos en zonas forestales y atendiendo a los impactos negativos inesperados que la implementación de algunos programas (acciones u omisiones) de esta secretaría pueden tener en los ecosistemas forestales, p.e: impactos de parcelación de áreas forestales a partir de la aplicación de PROCEDE; cambio de uso de las áreas forestales de los núcleos agrarios que decidan disolverse, para evitar perder su propiedad (ver Anexo 1); marginación de los jóvenes de las comunidades agrarias que participaron en el PROCEDE y envejecimiento de los titulares de derechos agrarios, por desinformación de las capacidades de incorporar nuevos miembros que la Ley Agraria confiere a las asambleas comunales; impactos en la gestión comunitaria y forestal, de la falta de actualización de los padrones de miembros de los comuneros.

- En áreas de aptitud preferentemente forestal, el diseño y la aplicación de los programas de SAGARPA debe evitar el impacto que la aplicación de los subsidios que otorga no influyan en el alza de los costos de oportunidad de la producción forestal sustentable.

- La SHCP tiene un papel fundamental a juzgar en dos sentidos: en la Coordinación de créditos forestales de Financiera Rural con CONAFOR, particularmente con los programas de fortalecimiento institucional y desarrollo productivo y empresarial de las comunidades y asociaciones de comunidades.

- Y apoyando al sector público responsable de la gestión y fomento forestal en su consolidación institucional, particularmente en la posibilidad de contar con recursos humanos suficientes y con la estabilidad y el perfil adecuados a su misión, a su capacidad de ejercer eficientemente los elevados recursos públicos que la propias SHCP ha autorizado y su capacidad de dar respuestas efectivas a la gravedad de la problemática del país.

- La SFP mediante el Programa del Servicio Civil de Carrera está jugando y puede jugar un papel crítico en la profesionalización del Servicio Forestal.

Nos hemos referido también reiteradamente a la necesidad de una política de descentralización de las atribuciones de gestión y fomento de las áreas y recursos forestales. Las causas (generales y específico a las distintas entidades) de los escasos avances obtenidos en este sentido requieren ser objeto de un análisis particular, para orientar la elaboración de propuestas viables que permitan avanzar en este tema.

La descentralización puede ser una estrategia importante en la mejora de las políticas pública en la medida que: permite llevar a cabo toma de decisiones más informadas sobre las realidades (ambientales, forestales, sociales, culturales, económicas, políticas) regionales y locales y cercanas a ellas. Es decir permite ajustar los objetivos y orientaciones generales a condiciones y necesidades particulares. Por otra parte, quienes viven los resultados de las reglas, políticas y decisiones pueden influir más efectivamente en ellas, y ejercer en mayor medida su derecho a la transparencia y rendición de cuentas sobre las acciones de gobierno que los afectan.

La validez de las políticas de descentralización plantea dos exigencias fundamentales: 1) Condiciones de democracia local y regional, que eviten concentración de capacidades y beneficios, en los gobiernos estatales y grupos de poder locales. La existencia contrapesos civiles a las perspectivas y acciones de estos gobiernos. 2) La descentralización de las políticas públicas y el fortalecimiento local no puede limitarse a la descentralización de responsabilidades y atribuciones, requiere incluir la descentralización de los recursos necesarios para asumirlas.

El tema de la descentralización se relaciona directamente con el último tipo de limitaciones que hemos destacado en el análisis de las políticas forestales, durante el periodo 2000-2006, el de tipo político. Estas limitaciones se relacionan con las políticas de participación social y promoción de la organización del sector.

3. Limitaciones Políticas

A lo largo del periodo en consideración encontramos dos fuertes limitantes de la participación social en el desarrollo de la política pública forestal, otro de los mandatos críticos de la LGDFS.

- La reducción de los espacios de participación de los distintos "grupos de interés" (productores forestales, industriales, académicos y organismos civiles) si bien permite discusiones más acotadas, limita las posibilidades de representación, legitimidad y creatividad de este espacio.

En este sentido nos parece muy importante que el CONAF, manteniendo márgenes de eficiencia en su operación, abra mayores espacios a la participación de representantes de estos grupos y recupere el carácter de apertura y pluralidad con que operó con anterioridad a la implementación del reglamento de la LGDFS vigente.

Otro punto importante es asegurar la legitimidad de los representantes de los grupos en el Consejo. Lo que exige que su participación sea resultado de procesos de consulta amplia y que sus posiciones se basen en la práctica de mecanismos de consulta y rendición de cuentas. Estas prácticas debieran ser normadas y tener carácter obligatorio, en aras de la legitimidad del propio CONAF.

El sector social es el grupo de mayor peso en las regiones forestales de México, por su participación en la tenencia de la tierra, por su importancia demográfica, por los impactos que sus decisiones y acciones cotidianas tienen en los recursos forestales. En consecuencia proponemos que el número de representantes de este sector sea mayor que el de los otros sectores (al menos que el de los académicos y grupos civiles).

- Otra fuerte problemática política de la actuación de CONAFOR durante la pasada administración fue la creación de organización sectorial corporativa, basada en

membresías individuales, que hemos descrito en esta sección y en la correspondiente al análisis de los programas de CONAFOR entre 2000 y 2006.

La promoción de la organización social ha sido una vieja práctica del estado en su relación con la sociedad rural A lo largo del siglo XX la organización corporativa sirvió como canal de aplicación de políticas públicas pero también, como instrumento de control político de las comunidades rurales. La práctica autoritaria de fomentar organización "ad hoc" fue una de las bases del régimen de partido único en el país, que minó por décadas el desarrollo de organizaciones ciudadanas autónomas. La sociedad rural fue un campo donde el control y el paternalismo gubernamental tuvieron mayor arraigo y consecuencias.

Más allá de la retórica, la participación social real y plural es un ingrediente básico en el logro de los consensos que requieren los procesos de construcción de la sustentabilidad. No es solamente un imperativo ético, sino un elemento de eficiencia de la política pública. El sector ambiental y forestal en algunas regiones como el Estado de Oaxaca[95] ha sido uno de los primeros espacios de apertura a la participación social en el diseño e implementación de las políticas públicas en México. La promoción de organización corporativa por parte de la CONAFOR y su reconocimiento como el único interlocutor válido del sector social y como beneficiario privilegiado de la inversión pública, lastima los esfuerzos de construcción democrática en torno a la política ambiental y evoca estilos de control corporativo, desechados por el estado a partir de las Reformas al Artículo 27 Constitucional de 1991, uno de cuyos logros y objetivos más importantes fue el reconocimiento de las comunidades campesinas como sujetos autónomos, capaces de decisiones que antes recaían en la burocracia.

Junto al énfasis en el valor de la organización autónoma, comunitaria y regional, reconocemos la necesidad de espacios de interlocución, validación y construcción de redes de colaboración y confianza entre el estado y la sociedad. Pero la organización social autónoma y los espacios de interlocución son instancias diferenciadas, que responden a roles y necesidades distintas, uno no substituye al otro.

En páginas anteriores hemos mencionado propuestas puntuales sobre la redefinición de la relación entre CONAFOR y las Asociaciones de Silvicultores creadas por la

[95] Y específicamente la Sierra Norte o Sierra de Juárez.

administración pasada, en síntesis estas propuesta se refieren a:

El convenio entre CONAFOR y las ARS para la promoción de ProÁrbol debe reconocer y fortalecer a las comunidades forestales, y no favorecer formas de organización que las debilitan y contravienen el espíritu de valoración del manejo forestal comunitario, presente en la legislación agraria y forestal.

Redefinir el carácter de la membresía de las Asociaciones Regionales (ARS), a partir de las categorías de la tenencia forestal: los miembros de las asociaciones beneficiarias de recursos de CONAFOR deben ser núcleos agrarios y pequeños propietarios, cuidando aspectos del peso que cada uno de ellos tenga en las instancias de representación y toma de decisiones de las ARS.

La participación en las ARS de miembros de núcleos agrarios debe reconocer a esta instancia como unidad básica de toma de decisiones. En este sentido los miembros de los núcleos deben participar en las ARS como representantes de sus comunidades y no a título individual.

El número de miembros individuales de las ARS no puede ser criterio de evaluación y acceso a los recursos públicos que maneja CONAFOR.

La posibilidad de participar en la promoción de ProÁrbol y de contar con los recursos que ello proporciona, debe estar sujeta a reglas validadas en el CONAF y abierta a distintas organizaciones forestales. El trato privilegiado que reciben actualmente las ARS resta –en muchas regiones- eficiencia y legitimidad del propio Programa.

El cargo de representante del sector social en el CONAF no puede ser designado desde CONAFOR, debe estar abierto a más de un representante y ser producto de procesos de consulta participativa y democrática.

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial, 2005 Estudio sobre la pobreza rural en México, documento de referencia para el estudio sobre la generación de ingresos y protección social para los pobres, Agosto de 2005.

Banco Mundial, 2004 Pobreza en México: Una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del Gobierno, Junio de 2004.

Banco Mundial, 2004 Estrategia de Desarrollo con el País, Abril de 2004.

Bray, David, Leticia Merino Pérez, 2004. La experiencia de las comunidades forestales en México. Veinticinco años de silvicultura y construcción de empresas forestales comunitarias. SEMARNAT, INE, Ford Found, CCMSS, México.

COINBIO, 2007. Décimo Segundo Informe de Avance Enero- Junio de 2007, México.

COINBIO, 2000. Documento de Evaluación de Proyecto, Ed. SEMARNAT, México.

COINBIO, 2005. Manual Operativo. Ed. Nacional Financiera, COINBIO, México.

CONAFOR 2005, Evaluación del Programa de Apoyo al Desarrollo Organizativo de los Silvicultores 2004, México.

CONAFOR, 2007 Programa Nacional Forestal 2007 – 2012. Borrador.

CONAFOR, 2008. Programa Nacional Forestal 2007-2012.

CONAFOR, 2007.Lineamientos para la promoción, difusión y seguimiento del programa ProÁrbol.

CONAFOR, 2007. Nota sobre el cálculo de las existencias forestales para el Forest Resources Assesment 2005, (FRA 2005) y cifras de deforestación derivadas. Documento Interno.

CONAFOR, 2006 a. Diagnóstico del Comercio Internacional Forestal de México.

CONAFOR, 2006. PROCYMAF II Informe Anual, Marzo 2007.

CONAFOR, 2006. Evaluación Externa del PROFAS Ejercicio Fiscal 2005.

CONAFOR, 2005. Evaluación Externa del PROFAS Ejercicio Fiscal 2004.

CONAFOR, 2004. Programa de Desarrollo Forestal Comunitario, Manual de Operaciones.

CONAFOR, 2001. Programa Estratégico Nacional Forestal para México 2025.

CONAFOR, 2001. Programa Nacional Forestal 2000-2006.

CONAPO, 2005. Proyecciones de indígenas de México y de las entidades federativas 2000-2010, México.

Diario Oficial de la Federación, 2004. Reglas de Operación del Programa PROFAS, 22 de octubre.

Diario Oficial de la Federación, 2007. Reglas de Operación del Programa ProÁrbol, 28 de diciembre.

Espinoza, Manuel, 1986. *Lineamientos de Derecho Público Mexicano*: Cárdenas Editor, Tijuana, Baja California.

FAO, 2004. Estudio de tendencias y perspectivas del sector forestal en América Latina Documento de Trabajo. Informe Nacional México.

FAO, 2005. Informe Final sobre el Programa Estratégico Forestal 2025 y Programa Nacional Forestal 2001-2006.

FAO, 2005 Evaluación de los Recursos Forestales Mundiales 2005, México, Informe Nacional.

FAO, 2007 Estado de los Bosques en el Mundo.

Gálvez, Xochitl, 2005 "Retos, Avances y Tareas para el Desarrollo Productivos de los Pueblos Indígenas", Revista de Estudios Agrarios, Procuraduría Agraria, Número 30, Septiembre – diciembre.

González, 2000 Tirso A., Tierras Indígenas Protegidas y Manejo Comunal e Áreas Protegidas en Mesoamérica y la Región Indígena. Reporte bibliográfico y revisión de las tendencias contemporáneas sobre tierras indígenas protegidas y manejo comunal de áreas protegidas en mesomamérica y la región andina, Borrador, Perú.

INEGI, 2006. II Conteo de Población y Vivienda 2005. México.

ITSM, 2005 Competitividad de diez productos forestales.

Ley General para el Desarrollo Forestal Sustentable, 2005. Última reforma diciembre 2005.

Ley Agraria, 1992. Última reforma febrero de 1992.

Merino, Leticia, 2000. Conservación o deterioro: El impacto de las políticas públicas en las instituciones comunitarias y en las prácticas de uso de los recursos forestales. Ed. INE, SEMARNAT, CEDADESU, México.

Merino, Leticia y Gerardo Segura, 2002. "El manejo de los recursos forestales en México (1992-2002) Procesos, tendencias y políticas públicas", en Enrique Leff, Exequiel Ezcurra, Irene Pisanty y Patricia Romero Lankao (comp.), La transición hacia el desarrollo sustentable. Perspectivas de América Latina y el Caribe. Ed. INE, México.

Presidencia de la República, 2007. Primer Informe de Gobierno del Presidente Felipe Calderón.

Procuraduría Agraria, 2007. Estadísticas agrarias, México.

SEMARNAT-CONAFOR, 2007. Programa Nacional Forestal 2007–2012. Borrador

SEMARNAT, 2006. Anuario Estadístico de la Producción Forestal 2005.

SEMARNAT, 2005. Anuario Estadístico de la Producción Forestal 2004.

SEMARNAT, 2004. Anuario Estadístico de la Producción Forestal 2003.

SEMARNAT, 2003. Anuario Estadístico de la Producción Forestal 2002.

SEMARNAT, 2002. Anuario Estadístico de la Producción Forestal 2001.

SEMARNAT, 2001. Anuario Estadístico de la Producción Forestal 2000.

SEMARNAT, 2000a. Anuario Estadístico de la Producción Forestal 1999.

SEMARNAT, 2000b. Texto guía forestal, México.

Universidad Autónoma de Chapingo, 2006. Evaluación de impactos del Programa para el Desarrollo Forestal (PRODEFOR). Ejercicio fiscal 2005.

Páginas Web consultadas:

CDI. [En línea]. México, disponible en: http://www.cdi.gob.mx/index.php?id_seccion=1894 [Consultado el día 12 de noviembre de 2007]

Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, [Consultado el 15 de diciembre de 2007]. México, disponible en: http://www.conanp.gob.mx/anp/anp.php

CONAFOR, 2006. “Guía para Elaborar el Estudio Regional de la Unidad de Manejo Forestal”. [En línea]. México, disponible en: http://www.conafor.gob.mx/portal/docs/secciones/apoyosc/anexos/cat1/GUIA%20ERF.pdf [Consultado el 20 de diciembre 2007].

CONAFOR. [En línea]. México, disponible en: http://www.conafor.gob.mx [Consultado el día 12 de noviembre de 2007]

CONAFOR. [En línea]. México, disponible en: http://www.conafor.gob.mx [Consultado el día 20 de septiembre de 2007]

CONANP, 2007. PROGRAMA NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS. [En línea]. México, disponible en: http://209.85.173.104/search?q=cache:xZlr_gt0UvMJ:www.imacmexico.org/documentos/IAC13%2520PROGRAMA%2520NAL.%2520DE%2520ANP%27S.pdf+conanp+presupuesto+147+millones+de+pesos&hl=es&ct=clnk&cd=1 [Consultado el 15 de diciembre de 2007].

CONOSIL 2006. [En línea]. México, disponible en: http://www.conosil.org.mx/ [Consultado el día 12 de noviembre de 2007]

Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible A.C. [En línea]. México, disponible en: http://www.ccmss.org.mx/modulos/biblioteca_consultar.php?folio=164

[Consultado el día 17 de septiembre de 2007].
Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible A.C. [En línea]. México, disponible en: http://www.ccmss.org.mx/modulos/biblioteca_consultar.php?folio=174 [Consultado el día 17 de septiembre de 2007].
Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible A.C. [En línea]. México, disponible en: http://www.ccmss.org.mx/modulos/biblioteca_consultar.php?folio=178 [Consultado el día 17 de septiembre de 2007].
Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, 2006. "Nota informativa No. 12 Comparación entre el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2006 y la Propuesta del Ejecutivo de PEF 2007", en *Notas Informativas*. [En línea]. México, disponible en: http://www.ccmss.org.mx/documentos/nota_info_12_ppef_2007.doc [Consultado el 14 de diciembre de 2007].
Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, 2007. "El combate a la tala ilegal en México", en *Notas Informativas*. México, disponible en: http://www.ccmss.org.mx/documentos/nota_info_15__tala_ilegal_en_mexico.pdf [Consultado el 14 de diciembre de 2007]
PROFEPA, 2008. "¿Qué es PROFEPA?" *Conozcamos*. [En línea] disponible en: http://www.profepa.gob.mx/PROFEPA/Conozcanos/QuienesSomos/QueEsLaPROFEPA.htm [Consultado el 07 de marzo de 2008].
Secretaría del Medio Ambiente, Gobierno del Distrito Federal. [En línea]. México, disponible en: http://www.sma.df.gob.mx [Consultado el día 20 de septiembre de 2007].

ANEXO 1 MARCO NORMATIVO

Artículo 2 Constitucional

1. Decidir sus formas internas de convivencia, organización social, económica, política y cultural; aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos; y elegir a las autoridades o representantes para sus formas de gobierno, (Fracciones I, II, y III).
2. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras y acceder a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades (Fracciones V y VI).

Para ello la Federación, los Estados y los Municipios, promoverán:

1. El desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos (Fracción I).
2. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud (Fracción V).
3. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que les permitan alcanzar ingresos económicos, aplicación de estímulos que propicien la creación de empleos, incorporación de tecnologías para incrementar su capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización (Fracción VII).
4. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del PND y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen (Fracción IX).

Ley Agraria

1. El Ejecutivo promoverá y realizará acciones que protejan la vida en comunidad, propicien su desarrollo y mejoren sus posibilidades de atender las demandas de sus integrantes (Artículo 7).

2. Los núcleos de población ejidales o ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título (Artículo 9).
3. Los ejidos operan de acuerdo con su reglamento interno que contiene las bases generales para su organización económica y social y las reglas para el aprovechamiento de las tierras de uso común (Artículo 10).
4. Corresponde a los ejidatarios el derecho de uso y disfrute sobre sus parcelas (Artículo 14).
5. Son órganos de los ejidos: La asamblea; El comisariado ejidal; y El consejo de vigilancia (Artículos 21 y 22).
6. La asamblea se reunirá por lo menos una vez cada seis meses o con mayor frecuencia cuando así lo determine su reglamento o su costumbre (Artículo 23).
7. Será nula de pleno derecho la asignación de parcelas en bosques o selvas tropicales (Artículo 59).
8. Las tierras ejidales de uso común constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del ejido y están conformadas por aquellas tierras que no sean reservadas por la asamblea para el asentamiento del núcleo de población, ni sean tierras parceladas. La propiedad de estas es inalienable, imprescriptible e inembargable (Artículos 73, 74 y 75).
9. La comunidad determinará el uso de sus tierras, su división en distintas porciones según finalidades y la organización para el aprovechamiento de sus bienes (Artículo 100).

Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y Reglamento Forestal

La LGDFS se plantea una serie de objetivos generales:

1. Contribuir al desarrollo social, económico, ecológico y ambiental del país, mediante el manejo integral sustentable de los recursos forestales;
2. Impulsar la silvicultura y el aprovechamiento de los recursos forestales, para asegurar el mejoramiento del nivel de vida de los mexicanos, especialmente el de los propietarios y pobladores forestales;
3. Desarrollar los bienes y servicios ambientales y proteger, mantener y aumentar la biodiversidad que brindan los recursos forestales;

4. Promover la organización, capacidad operativa, integralidad y profesionalización de las instituciones públicas de la Federación, Estados, y Municipios, para el desarrollo forestal sustentable, y
5. Respetar el derecho al uso y disfrute preferente de los recursos forestales de los lugares que ocupan y habitan las comunidades indígenas.

Estos objetivos se operacionalizan a través de responsabilidades específicas en la gestión del sector forestal que la LGDFS atribuye a los distintos niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).

Las atribuciones del gobierno federal, que se establecen en el Artículo 12 son:

1. Formular y conducir la política nacional de desarrollo forestal (Fracciones I, II);
2. Elaborar y aplicar los programas de fomento al sector en el corto, mediano y largos plazos (Fracciones III, IV);
3. Emitir normas y metodologías en materia forestal (Facciones VIII, IX y X);
4. Promover un mercado de bienes y servicios ambientales (Fracción XI);
5. Impulsar la participación de los propietarios y poseedores de los recursos forestales en las actividades que se impulsan en el sector (Fracción XII);
6. Establecer medidas de sanidad y ejecutar las acciones de saneamiento forestales (Fracción XVIII);
7. Promover el manejo forestal sustentable (Fracción XIX);
8. Promover el desarrollo y fortalecimiento de las organizaciones de productores forestales (Fracción XX);
9. Promover e invertir en el mejoramiento de la infraestructura en las regiones forestales (Fracción XXI);
10. Coadyuvar con los agentes de las cadenas productivas forestales para la promoción de las exportaciones y el mejoramiento del mercado interno (Fracción XXII);
11. Supervisar, realizar labores de vigilancia forestal y desarrollar auditorías técnicas preventivas (Fracciones XXIII y XXIV);
12. Regular, expedir y validar la acreditación de la legal procedencia de las materias primas forestales, productos maderables (Fracción XXV);
13. Imponer medidas de seguridad y sanciones a las infracciones en materia forestal (Fracción XXVI);

14. Participar en programas de prevención y combate a la extracción y tala clandestina en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios
15. Expedir las autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos forestales y de las plantaciones forestales comerciales, así como recibir los avisos correspondientes (Fracciones XXXI y XXXII);
16. Regular, controlar y evaluar los servicios técnicos forestales (Fracción XXXIII);
17. Expedir los permisos previos para el funcionamiento de centros de almacenamiento y transformación de materias primas forestales (Fracción XXXVI).

A las entidades federativas, en el Artículo 13, la LGDFS concede las siguientes facultades:

1. Formular y aplicar la política forestal en las entidades federativas (Fracciones I y II);
2. Coordinar y aplicar los programas relativos al sector de la entidad (Fracción IV);
3. Promover los bienes y servicios ambientales de los ecosistemas forestales (Fracción X);
4. Impulsar la participación directa de los propietarios y poseedores de los recursos (Fracción XI);
5. Prestar asesoría y capacitación en prácticas y métodos que conlleven un manejo forestal sustentable (Fracciones XXI y XXII);
6. Fomentar y orientar la organización así como en la creación de empresas sociales forestales, la integración de cadenas productivas y los sistemas-producto del sector (Fracción XXIII);
7. Diseñar, desarrollar y aplicar instrumentos económicos para promover el desarrollo forestal de la entidad(Fracción XXV);
8. Promover e invertir en infraestructura en las áreas forestales de la entidad y ampliar la participación del sector en el crecimiento estatal (Fracciones XXVI y XXVII).

Por último, en el Artículo 15, las atribuciones que se asignan a los Municipios son:

1. Aplicar, en concordancia con la política nacional y estatal, la política forestal del municipio (Fracción I);
2. Desarrollar y apoyar viveros y programas de producción de plantas (Fracción XIII);
3. Promover la construcción y mantenimiento de la infraestructura en las áreas forestales del municipio (Fracción XV).

Funciones que los gobiernos estatales y los municipios pueden asumir mediante convenios con la SEMARNAT y la CONAFOR

4. Impulsar la vinculación interinstitucional en el marco del Servicio Nacional Forestal;
5. Programar y operar las tareas de prevención, detección y combate de incendios forestales en la entidad, así como el control de plagas y enfermedades;
6. La inspección y vigilancia forestales; imponer medidas de seguridad y las sanciones a las infracciones que se cometan en materia forestal;
7. Requerir la acreditación de la legal procedencia de las materias primas forestales;
8. Otorgar los permisos y avisos para el combate y control de plagas y enfermedades;
9. Recibir los avisos de aprovechamiento de recursos forestales maderables, no maderables, de forestación, y los de plantaciones forestales comerciales;
10. Autorizar el cambio de uso del suelo de los terrenos de uso forestal;
11. Autorizar el aprovechamiento de los recursos forestales maderables y no maderables y de plantaciones forestales comerciales;
12. Dictaminar, autorizar y evaluar los programas de manejo forestal, así como evaluar y asistir a los servicios técnicos forestales y evaluar el impacto ambiental (Art. 24).

Normas Oficiales Mexicanas vigente (NOM) Relacionadas con el Sector Forestal

Tabla 13 Normas Oficiales Mexicana

NORMAS OFICIALES MEXICANAS EN MATERIA DE: FLORA Y FAUNA		DOF
NOM-059-ECOL-2001 NOM-059-SEMARNAT-2001	Protección ambiental-especies nativas de México de flora y fauna silvestres-categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio-lista de especies en riesgo.	06/MAR/02
NOM-061-ECOL-1994 NOM-061-SEMARNAT-1994	Especificaciones para mitigar los efectos adversos ocasionados en la flora y fauna silvestres por e aprovechamiento forestal.	13/MAY/94
NOM-062-ECOL-1994 NOM-062-SEMARNAT-1994	Especificaciones para mitigar los efectos adversos sobre la biodiversidad ocasionados por el cambio de uso del suelo de terrenos forestales a agropecuarios.	13/MAY/94
NOM-126-ECOL-2000 NOM-126-SEMARNAT-2000	Especificaciones para la realización de actividades de colecta científica de material biológico de especies de flora y fauna silvestres y otros recursos biológicos en el territorio nacional.	20/MAR/01
NOM-131-ECOL-1998 NOM-131-SEMARNAT-1998	Lineamientos y especificaciones para el desarrollo de actividades de observación de ballenas, relativas a su protección y la conservación de su hábitat. Aviso por el que se informa al público en general que, para los efectos precisados en el apartado 4.2 de la norma oficial mexicana nom-131-semarnat-1998 y su anexo, que establece lineamientos y especificaciones para el desarrollo de actividades de observación de ballenas, relativas a su protección y conservación de su hábitat, así como las áreas de observación de ballenas, las zonas sujetas a control y las zonas restringidas, y tomando en consideración la época y zona de arribo de dichos ejemplares a nuestro país, ha determinado la temporada para el aprovechamiento no extractivo de ballenas en predios de propiedad federal originado por el desarrollo de actividades de observación y acercamiento d.o.f. 21-enero-2008.	10/ENE/00
NOM-135-SEMARNAT-2004	Para la regulación de la captura para investigación, transporte, exhibición, manejo y manutención de mamíferos marinos en cautiverio.	27/AGT/04
NOM-001-RECNAT-1995 NOM-025-SEMARNAT-1995	Características que deben tener los medios de marqueo de la madera en rollo, así como los lineamientos para su uso y control.	01/DIC/95
NOM-026-SEMARNAT-2005	Que establece los criterios y especificaciones técnicas para realizar el aprovechamiento comercial de resina de pino.	28/SEP/06
NOM-003-RECNAT-1996 NOM-027-SEMARNAT-1996	Procedimientos, criterios y especificaciones para realizar el aprovechamiento, transporte y almacenamiento de tierra de monte.	05/JUN/96
NOM-004-RECNAT-1996 NOM-028-SEMARNAT-1995	Procedimientos, criterios y especificaciones para realizar el aprovechamiento, transporte y almacenamiento de raíces y rizomas de vegetación forestal.	24/JUN/96
NOM-005-RECNAT-1997 NOM-005-SEMARNAT-1997	Procedimientos, criterios y especificaciones para realizar el aprovechamiento, transporte y almacenamiento de corteza, tallos y plantas completas de vegetación forestal.	20/MAY/97
NOM-006-RECNAT-1997 NOM-006-SEMARNAT-1997	Procedimientos, criterios y especificaciones para realizar el aprovechamiento, transporte y almacenamiento de hojas de palma.	28/MAY/97

NOM-007-RECNAT-1997 NOM-007-SEMARNAT-1997	Procedimientos, criterios y especificaciones para realizar el aprovechamiento, transporte y almacenamiento de ramas, hojas o pencas, flores, frutos y semillas.	30/MAY/97
NOM-008-RECNAT-1996 NOM-008-SEMARNAT-1996	Procedimientos, criterios y especificaciones para realizar el aprovechamiento, transporte y almacenamiento de cogollos.	24/JUN/96
NOM-009-RECNAT-1996 NOM-009-SEMARNAT-1996	Procedimientos, criterios y especificaciones para realizar el aprovechamiento, transporte y almacenamiento de látex y otros exudados de vegetación forestal.	26/JUN/96
NOM-010-RECNAT-1996 NOM-010-SEMARNAT-1996	Procedimientos, criterios y especificaciones para realizar el aprovechamiento, transporte y almacenamiento de hongos.	28/MAY/96
NOM-011-RECNAT-1996 NOM-011-SEMARNAT-1996	Procedimientos, criterios y especificaciones para realizar el aprovechamiento, transporte y almacenamiento de musgo, heno y doradilla.	26/JUN/96
NOM-012-RECNAT-1996 NOM-012-SEMARNAT-1996	Procedimientos, criterios y especificaciones para realizar el aprovechamiento, transporte y almacenamiento de leña para uso doméstico.	26/JUN/96
NOM-013-SEMARNAT-2004	Que regula sanitariamente la importación de árboles de navidad naturales de las especies de los géneros pinus y abies y la especie pseudotsuga menziesii.	27/OCT/04
NOM-016-SEMARNAT-2003	Que regula sanitariamente la importación de madera aserrada nueva. (Modificación d.o.f. 23-septiembre-2004).	25/JUL/03
NOM-018-RECNAT-1999 NOM-018-SEMARNAT-1999	Procedimientos, criterios y especificaciones técnicas y administrativas para realizar el aprovechamiento sostenible de la hierba de candelilla, transporte y almacenamiento del cerote.	27/OCT/99
NOM-019-RECNAT-1999 NOM-019-SEMARNAT-1999	Lineamientos técnicos para el combate y control de los insectos descortezadores de las coníferas.	25/OCT/00
NOM-022-SEMARNAT-2003	Especificaciones para la preservación, aprovechamiento sustentable y restauración de los humedales costeros en zonas de manglar. (Acuerdo que adiciona la especificación 4.43 d.o.f. 07-mayo-2004).	10/ABR/03
NOM-029-SEMARNAT-2003	Especificaciones sanitarias del bambú, mimbre, bejuco, ratan, caña, junco y rafia, utilizados principalmente en la cestería y espartería.	24/JUL/03
NOM-142-SEMARNAT-2003	Que establece los lineamientos técnicos para el combate y control del eucalipto glycaspis brimblecombe moore.	31/DIC/03
NOM-144-SEMARNAT-2004	Que establece las medidas fitosanitarias reconocidas internacionalmente para el embalaje de madera, que se utiliza en el comercio internacional de bienes y mercancías. Acuerdo que modifica a la Norma Oficial Mexicana NOM-144-SEMARNAT-2004 15 sep 2005 acuerdo que adiciona un tercer punto transitorio a la norma oficial mexicana NOM-144-SEMARNAT-2004 18 oct 2005	18/ENE/05
	SUELOS	DOF
NOM-060-ECOL-1994 NOM-060-SEMARNAT-1994	Especificaciones para mitigar los efectos adversos ocasionados en los suelos y cuerpos de agua por e aprovechamiento forestal.	13/MAY/94

Fuente: SEMARNAThttp://www.semarnat.gob.mx/leyesynormas/Pages/normasoficialesmexicanasvigentes.aspx

ANEXO 2. PRINCIPIOS LEGALES DE LA PLANEACIÓN

Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable

Artículo 29. El desarrollo forestal sustentable se considera un área prioritaria del desarrollo nacional.

Artículo 30. El desarrollo forestal sustentable se entiende como el proceso evaluable y medible, mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, silvícola, económico y social que tienda a alcanzar una productividad óptima y sostenida de los recursos forestales sin comprometer el rendimiento, equilibrio e integridad de los ecosistemas forestales, que mejore el ingreso y la calidad de vida de las personas que participan en la actividad y promueva la generación de valor agregado en las regiones forestales, diversificando las alternativas productivas y creando fuentes de empleo en el sector.

Los principios de la planeación forestal deben ser:
Artículos 32, 33 y 34

- El aprovechamiento sustentable sea fuente permanente de ingresos y mejores condiciones de vida para sus propietarios o poseedores, generando una oferta suficiente para la demanda social, industrial y la exportación, así como fortalecer la capacidad productiva de los ecosistemas;
- Fortalecer las capacidades de decisión, acción y fomento de las comunidades ante las autoridades y otros agentes productivos;
- Diseñar y establecer instrumentos de mercado, fiscales, financieros y jurídico regulatorios, orientados a inducir comportamientos productivos y de consumo sobre los recursos forestales, y darle transparencia a la actividad forestal;
- Asegurar la permanencia y calidad de los bienes y servicios ambientales y desarrollar mecanismos y procedimientos que reconozcan el valor de los bienes y servicios ambientales;
- Crear mecanismos económicos para compensar, apoyar o estimular a los propietarios y poseedores de los recursos forestales por la generación de los bienes y servicios ambientales, considerando a éstos como bienes públicos, para garantizar la biodiversidad y la sustentabilidad de la vida humana;

Artículos 32, 33 y 34. Los Criterios sociales, ambientales, silvícolas y económicos que deberá contemplar la planeación son:

Sociales

- Respeto al conocimiento de naturaleza, cultura y tradiciones de pueblos y comunidades indígenas y su participación en la elaboración y ejecución de programas forestales;
- Incorporación de los propietarios forestales en la silvicultura, producción, industria y comercio de los productos forestales, la diversificación o uso integral de los ecosistemas;
- Participación de propietarios de predios o de industrias forestales en los procesos de promoción de certificación del manejo forestal y de la cadena productiva;
- Impulso al mejoramiento de la calidad, capacidad y condición de los recursos humanos
- Regulación y aprovechamiento de los recursos y terrenos forestales para atender las necesidades sociales, económicas, ecológicas y culturales de las generaciones presentes y futuras.
- Mejoramiento ambiental;
- Sanidad y vitalidad de los ecosistemas forestales;
- Uso sustentable de estos ecosistemas y establecimiento de plantaciones forestales comerciales;
- Estabilización del uso del suelo forestal, promoviendo las áreas forestales permanentes;
- Protección, conservación, restauración y aprovechamiento de los recursos forestales;
- Utilización del suelo forestal de manera que mantenga su integridad física y su capacidad productiva;
- Integración regional del manejo forestal, con base a las cuencas hidrológico-forestales;
- Captación, protección y conservación de los recursos hídricos y capacidad de recarga de los acuíferos;
- Conservación de la biodiversidad de los ecosistemas forestales, así como la prevención y combate al robo y su extracción ilegal;
- Conservación de las especies endémicas, amenazadas, en peligro de extinción o sujetas a protección especial;

- Protección de los recursos forestales a través del combate al tráfico o apropiación ilegal de materias primas y de especies;
- Incrementar la frontera forestal, y
- Uso de especies compatibles con las nativas y con la persistencia de los ecosistemas forestales.
- Aumentar la participación de la producción forestal en el crecimiento económico nacional;
- Desarrollo de infraestructura;
- Promover el desarrollo de una planta industrial con características para aprovechar los recursos forestales que componen los ecosistemas, así como Fomento al desarrollo constante y diversificado de la industria forestal, a fin de asegurar una oferta creciente de productos para el consumo interno y el mercado exterior;
- Fomentar la integración de cadenas productivas y comerciales;
- Plena utilización de los ecosistemas forestales mediante su cultivo y la de los suelos de vocación forestal a través de la forestación;
- Fomentar la investigación, el desarrollo y transferencia tecnológica en materia forestal;
- Mantener e incrementar la producción y productividad de los ecosistemas forestales;
- Aplicación de mecanismos de asistencia financiera, organización y asociación;
- Combate al contrabando y a la competencia desleal;
- Diversificación productiva en el aprovechamiento de los recursos forestales; Apoyo económico y otorgamiento de incentivos a los proyectos de inversión forestal;
- Valoración de los bienes y servicios ambientales;
- Apoyo, estímulo y compensación de los efectos económicos de largo plazo de formación del recurso forestal y del costo de los bienes y servicios ambientales.

ANEXO 3. EL PROGRAMA NACIONAL FORESTAL 2007-2012

El PNF 2007-2012 plantea una clara visión de la necesidad de desarrollo del sector, reactivando sus capacidades productivas. En distintos objetivos se expresa un diagnóstico adecuado de la problemática y se incluyen aspectos importantes para atenderla.

Los objetivos del PNF vigente son:

1. Contribuir a la conservación de los recursos forestales.
2. Contribuir en la restauración de los ecosistemas forestales degradados.
3. Disminuir los impactos negativos del fuego en los ecosistemas forestales.
4. Disminuir la superficie afectada por plagas y enfermedades forestales.
5. Elevar el nivel de producción, productividad y competitividad del sector silvícola y la industria forestal.
6. Coadyuvar en la atención a los problemas de pobreza a partir de la valoración y aprovechamiento sustentable de sus recursos naturales.
7. Contribuir a la consolidación de un sistema de financiamiento, nacional e internacional, para complementar los programas de apoyo al desarrollo forestal sustentable.
8. Transferir tecnologías que contribuyan a elevar la competitividad del sector.
9. Hacer de la educación y capacitación forestal, herramientas dinámicas y eficaces para promover el desarrollo forestal.
10. Sensibilizar a la sociedad sobre el valor de los ecosistemas forestales.
11. Aprovechar los tratados y acuerdos internacionales para mejorar la posición competitiva de México en la materia.
12. Consolidar la política de desarrollo forestal sustentable de largo plazo.
13. Adecuar el marco institucional federal en materia forestal.
14. Perfeccionar el sistema de apoyos del gobierno federal para el desarrollo forestal sustentable.
15. Reformar el sistema de planeación y evaluación de los programas de la CONAFOR.
16. Reformular la programación presupuestaria de manera acorde con la operación actual de la CONAFOR.
17. Impulsar el desarrollo de capacidades institucionales en las entidades federativas.

Cabe reconocer que la política pública sectorial cuenta hoy con fuertes ventajas: La CONAFOR actual posee una perspectiva adecuada del sector forestal del país, de la participación de las comunidades y de su problemática. Cuenta con visibilidad institucional en el marco del gobierno federal y la mayoría de los responsables de su gestión tienen un alto perfil y larga trayectoria de compromiso en el sector. CONAFOR dispone además de recursos presupuéstales de un nivel inédito en la inversión pública forestal. Sin embargo, CONAFOR y los productores forestales mexicanos enfrenta también retos e inercias poderosos que hemos descrito en páginas anteriores. No nos parece excesivo plantear que la adecuada atención de estos temas resulta imperativa para evitar un nivel de deterioro ambiental y social de las regiones forestales, posiblemente irreversible.

Los avances de la política forestal, si bien son relevantes, adolecen de aspectos institucionales que permitan una gestión exitosa. Es decir, la composición, capacidad, funcionalidad, institucionalidad y transparencia de la propia institución, así como sus relaciones con la sociedad y con el resto de los actores gubernamentales, son aspectos clave que por ahora limitan el ejercicio eficiente de la inversión pública y comprometen el logro de la misión y objetivos planteados en el PNF 2000-2007. El análisis institucional de CONAFOR rebasa los alcances de este trabajo, no obstante nos parece importante incluir algunos señalamientos y propuestas.

En primer término es crítico que CONAFOR cuente con personal suficiente para asegurar una presencia en campo que resulte suficiente para proporcionar acompañamiento cercano y adecuado a las comunidades contrapartes de sus programas. Esta condición es fundamental para asegurar la eficiencia del gasto público. El desarrollo de capacidades empresariales, de organización para la gestión comunitaria de las áreas forestales y de participación en la restauración y protección de los ecosistemas plantea altos costos de transacción de largo plazo. Por otra parte, la profesionalización del personal de CONAFOR mediante el desarrollo del servicio civil de carrera, es un aspecto importante para lograr el perfil profesional y la estabilidad del personal que la atención del sector requiere. El compromiso y la atención profesional de calidad han probado ser aspectos centrales de los programas sectoriales exitosos.

El diagnóstico desarrollado en este trabajo muestra reiteradamente que la falta de coordinación entre las políticas públicas ha sido a lo largo de la historia forestal, un factor

que ha creado condiciones de ambigüedad e ineficiencia en el ejercicio público, entorpeciendo las iniciativas de organización y desarrollo forestal. La gestión pública está organizada en moldes sectoriales y programáticos. Esta estructura favorece inercias que llevan a la dispersión de la acción institucional, a su falta de sentido estratégico, y a su focalización en el logro de resultados operativos, perdiendo de vista los resultados sustantivos a lograr. El logro de la misión y objetivos de CONAFOR exige fortalecer enfáticamente la implementación integral de los programas de la institución orientados con una visión estratégica de desarrollo forestal. Para ello la política pública debe desarrollar cuatro atributos esenciales: i) integralidad; ii) perspectiva de largo plazo; iii) orientación estratégica; y iv) transversalidad.

Para avanzar en este sentido es conveniente destacar la necesidad de considerar a los instrumentos de política no de forma aislada, sino en el marco de una concepción de instrumentación de la política con dos sentidos: i) relación de los instrumentos con propósitos y orientaciones de política a la que sirven; y ii) los instrumentos deben ser diseñados y operados en el marco de una visión de conjunto de la instrumentación. Es decir, no sólo debe concebirse la concepción de la política sino también, y sobre todo, la instrumentación de la misma.

Es importante pero no suficiente que esta orientación guíe la política federal, pero resulta igualmente necesario cuidar la articulación y orientación estratégica en la aplicación de la política forestal en los estados, en las regiones y en las propias comunidades. Este propósito **requiere de cambio en los procedimientos y los instrumentos de gestión sectorizada de las políticas operadas por los gobiernos federal, estatal y municipal, buscando la integración de las mismas en el esquema de planeación y de gestión forestal**, en particular en los siguientes ámbitos temáticos:

1. Coordinación de acciones en materia de infraestructura de caminos, de transporte, telecomunicaciones e industria que debieran concurrir en torno a una estrategia de estructuración física de las regiones forestales;
2. Coordinación de programas de apoyo productivo, impulso de negocios y cadenas de valor en las regiones forestales, así como de apoyo a la consolidación de capacidades empresariales en torno a una estrategia de desarrollo económico;

3. Coordinación y focalización de las políticas y acciones de los tres órdenes de gobierno en materia de desarrollo forestal y social, con base en criterios de integralidad y priorización;
4. Coordinación de las capacidades e instrumentos de gestión forestal y ambiental de los tres órdenes de gobierno para el ordenamiento territorial forestal.

La política sectorial **debe basarse más en la interacción, la vinculación, el entendimiento y la corresponsabilidad de las partes, más que en el ejercicio de atribuciones y funciones** de coordinación sectorial e intersectorial por parte de instancias específicas. Claramente este tipo de ejercicio hace necesario nuevos espacios y reglas de relación, flujo de información y toma de decisiones.

Los programas particulares, es decir los instrumentos específicos de operación son los que permitirán al ejercicio de la política plantear, acordar, consensuar, acordar, aplicar evaluar y replantear una estrategia integral de desarrollo sectorial; alinear políticas, programas y proyectos sectoriales e intersectoriales; y propiciar la construcción de espacios deliberativos con una participación social efectiva.

Por último, planteamos que la concreción de la orientación de integralidad y estrategia propuesta, puede ser apoyada con la aplicación de tres ejes de instrumentación de la política sectorial: 1) estrategia de desarrollo; 2) procesos de interacción; y 3) gestión del proceso.

1. Estrategia

La definición precisa, el consenso y acuerdo en torno a la estrategia que se impulsa permitirá su impulso y la adopción de la misma. Es fundamental que las diversas áreas operativas de la CONAFOR las adopten para que la promuevan. La estrategia debe ser precisada y mejorada periódicamente, a partir de las actividades de análisis, diagnóstico y prospectiva.

2. Procesos

Es importante contar con instrumentos que consideren la planeación e implementación de la política pública con visión de procesos, de modo que las inversiones, apoyos y acciones actuales obedezcan a una perspectiva de largo plazo y los proyectos

estratégicos que puedan consolidarse gradualmente. Este enfoque contribuye de manera importante en el cambio de percepciones de los actores sobre los problemas, oportunidades y eficacia de la política forestal.

3. Gestión participativa

La interacción entre los distintos actores del sector basada en relaciones de respeto, transparencia y rendición de cuentas es un elemento crítico en el diseño de estrategias, construcción de consensos e implementación de la política pública en general. Las relaciones de confianza, cercanía, visiones compartidas y comprensión entre los participantes, así como de normas de interacción por los participantes representan capital social fundamental para el éxito de la política.

ANEXO 4. DESCENTRALIZACIÓN

Tabla 14 Legislación e Instrumentos para la descentralización 1.

Ley de Desarrollo Forestal Sustentable	Las atribuciones de la Federación relacionadas con la descentralización son: Diseñar, organizar y aplicar los instrumentos de política forestal previstos en la Ley, garantizando una adecuada coordinación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios; Coordinar las acciones de prevención y combate de incendios forestales, así como elaborar y aplicar el Programa Nacional de Prevención de Incendios Forestales, con la participación de los distintos órdenes de gobierno. Respecto a las atribuciones de los *estados y el Distrito Federal* se busca: diseñar, formular y aplicar, en concordancia con la política forestal nacional, la política forestal en las entidades federativas; elaborar, coordinar y aplicar los programas relativos al sector forestal de la entidad vinculándolos con los programas nacionales y regionales, así como con su respectivo Plan Estatal de Desarrollo; impulsar el establecimiento de sistemas y esquemas de ventanilla única, con la participación de la Federación y de los Municipios; promover, en coordinación con la Federación, programas y proyectos de educación, capacitación, investigación y cultura forestal; brindar atención, de forma coordinada con la Federación y los municipios, a los asuntos relacionados con la conservación y mejoramiento del hábitat natural de los pueblos y comunidades indígenas; participar conforme los acuerdos y convenios celebrados con la Federación, en la inspección y vigilancia forestal en la entidad, en las acciones de prevención y combate a la extracción ilegal y la tala clandestina de los recursos forestales; elaborar estudios para recomendar a la Federación el establecimiento de restricciones a la forestación y reforestación en su territorio (Art. 13). Las atribuciones de los *municipios* son: diseñar, formular y aplicar, la política forestal del municipio; coadyuvar con el Gobierno de la Entidad en la realización y actualización del Inventario Estatal Forestal y de Suelos; participar en coordinación con la Federación en la zonificación forestal, comprendiendo las áreas forestales permanentes de su ámbito territorial; celebrar acuerdos y convenios de coordinación, cooperación y concertación en materia forestal; participar y coadyuvar en las acciones de prevención y combate de incendios forestales en coordinación con otros órdenes de gobierno; llevar a cabo acciones de saneamiento en los ecosistemas forestales dentro de su ámbito de competencia; participar y coadyuvar en los programas integrales de prevención y combate a la extracción ilegal y a la tala clandestina con la Federación y el gobierno de la entidad (Art. 15). Por su parte, la *Secretaría* buscará promover la participación y coordinación de las autoridades competentes, propietarios, poseedores, habitantes de zonas forestales, transportistas, comerciantes e industrializadores de materias primas forestales en materia de vigilancia (Art. 16). La *Comisión Nacional Forestal* (CONAF) debe coordinarse con las dependencias o entidades de la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios, a fin de que el desarrollo forestal sustentable obedezca a políticas y criterios integradores, para lo cual podrá suscribir los acuerdos y convenios que sean necesarios; Coordinar con las autoridades estatales y municipales, los programas y acciones que coadyuven con los pueblos y comunidades indígenas en la conservación y mejoramiento de su lugar de residencia y a preservar la integridad de sus tierras, promoviendo el desarrollo sustentable de las mismas, con base en programas educativos de contenido forestal (Art. 22).

	En cuanto a la coordinación interinstitucional, la *Federación*, a través de la *Secretaría* y la *Comisión*, puede suscribir convenios o acuerdos de coordinación, para que los gobiernos de los estados y cuando sea el caso, los municipios, en el ámbito territorial de su competencia asuman las funciones como: Impulsar la vinculación interinstitucional en el marco del Servicio Nacional Forestal; programar y operar las tareas de prevención, detección y combate de incendios forestales en la entidad, así como el control de plagas y enfermedades; la inspección y vigilancia forestales; imponer medidas de seguridad y las sanciones a las infracciones que se cometan en materia forestal; requerir la acreditación de la legal procedencia de las materias primas forestales; otorgar los permisos y avisos para el combate y control de plagas y enfermedades; recibir los avisos de aprovechamiento de recursos forestales maderables, no maderables, de forestación, y los de plantaciones forestales comerciales; autorizar el cambio de uso del suelo de los terrenos de uso forestal; autorizar el aprovechamiento de los recursos forestales maderables y no maderables y de plantaciones forestales comerciales; dictaminar, autorizar y evaluar los programas de manejo forestal, así como evaluar y asistir a los servicios técnico forestales y evaluar el impacto ambiental (Art. 24). Los gobiernos y los municipios, en los términos de los acuerdos y convenios que se celebren, ejercerán sus funciones de manera coordinada para detectar, diagnosticar, prevenir y controlar, combatir plagas y enfermedades forestales. Las entidades federativas se encargarán de realizar acciones de saneamiento (Art. 119). La Comisión coordinará acciones de prevención, combate y control especializado de incendios forestales promoviendo la asistencia de otras dependencias, entidades y municipios (Art. 123). La Federación, las Entidades Federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias y escuchando la opinión del Consejo, diseñarán, desarrollarán y aplicarán instrumentos económicos que incentiven el cumplimiento de varios objetivos de la política forestal, entre ellos: aumentar la productividad del sector, restaurar terrenos forestales degradados, ejecutar acciones de prevención y combate de incendios, desarrollo de mecanismos especiales de financiamiento, etc. (Art. 139). La Federación, a través de las dependencias y entidades competentes, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, promoverá el desarrollo de infraestructura para el desarrollo forestal,: electrificación, obras hidráulicas, obras de conservación de suelos y agua, construcción y mantenimiento de caminos forestales y torres para detección de incendios (Art. 144). La Federación, en coordinación con los Gobiernos de los Estados y con la colaboración de los propietarios forestales organizados, comunidades indígenas, los Gobiernos Municipales y otras instituciones públicas formulará, operará y evaluará programas integrales de prevención y combate a la tala clandestina, para prevenir el cambio de uso del suelo, tráfico de especies y recursos forestales, extracción del suelo forestal, o bien, transporte, almacenamiento, transformación o posesión ilegal de materias primas forestales (Art. 158).

Tabla 15 Legislación e Instrumentos para la descentralización 2.

Instrumento	Contenidos
Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente	Se plantea que para que los estados asuman facultades o funciones operativas federales se requiere de un convenio o acuerdo, la distribución de competencias se efectúa por dos vías: 1. La legislación federal 2. A través de convenios o acuerdos de coordinación previstos en la ley. En cuanto a la descentralización gubernamental, la ley establece claramente en los artículos 4º al 7º que se puede dar un régimen de concurrencia entre federación, estados y municipios. Se establece que la Secretaría podrá suscribir convenios o acuerdos de coordinación con los estados y con la participación de los municipios, que asuman facultades para llevar a cabo la evaluación del impacto ambiental en materia de aprovechamientos forestales en selvas tropicales y especies de difícil regeneración, así como cambios de uso de suelo de áreas forestales, como selvas y zonas áridas; la protección y preservación del suelo, la flora y fauna silvestre, terrestre y los recursos forestales (Art. 11 y 28. Fracc. V, VII). A través de convenios o acuerdos, la *SEMARNAT* puede celebrar acuerdos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, contando con la participación de los municipios (Art. 7 y 13).
Ley de Desarrollo Rural Sustentable	En el marco previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado, a través del Gobierno Federal y en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales, impulsará políticas, acciones y programas en el medio rural que serán considerados prioritarios para el desarrollo del país y que estarán orientados a los siguientes objetivos: entre ellos, Fomentar la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales, mediante su aprovechamiento sustentable; y El estado promoverá lo necesario para formular y llevar a cabo programas de atención especial, con la concurrencia de los instrumentos de política de desarrollo social y de población a cargo de las dependencias y entidades de la APF, las entidades federativas y los municipios (Art. 8). Los programas y acciones para el desarrollo rural que ejecute el gobierno federal, así como los convenios entre éste y los gobiernos de las entidades federativas y municipales, especificarán y reconocerán la heterogeneidad socioeconómica y cultural de los sujetos de esta ley, deberá considerar tanto los aspectos de disponibilidad y calidad de recursos naturales y productivos, como los de carácter social, económico, cultural y ambiental. Dicha estrategia tomará en cuenta los distintos tipos de productores, en razón del tamaño de sus unidades de producción o bienes productivos, así como de la capacidad de producción para excedentes comercializables o para el autoconsumo. (Art. 9) Corresponde al estado, la rectoría del desarrollo nacional y al conducción de la política de desarrollo rural sustentable, las cuales

	se ejercerán por conducto de las dependencias y entidades del gobierno federal y mediante los convenios que éste celebre con gobiernos de las entidades federales y a través de éstos, con los gobiernos municipales (Art. 12). La planeación del desarrollo rural sustentable, tendrá el carácter democrático que establece la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos y las leyes relativas. Participarán en ella el sector público por conducto del Gobierno Federal, los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en los términos del tercer párrafo del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los sectores social y privado a través de sus organizaciones sociales y económicas legalmente reconocidas y demás formas de participación que emanen de los diversos agentes de la sociedad rural (Art. 13, Fracc. I). V. A través de los Distritos de Desarrollo Rural, se promoverá la formulación de programas a nivel municipal y regional o de cuencas, con la participación de las autoridades, los habitantes y los productores en ellos ubicados. Dichos programas deberán ser congruentes con los Programas Sectoriales y el Plan Nacional de Desarrollo; (Art. 13, Fracc. V). El programa sectorial que en el marco del federalismo apruebe el Ejecutivo Federal especificará los objetivos, prioridades, políticas, estimaciones de recursos presupuestales, así como los mecanismos de su ejecución, descentralizando en el ámbito de las entidades federativas, municipios y regiones la determinación de sus prioridades, así como de los mecanismos de gestión y ejecución con los que se garantice la amplia participación de los agentes de la sociedad rural. De igual forma, dicho programa determinará la temporalidad de los programas institucionales, regionales y especiales en términos de los artículos 22, 23, y 40 de la Ley de Planeación y 19 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; En la LDRS se establece que el federalismo y la descentralización de la gestión pública serán criterios rectores para la puesta en práctica de los programas de apoyo para el desarrollo rural sustentable. Los convenios que se celebren entre el Gobierno Federal, los gobiernos de las entidades federativas y municipios, se ajustarán a esos criterios y determinarán su corresponsabilidad para la ejecución de las acciones vinculadas al desarrollo rural sustentable. El Plan Nacional de Desarrollo, constituirá el marco de referencia de los tres órdenes de gobierno a fin de que los criterios del federalismo y la descentralización en él establecidos, orienten sus acciones y programas para el desarrollo rural sustentable. Las dependencias y entidades de la administración pública federal darán curso a sus acciones con base en lo previsto igualmente en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Especial Concurrente con atención prioritaria a las zonas de mayor rezago económico y social, ajustándose al marco legal vigente (Art. 23). Con apego a los principios de federalización, se integrarán Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable, homologados al Consejo Mexicano, en los municipios, en los Distritos de Desarrollo Rural y en las entidades federativas. Los convenios que celebre la Secretaría con los gobiernos de las entidades federativas preverán la creación de estos Consejos, los cuales serán además, instancias para la participación de los productores y demás agentes de la sociedad rural en la definición de prioridades regionales, la planeación y distribución de los recursos que la Federación, las entidades federativas y los municipios destinen al apoyo de las inversiones productivas, y para el desarrollo rural sustentable conforme al presente ordenamiento (Art. 24). El Gobierno Federal, celebrará con los gobiernos de las entidades federativas con la participación de los consejos estatales correspondientes, los convenios necesarios para definir las responsabilidades de cada uno de los órdenes de gobierno en el

	cumplimiento de los objetivos y metas de los programas sectoriales. En estos convenios se establecerá la responsabilidad de los gobiernos de las entidades federativas para promover la oportuna concurrencia en el ámbito estatal de otros programas sectoriales (Art. 27). Los Distritos de Desarrollo Rural serán la base de la organización territorial y administrativa de las dependencias de la Administración Pública Federal y Descentralizada, para la realización de los programas operativos de la Administración Pública Federal que participan en el Programa Especial Concurrente y los Programas Sectoriales que de él derivan, así como con los gobiernos de las entidades federativas y municipales y para la concertación con las organizaciones de productores y los sectores social y privado. Los Distritos de Desarrollo Rural coadyuvarán en el fortalecimiento de la gestión municipal del desarrollo rural sustentable e impulsarán la creación de los Consejos Municipales en el área de su respectiva circunscripción y apoyarán la formulación y aplicación de programas concurrentes municipales del Desarrollo Rural Sustentable (Art. 29). Los gobiernos federal, estatales y municipales, mediante los convenios que suscriban, promoverán la creación de obras de infraestructura que mejoren las condiciones productivas del campo; asimismo, estimularán y apoyarán a los productores y sus organizaciones económicas para la capitalización de sus unidades productivas, en las fases de producción, transformación y comercialización (Art. 61). El Gobierno Federal a través de la Comisión Intersecretarial mediante mecanismos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, impulsará el desarrollo de esquemas locales de financiamiento rural, que amplíen la cobertura institucional, promoviendo y apoyando con recursos financieros el surgimiento y consolidación de iniciativas locales que respondan a las características socioeconómicas y de organización de la población rural, con base en criterios de viabilidad y autosuficiencia y favorecerá su conexión con los programas gubernamentales y las bancas de desarrollo privada y social (Art. 121) II. Apoyar técnica y financieramente a organizaciones económicas de productores, para la creación de sistemas financieros autónomos y descentralizados. El Gobierno Federal, mediante mecanismos de coordinación, con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, promoverá y fomentará el desarrollo del capital social en el medio rural a partir del impulso a la asociación y la organización económica y social de los productores y demás agentes de la sociedad rural, quienes tendrán el derecho de asociarse libre, voluntaria y democráticamente, procurando la promoción y articulación de las cadenas de producción-consumo para lograr una vinculación eficiente y equitativa entre los agentes del desarrollo rural sustentable. Lo anterior, dando prioridad a los sectores de población más débiles económica y socialmente y a sus organizaciones, a través de (Art. 143). El Gobierno Federal, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales, apoyará de manera prioritaria a los productores de las zonas de reconversión, y especialmente a las ubicadas en las partes altas de las cuencas, a fin de que lleven a cabo la transformación de sus actividades productivas con base en el óptimo uso del suelo y agua, mediante prácticas agrícolas, ganaderas y forestales, que permitan asegurar una producción sustentable, así como la reducción de los siniestros, la

	pérdida de vidas humanas y de bienes por desastres naturales (Art. 171).
Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006	En las Normas Básicas de Acción Gubernamental en el apartado sobre el federalismo se menciona que "resulta indispensable fortalecer y respetar las autonomías estatales y municipales, reconociendo la capacidad de autodeterminación y ejecución de los órdenes de gobierno, habilitándolos para que sean los principales artífices de su desarrollo". Además establece que el ejecutivo federal está comprometido a acelerar el proceso de Federalismo, la justa redistribución del gasto, la capacidad para generar mayores ingresos, así como el poder de decisión y de ejecución de obras y prestación de servicios públicos, hacia los gobiernos locales. El PND establece la importancia de la descentralización para fortalecer y respetar las autonomías estatales y municipales, reconociendo la capacidad de autodeterminación y ejecución de los órdenes de gobierno, habilitándolos para que sean los principales artífices de su desarrollo.

Tabla 16 Legislación e Instrumentos para la descentralización 3.

Instrumento	Contenidos
Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente	Se plantea que para que los estados asuman facultades o funciones operativas federales se requiere de un convenio o acuerdo, la distribución de competencias se efectúa por dos vías: 3. La legislación federal 4. A través de convenios o acuerdos de coordinación previstos en la ley. En cuanto a la descentralización gubernamental, la ley establece claramente en los artículos 4º al 7º que se puede dar un régimen de concurrencia entre federación, estados y municipios. Se establece que la Secretaría podrá suscribir convenios o acuerdos de coordinación con los estados y con la participación de los municipios, que asuman facultades para llevar a cabo la evaluación del impacto ambiental en materia de aprovechamientos forestales en selvas tropicales y especies de difícil regeneración, así como cambios de uso de suelo de áreas forestales, como selvas y zonas áridas; la protección y preservación del suelo, la flora y fauna silvestre, terrestre y los recursos forestales (Art. 11 y 28. Fracc. V, VII). A través de convenios o acuerdos, la *SEMARNAT* puede celebrar acuerdos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, contando con la participación de los municipios (Art. 7 y 13).
Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006	En las Normas Básicas de Acción Gubernamental en el apartado sobre el federalismo se menciona que "resulta indispensable fortalecer y respetar las autonomías estatales y municipales, reconociendo la capacidad de autodeterminación y ejecución de los órdenes de gobierno, habilitándolos para que sean los principales artífices de su desarrollo". Además establece que el ejecutivo federal está comprometido a acelerar el proceso de Federalismo, la justa redistribución del gasto, la capacidad para generar mayores ingresos, así como el poder de decisión y de ejecución de obras y prestación de servicios públicos, hacia los gobiernos locales.

	El PND establece la importancia de la descentralización para fortalecer y respetar las autonomías estatales y municipales, reconociendo la capacidad de autodeterminación y ejecución de los órdenes de gobierno, habilitándolos para que sean los principales artífices de su desarrollo.
Ley de Desarrollo Rural Sustentable	En el marco previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado, a través del Gobierno Federal y en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales, impulsará políticas, acciones y programas en el medio rural que serán considerados prioritarios para el desarrollo del país y que estarán orientados a los siguientes objetivos: entre ellos, Fomentar la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales, mediante su aprovechamiento sustentable; y El estado promoverá lo necesario para formular y llevar a cabo programas de atención especial, con la concurrencia de los instrumentos de política de desarrollo social y de población a cargo de las dependencias y entidades de la APF, las entidades federativas y los municipios (Art. 8). Los programas y acciones para el desarrollo rural que ejecute el gobierno federal, así como los convenios entre éste y los gobiernos de las entidades federativas y municipales, especificarán y reconocerán la heterogeneidad socioeconómica y cultural de los sujetos de esta ley, deberá considerar tanto los aspectos de disponibilidad y calidad de recursos naturales y productivos, como los de carácter social, económico, cultural y ambiental. Dicha estrategia tomará en cuenta los distintos tipos de productores, en razón del tamaño de sus unidades de producción o bienes productivos, así como de la capacidad de producción para excedentes comercializables o para el autoconsumo. (Art. 9) Corresponde al estado, la rectoría del desarrollo nacional y al conducción de la política de desarrollo rural sustentable, las cuales se ejercerán por conducto de las dependencias y entidades del gobierno federal y mediante los convenios que éste celebre con gobiernos de las entidades federales y a través de éstos, con los gobiernos municipales (Art. 12). La planeación del desarrollo rural sustentable, tendrá el carácter democrático que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes relativas. Participarán en ella el sector público por conducto del Gobierno Federal, los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en los términos del tercer párrafo del artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los sectores social y privado a través de sus organizaciones sociales y económicas legalmente reconocidas y demás formas de participación que emanen de los diversos agentes de la sociedad rural (Art. 13, Fracc. I). V. A través de los Distritos de Desarrollo Rural, se promoverá la formulación de programas a nivel municipal y regional o de cuencas, con la participación de las autoridades, los habitantes y los productores en ellos ubicados. Dichos programas deberán ser congruentes con los Programas Sectoriales y el Plan Nacional de Desarrollo; (Art. 13, Fracc. V). El programa sectorial que en el marco del federalismo apruebe el Ejecutivo Federal especificará los objetivos, prioridades, políticas, estimaciones de recursos presupuestales, así como los mecanismos de su ejecución, descentralizando en el ámbito de las entidades federativas, municipios y regiones la determinación de sus prioridades, así como de los mecanismos de gestión y ejecución con los que se garantice la amplia participación de los agentes de la sociedad rural. De igual forma, dicho programa determinará la temporalidad de los programas institucionales, regionales y especiales en términos de los artículos 22, 23, y 40 de

	la Ley de Planeación y 19 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; En la LDRS se establece que el federalismo y la descentralización de la gestión pública serán criterios rectores para la puesta en práctica de los programas de apoyo para el desarrollo rural sustentable. Los convenios que se celebren entre el Gobierno Federal, los gobiernos de las entidades federativas y municipios, se ajustarán a esos criterios y determinarán su corresponsabilidad para la ejecución de las acciones vinculadas al desarrollo rural sustentable. El Plan Nacional de Desarrollo, constituirá el marco de referencia de los tres órdenes de gobierno a fin de que los criterios del federalismo y la descentralización en él establecidos, orienten sus acciones y programas para el desarrollo rural sustentable. Las dependencias y entidades de la administración pública federal darán curso a sus acciones con base en lo previsto igualmente en el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Especial Concurrente con atención prioritaria a las zonas de mayor rezago económico y social, ajustándose al marco legal vigente (Art. 23). Con apego a los principios de federalización, se integrarán Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable, homologados al Consejo Mexicano, en los municipios, en los Distritos de Desarrollo Rural y en las entidades federativas. Los convenios que celebre la Secretaría con los gobiernos de las entidades federativas preverán la creación de estos Consejos, los cuales serán además, instancias para la participación de los productores y demás agentes de la sociedad rural en la definición de prioridades regionales, la planeación y distribución de los recursos que la Federación, las entidades federativas y los municipios destinen al apoyo de las inversiones productivas, y para el desarrollo rural sustentable conforme al presente ordenamiento (Art. 24). El Gobierno Federal, celebrará con los gobiernos de las entidades federativas con la participación de los consejos estatales correspondientes, los convenios necesarios para definir las responsabilidades de cada uno de los órdenes de gobierno en el cumplimiento de los objetivos y metas de los programas sectoriales. En estos convenios se establecerá la responsabilidad de los gobiernos de las entidades federativas para promover la oportuna concurrencia en el ámbito estatal de otros programas sectoriales (Art. 27). Los Distritos de Desarrollo Rural serán la base de la organización territorial y administrativa de las dependencias de la Administración Pública Federal y Descentralizada, para la realización de los programas operativos de la Administración Pública Federal que participan en el Programa Especial Concurrente y los Programas Sectoriales que de él derivan, así como con los gobiernos de las entidades federativas y municipales y para la concertación con las organizaciones de productores y los sectores social y privado. Los Distritos de Desarrollo Rural coadyuvarán en el fortalecimiento de la gestión municipal del desarrollo rural sustentable e impulsarán la creación de los Consejos Municipales en el área de su respectiva circunscripción y apoyarán la formulación y aplicación de programas concurrentes municipales del Desarrollo Rural Sustentable (Art. 29). Los gobiernos federal, estatales y municipales, mediante los convenios que suscriban, promoverán la creación de obras de infraestructura que mejoren las condiciones productivas del campo; asimismo, estimularán y apoyarán a los productores y sus organizaciones económicas para la capitalización de sus unidades productivas, en las fases de producción, transformación y comercialización (Art. 61).

	El Gobierno Federal a través de la Comisión Intersecretarial mediante mecanismos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, impulsará el desarrollo de esquemas locales de financiamiento rural, que amplíen la cobertura institucional, promoviendo y apoyando con recursos financieros el surgimiento y consolidación de iniciativas locales que respondan a las características socioeconómicas y de organización de la población rural, con base en criterios de viabilidad y autosuficiencia y favorecerá su conexión con los programas gubernamentales y las bancas de desarrollo privada y social (Art. 121) II. Apoyar técnica y financieramente a organizaciones económicas de productores, para la creación de sistemas financieros autónomos y descentralizados. El Gobierno Federal, mediante mecanismos de coordinación, con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, promoverá y fomentará el desarrollo del capital social en el medio rural a partir del impulso a la asociación y la organización económica y social de los productores y demás agentes de la sociedad rural, quienes tendrán el derecho de asociarse libre, voluntaria y democráticamente, procurando la promoción y articulación de las cadenas de producción-consumo para lograr una vinculación eficiente y equitativa entre los agentes del desarrollo rural sustentable. Lo anterior, dando prioridad a los sectores de población más débiles económica y socialmente y a sus organizaciones, a través de (Art. 143). El Gobierno Federal, en coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipales, apoyará de manera prioritaria a los productores de las zonas de reconversión, y especialmente a las ubicadas en las partes altas de las cuencas, a fin de que lleven a cabo la transformación de sus actividades productivas con base en el óptimo uso del suelo y agua, mediante prácticas agrícolas, ganaderas y forestales, que permitan asegurar una producción sustentable, así como la reducción de los siniestros, la pérdida de vidas humanas y de bienes por desastres naturales (Art. 171).

Tabla 17 Legislación e Instrumentos para la descentralización 4. [96]

Instrumento	Contenido
Programa Estratégico Forestal 2025	En el marco del fortalecimiento institucional se especifica que uno de los objetivos es lograr un nivel de descentralización y coordinación funcional con estados y municipios, para: * Establecer los mecanismos operativos que permitan la transferencia de funciones del orden federal hacia los estatales y municipales mediante un programa de descentralización paulatina. * Efectuar transferencias financieras y apoyos necesarios a los estados y municipios para que operen los programas forestales transferidos con efectividad, así como a los ejidos, comunidades y propietarios de tierras forestales y sus organizaciones.

[96] Fuente: Cuadro tomado de: Gabriela de la Mora / CCMSS / El proceso de descentralización del sector forestal / Documento interno de trabajo 2005.

	La descentralización hacia los estados y municipios será implementada estimulando la participación de la sociedad y del sector privado, como actores principales en diferentes acciones de la ejecución de este programa. Como parte del fortalecimiento institucional se proponen estrategias y líneas de acción para la redefinición de funciones, el fortalecimiento y coordinación interinstitucional así como un proceso de descentralización para favorecer la participación de los tres órdenes de gobierno y generar esquemas de colaboración de las organizaciones de productores e industriales forestales en los programas de protección, inspección y vigilancia.
Programa Nacional Forestal 2000-2006	En el Programa Nacional Forestal se establece que uno de los objetivos de la descentralización en el sector forestal se basa en criterios de eficacia, respeto a la autonomía y equidad, que puede permitir el ahorro de recursos, la eficacia y el desarrollo sustentable. En la medida en que se fortalezca a los estados y municipios y se les transfiera atribuciones que hoy tiene la federación en materia forestal, se estará promoviendo una gestión ambiental integral y descentralizada. El objetivo de la descentralización debe ser retomado en las reformas al marco jurídico forestal, como parte de las políticas para el fortalecimiento institucional de coordinación con los estados y municipios, celebración de acuerdos y convenios de colaboración entre la federación, con los estados y los municipios, descentralización de actividades clave como son la protección contra incendios, servicios forestales y suelos.

ANEXO 5. PARTICIPACIÓN

Artículos de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable sobre Participación Social.[97]

ARTICULO 155. Se crea el Consejo Nacional Forestal, como órgano de carácter consultivo y de asesoramiento en las materias que le señale esta ley y en las que se le solicite su opinión. Además, fungirá como órgano de asesoría, supervisión, vigilancia, evaluación y seguimiento en la aplicación de los criterios de política forestal y de los instrumentos de política forestal previstos en esta Ley. Invariablemente deberá solicitársele su opinión en materia de planeación forestal, reglamentos y normas.

ARTICULO 157. La Secretaría y la Comisión, junto con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, promoverán la integración de Consejos Forestales Regionales y Estatales, como órganos de carácter consultivo, asesoramiento y concertación, en materias de planeación, supervisión, evaluación de las políticas y aprovechamiento, conservación y restauración de los recursos forestales. Se les deberá solicitar su opinión en materia de normas oficiales mexicanas.
En ellos podrán participar representantes de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal, de los Gobiernos de las Entidades Federativas y de los Municipios, de ejidos, comunidades indígenas, pequeños propietarios, prestadores de servicios técnicos forestales, industriales, y demás personas físicas o morales relacionadas e interesadas en cada una de las demarcaciones. Se establecerá la vinculación con los Consejos para el Desarrollo Rural Sustentable, en los ámbitos previstos por la Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

En las leyes locales que se expidan en la materia, se establecerá la composición y atribuciones de los Consejos Forestales Estatales, sin perjuicio de las atribuciones que la presente Ley les otorga.
En la constitución de estos Consejos se propiciará la representación proporcional y equitativa de sus integrantes y que sus normas de operación interna respondan a las necesidades, demandas, costumbres e intereses de cada territorio o demarcación.

La Secretaría y la Comisión promoverán y facilitarán la comunicación de los Consejos nacional, regionales o estatales, en el marco del Servicio Nacional Forestal.

[97] Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable / 2003

ANEXO 6. ARS Y PROÁRBOL

Tabla 18.Categorías de ProÁrbol 2007 que otorgan mayor puntaje a las solicitudes presentadas por ARS.

Categoría	Subcategorías	Puntos Extras a ARS	Total de Puntos Técnicos	% Extra para las ARS
Planeación y Organización Forestal	Programas de Manejo Forestal	2	15	13.3%
	1. Ordenamiento y organización forestal			
	1.1. Ordenamientos Territoriales comunitarios	2	25	8%
	1.2. Elaboración o modificación de estatutos o reglamentos comunitarios	2	15	13.3%
	1.3. Ejecución de proyectos nacionales, estatales o regionales que favorezcan la organización y el aprovechamiento integral forestal	Exclusivo para ARS	Exclusivo para ARS	100%
Producción y Productividad	2 Cultivo forestal 2.1. Preaclareos y Podas	2	15	13.3%
	2.2. Cultivo de Acahuales	4	15	26.7%
	Diversificación del uso de terrenos forestales	2	30	6.7%
	Plantaciones forestales comerciales: Establecimiento y mantenimiento.	2	30	6.7%
Conservación y restauración forestal	Reforestación			
	1.1 Reforestación con planta de vivero, propagación vegetativa y siembra directa	2	40	5%
	1.2 Reforestación con obras de suelos	2	35	5.7%
	1.3 Mantenimiento de áreas reforestadas	2	20	10%
	1.4 Protección de áreas reforestadas	2	20	10%
	Restauración de suelos	2	25	8%
	Prevención y combate de incendios forestales	2	15	13.3%
Elevar el nivel de la Competitividad	Auditoria técnica preventiva y certificación forestal	2	15	13.3%

Fuente: Elaboración propia con base en las Reglas de Operación de ProÁrbol 2007.

Tabla 19. Categorías de ProÁrbol 2008 que otorgan mayor puntaje a las solicitudes presentadas por ARS.

Categoría	Subcategorías	Puntos Extras a ARS	Total de Puntos Técnicos	% Extra para las ARS
Planeación y Organización Forestal	Programas de Manejo Forestal	2	20	10 %
	Planeación Comunitaria	2	45	4.4%
Producción y Productividad	Cultivo forestal	2	20	10%
	Ejecución de Proyectos de Turismo de Naturaleza	3	33	9.1
	Plantaciones forestales comerciales	2		3.8%
Conservación y restauración forestal	1Reforestación	2	5	40%
	1.1 Reforestación con planta de vivero, propagación vegetativa y siembra directa	2	40	5%
	1.2 Reforestación con obras de suelos	2	40	5%
	1.3 Mantenimiento de áreas reforestadas	2	40	5%
	1.4 Protección de áreas reforestadas	2	40	5%
	2. Restauración de suelos	2	40	5%
	2.1 Obras y prácticas de restauración de suelos	2	40	5%
	2.2 Mantenimiento de obras y prácticas de conservación de suelos	2	30	6.7%
	Prevención y combate de incendios forestales	2	30	6.7%
Elevar el nivel de la Competitividad	Auditoria técnica preventiva y certificación forestal	2	20	10%

Fuente: Elaboración propia con base en las Reglas de Operación de ProÁrbol 2008.