



## **EMBAJADA BRITÁNICA EN MÉXICO**

**Informe final del proyecto:**

### **GRADO DE CONOCIMIENTO DEL SECTOR AMBIENTAL MEXICANO SOBRE LA INICIATIVA REDD**

**Elaborado para WWF**

**Por**



*Dr. Cuauhtémoc León Díez  
Dra. Marina Robles García  
M. en C. Claudia Lorena Galindo*

**México, D.F., 26 de agosto del 2009**

# **GRADO DE CONOCIMIENTO DEL SECTOR AMBIENTAL MEXICANO SOBRE LA INICIATIVA REDD**

## **1. PRESENTACIÓN**

El presente documento da cuenta de las percepciones y conocimiento sobre la iniciativa REDD y el manejo de los bosques en México que tienen y expresan actores clave que se desenvuelven en la gestión del tema en el país. Sus apreciaciones fueron recogidas a través de una serie de entrevistas realizadas entre mayo y agosto del 2009.

El documento registra además un análisis sobre los presupuestos de algunas instituciones federales encargadas de la gestión de los bosques o que se entrelazan con la calidad de esos ecosistemas.

El estudio presenta dos secciones: la primera corresponde con la descripción metodológica y el análisis de resultados, y la segunda con los anexos que reúnen las entrevistas en extenso, la guía de entrevista y los directorios base del trabajo.

De manera general, el estudio permite reconocer que la iniciativa es conocida a cabalidad sólo por un grupo reducido de actores, quienes además de identificarla como útil y pertinente, le reconocen también necesidades y dificultades importantes de atender, antes de ponerla en marcha.

De los resultados se evidencia también, la importancia que debe cobrar la definición y diseño de una estrategia comunicativa para las distintas etapas del proceso de diseño, operación y evaluación de una iniciativa como REDD; ya que, incluso ahora, se muestran algunas tensiones asociadas a interpretaciones y expectativas diferentes sobre la ruta y forma que debe seguir el proceso.

Un elemento central y unánimemente reconocido entre los entrevistados, es el hecho de que la condición actual de los bosques obedece a causas multifactoriales, donde un componente eje es la desarticulación de políticas y la desvinculación intersectorial.

Para los grandes retos identificados en el estudio (metodológicos, político institucionales, operativos y financieros) se desarrolla un apartado de recomendaciones emanadas de los entrevistados.

## **2. OBJETIVOS DEL ESTUDIO.**

El objetivo del presente estudio fue determinar el nivel de conocimiento (línea de base) sobre temas básicos relacionados con REDD en una muestra significativa de individuos y representantes de instituciones gubernamentales federales y organismos de la sociedad civil relacionados con temas ambientales y de carbono forestal.

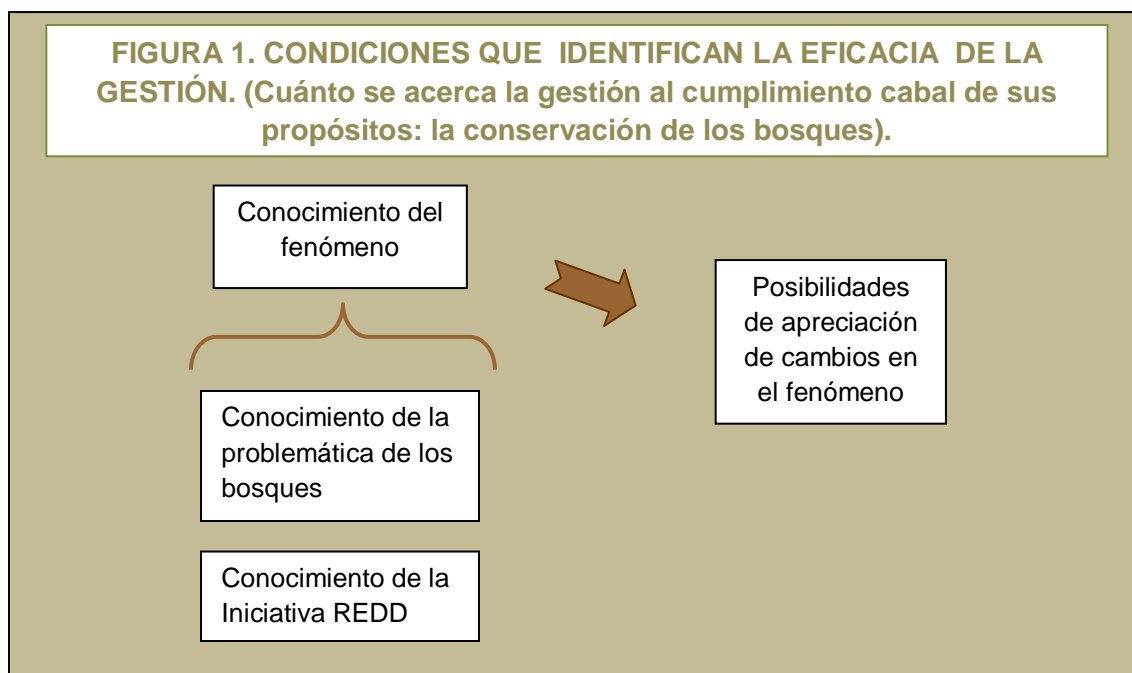
### 3. DESCRIPCIÓN METODOLÓGICA.

#### a) Aproximación conceptual.

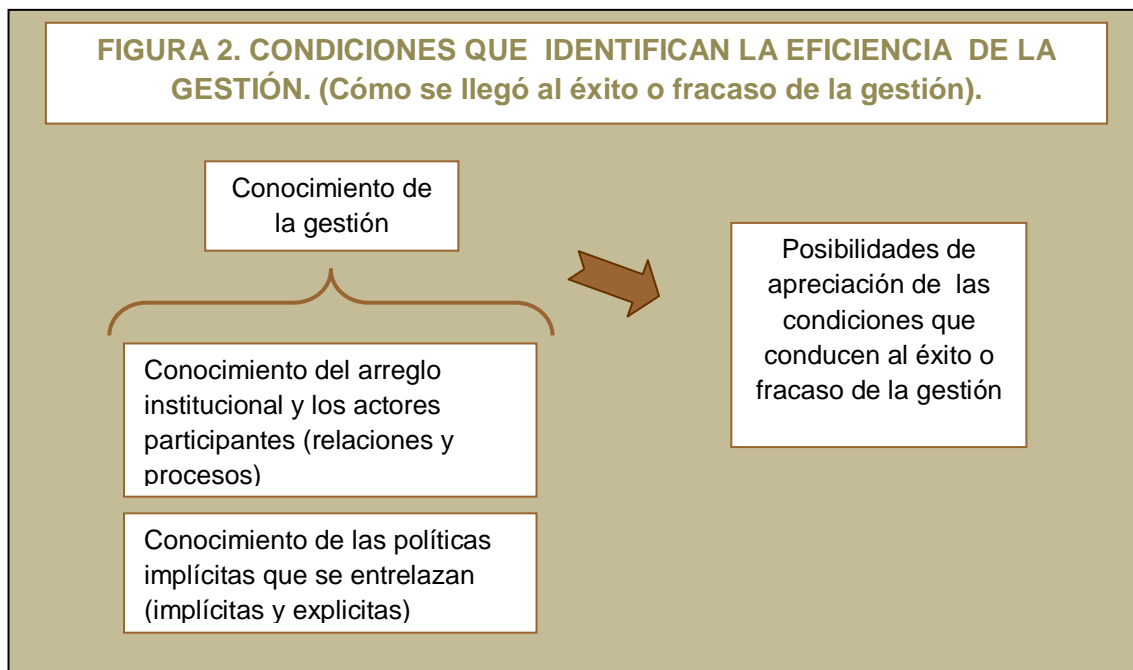
El presente estudio de línea base parte del principio de que los procesos o fenómenos a atender requieren ser revisados desde dos perspectivas: a) lo que el propio fenómeno es, la forma en que se manifiesta o se aprecia; y b) las condiciones o arreglos institucionales u organizacionales que existen, se muestran o se aprecian para atenderlo.

El principio metodológico parte del conocimiento, de que el éxito de cualquier tema se basa, tanto en las características del fenómeno, como de la forma en que se atiende. Este binomio constituye la relación eficiencia-eficacia, y es justamente el par de temáticas que conforman, tanto el instrumento, como las líneas de análisis revisadas a través de los actores clave entrevistados para este estudio.

El primer componente de conocimiento del fenómeno (figura 1), permite reconocer, una vez aplicada una acción, el éxito o eficacia de la acción. Sin embargo, si sólo conocemos el fenómeno, y no las condiciones humanas u organizacionales que permitieron el cambio, desconoceremos las rutas para mantener el éxito o transformar las condiciones que llevaron al fracaso. En ese sentido, este estudio revisó los elementos de forma que toma o debería tomar la gestión institucional para lograr un mejor manejo y conservación de los bosques en México y que se diagraman en la figura 2.



En este caso, el fenómeno a estudiar, lo constituyeron dos componentes: la iniciativa REDD y la problemática de los bosques. En el caso de la problemática, los acercamientos con los actores fueron tanto desde cómo perciben el problema, así como las condiciones de certeza metodológica para conocer el problema y sus causas originales.



Para el acercamiento al tema de las formas que toma o debería tomar la gestión, se exploraron los problemas y retos institucionales involucrados en el tema, así como los actores en juego que están o deberían estar considerados y las formas de organización y mercado que podrían o deberían impulsarse como parte de la política de conservación y manejo de los bosques en México.

**b) Vitrina metodológica.**

<b>Componentes metodológicos del estudio</b>		
<b>Entrevistas</b>	<b>Número de entrevistas</b>	<b>Tipo de entrevista</b>
A funcionarios de gobierno (SEMARNAT, CONAFOR, SEDESOL, SAGARPA, SFP, PEMEX)	9	Semiestructurada
A funcionarios de organizaciones no gubernamentales (FMCN, RA, Smartwood, TREE, Greenpeace, Pronatura, TNC, Banco Mundial)	10	
A dueños de la tierra (empresa, comunidad ejidal, representante indígena)	4	
A académicos (Universidad Autónoma de Chapingo, COLPOS, INE, INIFAP)	5	
<b>Análisis documental</b>	<b>Tipo de análisis</b>	
Programas y presupuestos de CONAFOR, SAGARPA y SEDESOL	Análisis de prioridades según presupuesto	

**c) Proceso de selección de actores clave a entrevistar y conformación de la muestra.**

Ruta crítica para la selección y convocatoria de actores clave:

- Elaboración de un directorio de actores involucrados en el manejo de los bosques (gobierno, dueños de la tierra, ong's, académicos) o temas vinculables (tales como programas de apoyo agrícola o que incluyen el impulso al desarrollo social en zonas rurales o marginadas).
- Selección de directivos o cabeza de programas de cada grupo en la primera invitación y posteriormente de los siguientes niveles en caso de no respuesta o tardanza en la respuesta.
- Invitación a la entrevista (1. Vía correo electrónico, 2. Telefónicamente)
- Aplicación de la entrevista o eliminación del actor por falta de respuesta o rechazo.

Identificación de resistencia o rechazo:

Para reconocer la resistencia o apatía ante el tema, la invitación a actores clave se hizo empleando vías de comunicación que van de menor a mayor acercamiento. El correo electrónico, es aún en México una forma con muy altas posibilidades de evasión de respuesta, lo que hace saber que un actor que responde ante él, muestra disposición y apertura a una convocatoria o proceso al que es invitado. En todos los casos, los correos fueron enviados con control del registro de su lectura, lo que permitió identificar que la persona convocada recibía y leía el mensaje.

En el presente estudio, prácticamente todas las invitaciones vía correo electrónico fueron atendidas. Los sectores de mayor tardanza o no respuesta fueron el sector gubernamental y los dueños de la tierra y sólo se presentó una negativa de participación.

Las explicaciones sobre la tardanza en la respuesta, las respuestas esquivas, o la falta de respuesta en el sector gubernamental obedece, desde nuestra apreciación, a dos causas: a) algunos funcionarios se sienten limitados en sus posibilidades de expresar sus percepciones sobre ciertos programas o iniciativas por estar o sentirse enmarcados en un contexto institucional que no les permite manifestarse libremente o b) desconocen o conocen poco del tema para el que son convocados y temen evidenciarlo, considerando que puede ser leído y usado como una falta de calidad del servidor público.

En el caso de los dueños de la tierra, los retrasos en las respuestas, generalmente obedecen, como lo hemos constatado para otros estudios, a un uso limitado de los medios de comunicación, incluso el teléfono, para el caso de las empresas o comunidades indígenas particularmente.

En el caso de la respuesta negativa, o incluso algunas de las respuestas esquivas que tuvimos del sector gubernamental se deben, desde nuestro punto de vista, entre otras razones, a ciertas distorsiones en la comunicación entre los actores que han venido participando en la discusión y construcción de la iniciativa REDD. Al respecto convendría, como se retoma en las recomendaciones, analizar la forma comunicativa que ha tomado

el proceso y reencauzarla en función del diseño de una estrategia de comunicación explícita y formalizada.

#### Determinación del tamaño de muestra

Para el presente estudio se generaron 47 invitaciones a entrevista, de las cuales se aplicaron a 28 que era el número esperado de entrevistas totales. El anexo con las entrevistas globales aplicadas permite ver que, como en todos los estudios cualitativos, la definición del tamaño de muestra se hace una vez que las respuestas toman un comportamiento asintótico, es decir, no se agregan nuevos elementos de información a la curva de conocimiento. En el caso del presente estudio, esa condición se presentó entre la entrevista seis y siete.

#### Diseño y ajuste progresivo del instrumento

Se anexa la guía de entrevista aplicada, que a lo largo del proceso, incluyó algunos temas no previstos inicialmente, como es el caso del mercado. Las inclusiones fueron, en algunos casos, propuestas de los propios entrevistados o resultado de la profundización realizada a lo largo de las charlas.

Como se indica en la vitrina metodológica, la entrevista fue semiestructurada, lo que hace que el intercambio se dé en una condición no limitativa, sino generando una comunicación abierta con el entrevistado y no necesariamente ceñida a cuestionario.

#### Recuperación de entrevistas, sistematización, análisis e interpretación

Las entrevistas, en algunos casos, fueron grabadas y en otras haciendo registro de notas. Algunos entrevistados (3) solicitaron responder el cuestionario por escrito.

Las respuestas o sus síntesis (dependiendo de si fueron grabadas o con notas) fueron transcritas y posteriormente sistematizadas y analizadas para recuperar todas las ideas que aportaban información nueva a cada apartado.

Para el análisis, las respuestas fueron agrupadas por cada sector entrevistado y con el conjunto se elaboraron mapas conceptuales que reúnen la condición y contexto del tema estudiado.

#### **d). Análisis documental. Programas y presupuestos federales (CONAFOR, SAGARPA, SEDESOL).**

Para identificar las prioridades presupuestales, se analizaron los presupuestos ejercidos de los años 2007 y 2008 y el presupuesto aprobado del año 2009, para la SEMARNAT, particularmente CONAFOR, PROFEPA y CONAGUA, así como de algunos programas de SEDESOL Y SAGARPA. Los documentos empleados para el análisis fueron los del presupuesto de egresos de la federación (2008 y 2009), así como la información publicada por el Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

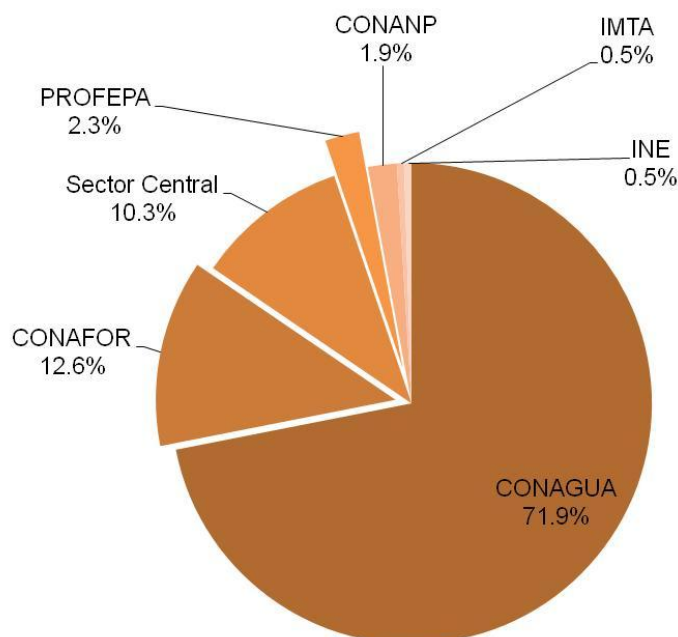
## 4. RESULTADOS DEL ESTUDIO Y ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN.

### 4.1. Análisis de programas y presupuestos.

#### 4.1.1. El presupuesto reciente de SEMARNAT y el sector forestal

Como muestra la figura 3, la CONAFOR recibe la segunda asignación más grande de la SEMARNAT, después de la CONAGUA. Mientras CONAFOR recibió el 12.6% del Presupuesto institucional en 2009, PROFEPA obtuvo ese mismo año el 2.3% del mismo.

**Figura 3. Composición del presupuesto aprobado por unidad de SEMARNAT, 2009.**



Después de 2007, la partida asignada a la CONAFOR se incrementó en un 132%. El monto, a precios corrientes, ha tendido a ubicarse por arriba de los 5,400 millones de pesos. Para el año 2009, la partida presupuestal de CONAFOR disminuyó en términos relativos del 13.5% de 2008 al 12.6%.

El Gasto Programable Aprobado (GPA) de CONAFOR se ha incrementado a lo largo de la presente Administración en términos corrientes: entre 2007 y 2009 ese incremento fue del 31.7%.

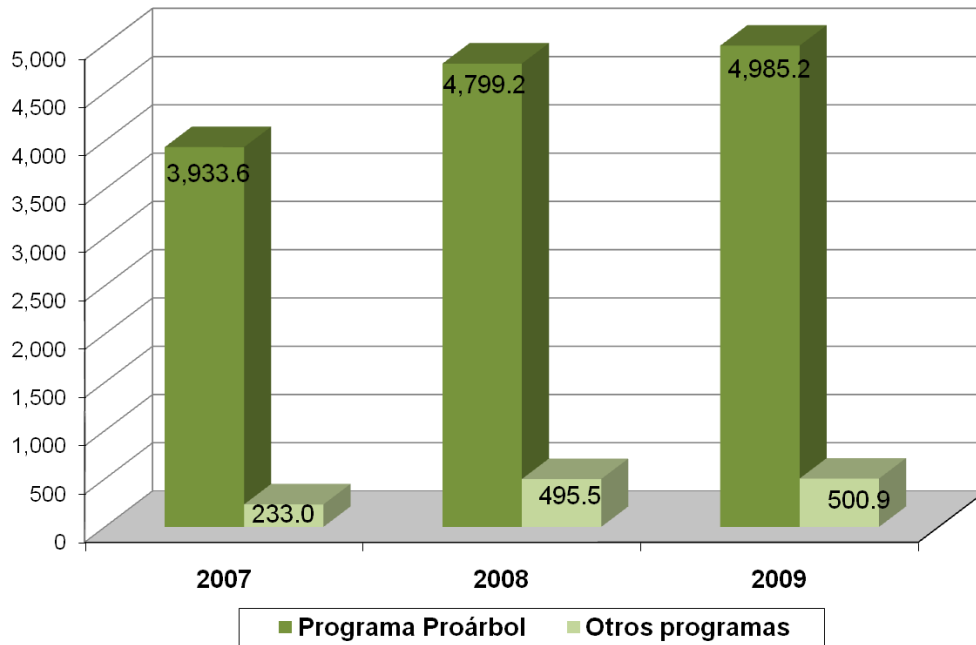
No obstante lo anterior, en términos reales los montos aprobados de ese Gasto se incrementaron solamente un promedio de 20% entre 2007 y 2009, y, para 2009 disminuyó un 0.7% con respecto a 2008.

A su vez, aunque en 2008 el Gasto Programado Ejercido tuvo un incremento de cerca del 5% con respecto al GPA, el monto no se tradujo en un aumento real en precios constantes y sirvió únicamente para mantener el poder adquisitivo de un año antes (0.1% por abajo).

#### 4.1.2. CONAFOR y sus principales rubros presupuestales

La estructura del GPA de la CONAFOR ha mantenido la prioridad en el Programa PROARBOL<sup>1</sup>, como se registra en la figura 4.

**Figura 4. Evolución del Gasto ProgramableAprobado de CONAFOR de acuerdo con su estructura básica por programas 2007-2009**



Fuente: A partir de información del Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

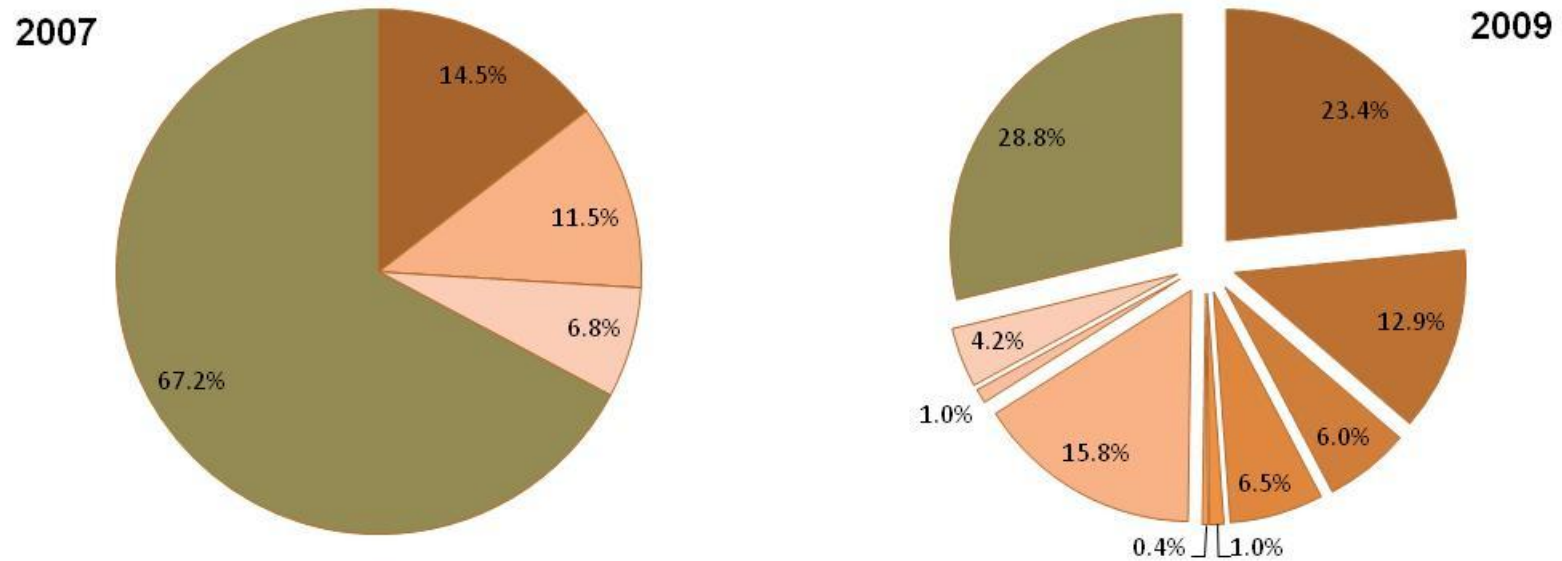
Y aunque entre 2007 y 2009 se duplicó el GPA para las otras partidas la diferencia entre ambos grupos, sigue siendo muy importante.

Un cambio interesante es la disminución del gasto en actividades de apoyo administrativo y el incremento relativo a la partida dirigida a capacitación ambiental y desarrollo sustentable, aunque, comparativamente, siguen siendo montos reducidos.

<sup>1</sup> Capacitación ambiental y desarrollo sustentable, Programa de gestión ambiental, Otros proyectos de infraestructura gubernamental, Proyectos de inmuebles (oficinas administrativas), Mantenimiento de infraestructura, Cuotas y aportaciones a organismos internacionales, Sistema de información ambiental, Programa de restauración de ecosistemas forestales afectados por fenómenos naturales, Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno y Actividades de apoyo administrativo.



**Figura 5. Evolución de la composición del GPA para programas diferentes a Proárbol (2007-2009)**



- Capacitación ambiental y desarrollo sustentable
- Programa de gestión ambiental
- Otros proyectos de infraestructura gubernamental
- Proyectos de inmuebles (oficinas administrativas)
- Mantenimiento de infraestructura
- Cuotas y aportaciones a organismos internacionales
- Sistema de información ambiental
- Programa de restauración de ecosistemas forestales afectados por fenómenos naturales
- Actividades de apoyo a la función pública y buen gobierno
- Actividades de apoyo administrativo

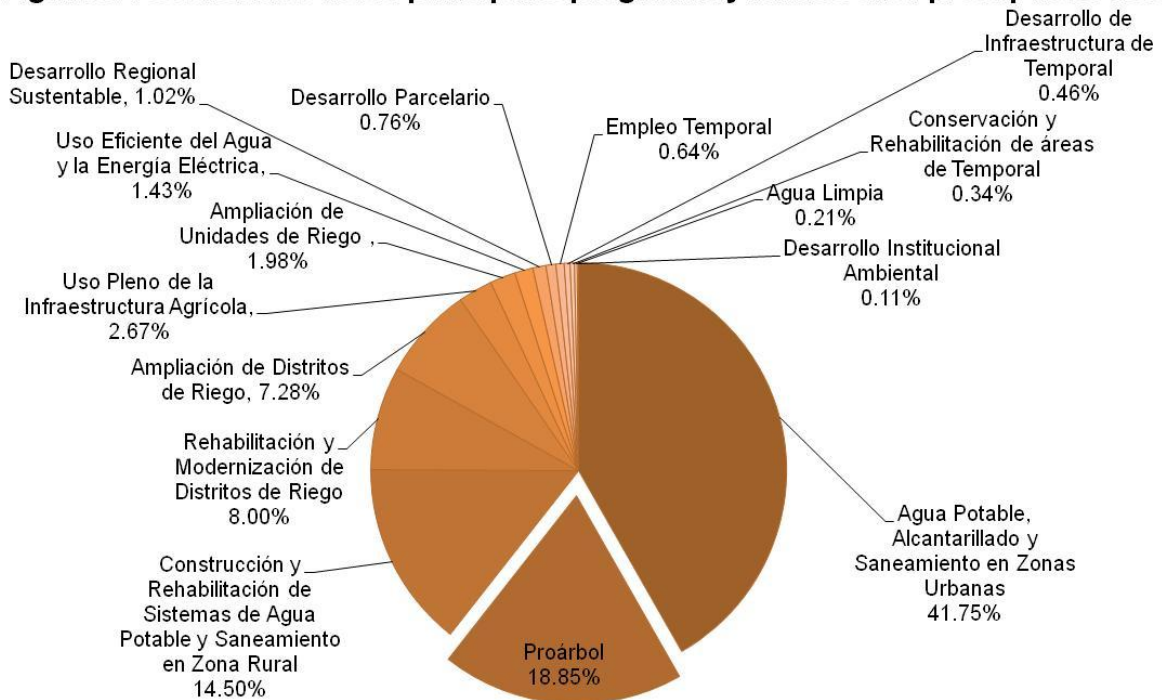
Fuente: Con información del Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

#### 4.1.2.1. PROARBOL y el ramo presupuestal 16

En el Presupuesto 2008 y 2009, el Ramo 16 correspondiente a Medio Ambiente y Recursos Naturales aumentó en un 19.4% en términos reales. Al interior del ramo, en el mismo período, hay una ligera disminución en los programas principales y fondos entre los que se encuentra el PROARBOL<sup>2</sup> (de 49% a 35% del monto total).

Sin embargo, si bien disminuyó el peso relativo de las partidas de los 18 principales programas y fondos con respecto a los otros rubros, el monto asignado a PROARBOL se incrementó (figuras 6 y 7).

**Figura 6. Peso relativo de los principales programas y fondos en el presupuesto 2008**



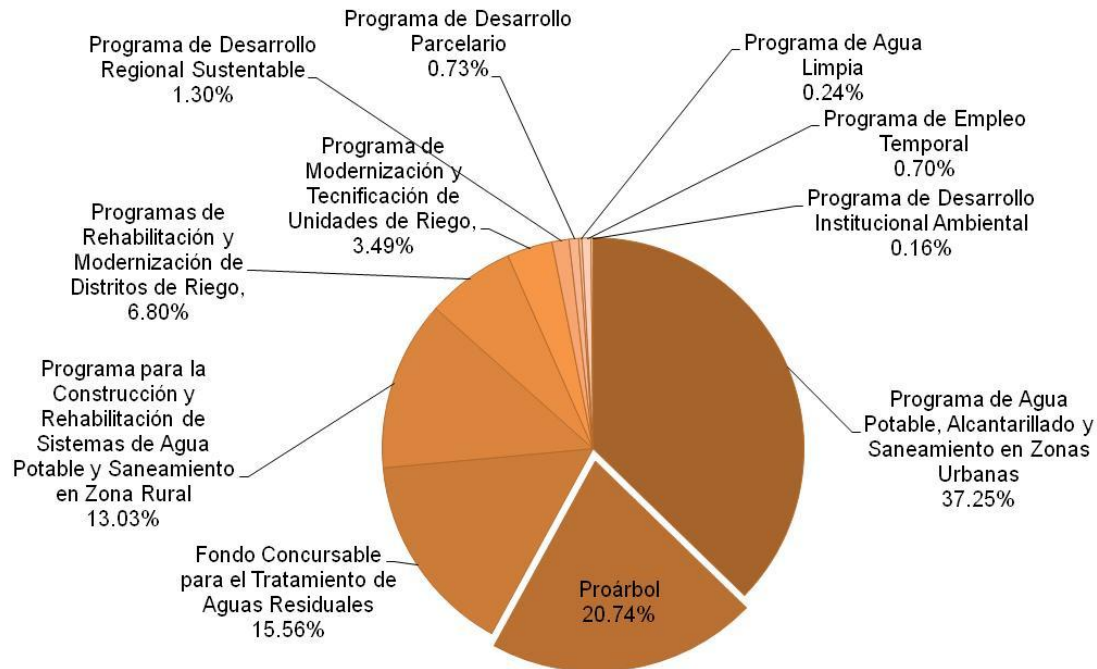
Fuente: Elaborado con base en información del Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

Así el porcentaje de aumento de PROARBOL pasó del 18.8% al 20.7% del monto total asignado a programas y fondos. Aunque, en términos absolutos y precios constantes, la

<sup>2</sup> Además de PROARBOL, el Ramo 18 comprende los siguientes programas y un fondo: Programa de Desarrollo Regional Sustentable, Programa de Agua Limpia, Programa de Desarrollo Institucional Ambiental, Programa de Empleo Temporal, Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas, Programa para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zona Rural, Programa de Desarrollo de Infraestructura de Temporal, Programa de Conservación y Rehabilitación de áreas de Temporal, Programa de Ampliación de Distritos de Riego, Programas de Rehabilitación y Modernización de Distritos de Riego, Programa de Desarrollo Parcelario, Programa de Uso Eficiente del Agua y la Energía Eléctrica, Programa de Ampliación de Unidades de Riego, Programa de Uso Pleno de la Infraestructura Agrícola, Programa de Modernización y Tecnificación de Unidades de Riego y el Fondo Concursable para el Tratamiento de Aguas Residuales.

cantidad asignada a PROARBOL disminuyó en 4.1, traduciéndose en una reducción de su peso relativo en el conjunto del presupuesto del Ramo, pasando del 9.2% al 7.4%.

**Figura 7. Peso relativo de los principales programas y fondos en el presupuesto 2009**



Fuente: Elaborado con base en información del Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

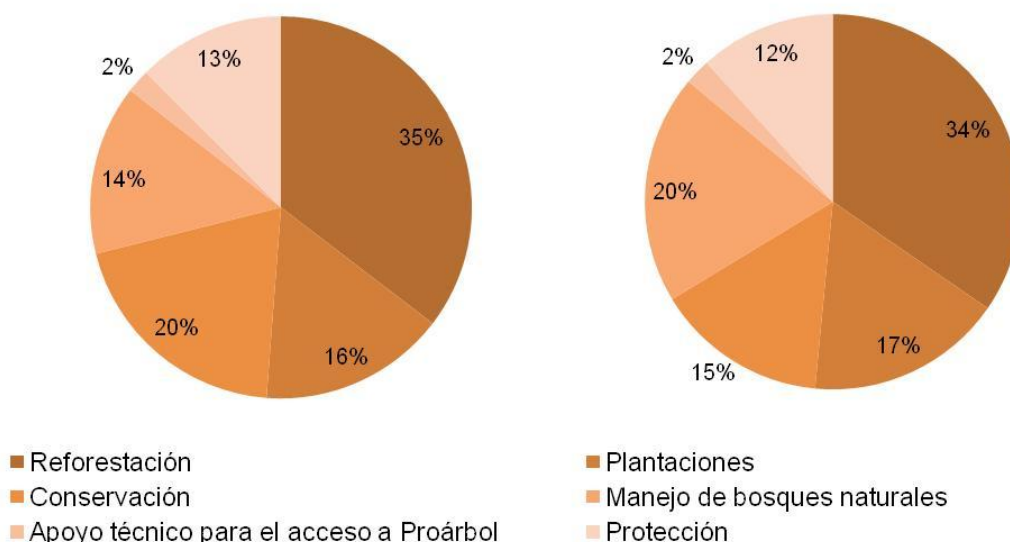
#### 4.1.2.2. El presupuesto de PROARBOL

La distribución presupuestal entre las 11 partidas o programas que maneja PROARBOL se han ido modificando. Destaca el mayor peso relativo que ha venido dándose a PRODEPLAN y Pago por Servicios Ambientales con respecto a 2007, disminuyendo programas como PROCOREF, el Programa de manejo de germoplasma, producción de planta y proyectos especiales de reforestación o el CABSA.

La figura 8 siguiente muestra la distribución general del presupuesto de PROARBOL, agregado por grandes objetivos (sensu Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sustentable), donde destaca la reforestación como acción prioritaria (35 y 34% en 2007 y 2009 respectivamente).

Destaca el cambio en rubros dirigidos al manejo de bosques naturales, como son el Programa de desarrollo forestal (PRODEFOR), el Programa de Promoción de la producción y la productividad de los ecosistemas forestales de manera sustentable y el nuevo Programa de gestión forestal.

**Figura 8. Evolución de la composición del Presupuesto por gran objetivo de Proarbol\* (Porcentajes). 2007 y 2009\*\***

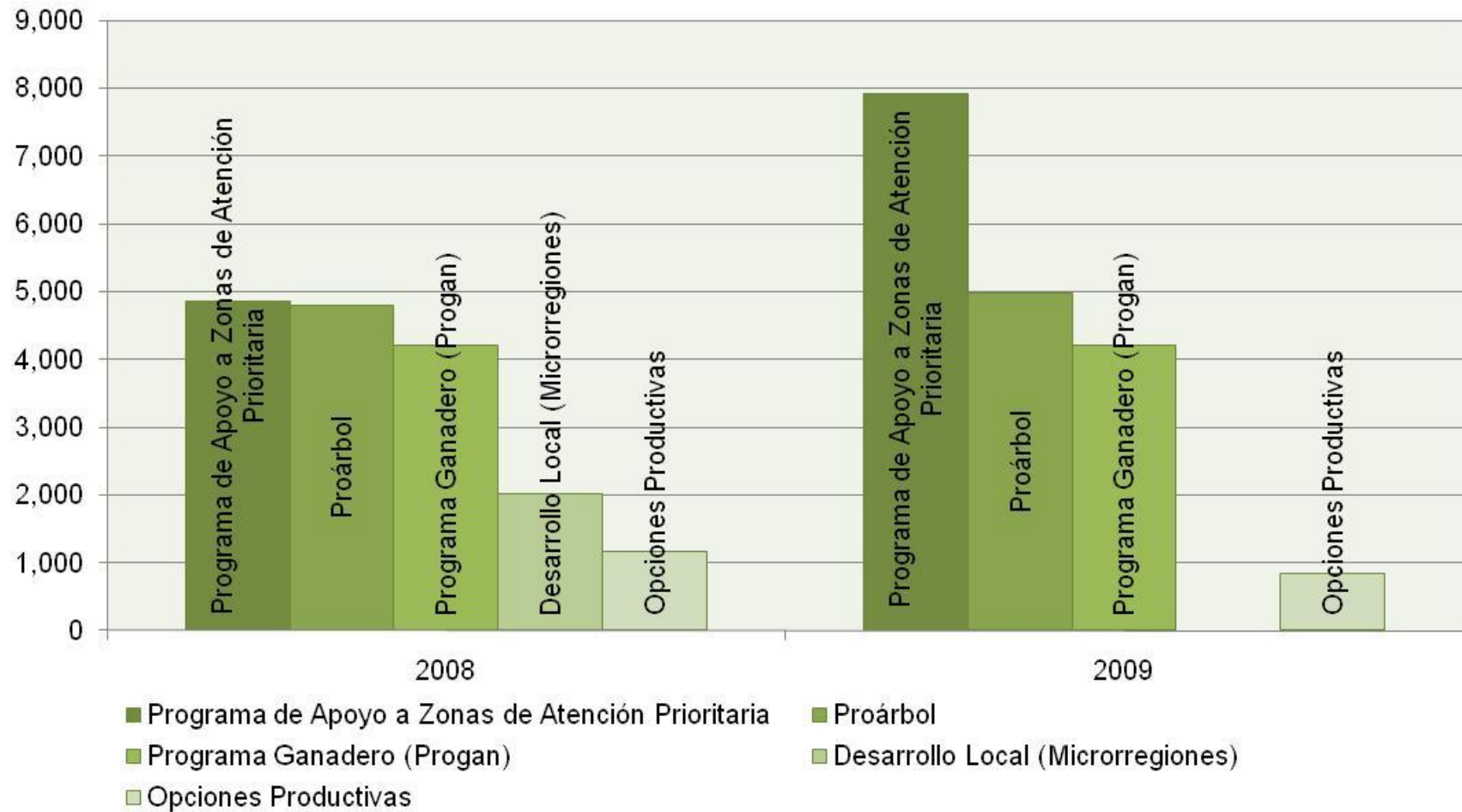


\* Reorganización de partidas tomando como referencia criterios utilizados por el CCMSS.  
 \*\* En el caso de 2008 se trata de Presupuesto Ejercido; para 2009 es Presupuesto Aprobado.  
 Fuente: con base en el Presupuesto de Egresos del periodo.

**4.1.2. PROARBOL ante partidas presupuestales específicas de SAGARPA y SEDESOL**

PROARBOL se encuentra cruzando esfuerzos con la componente de medio ambiente del presupuesto de egresos de SAGARPA, en la que el Programa de Uso Sustentable de Recursos Naturales para la Producción Primaria cuenta con una bolsa de recursos del orden del presupuesto total de CONAFOR (2009: CONAFOR 5,424.10 millones de pesos, programa ambiental de SAGARPA 5,536.00 millones de pesos). Dentro de este Programa, ubicado como la componente ambiental de SAGARPA, el Programa Ganadero (PROGAN) ha estado recibiendo montos cercanos a los de PROARBOL (Figura 9).

**Figura 9. Presupuesto de Egresos Aprobado 2008 y 2009  
para programas de CONAFOR, SAGARPA Y SEDESOL  
(Millones de pesos)**



Fuente: con base en información del *Presupuesto de Egresos de la Federación 2008 y 2009*.

## **4.2. Análisis de entrevistas a actores clave.**

### Conocimiento general de la iniciativa.

La iniciativa, seguramente por su novedad, presenta todos los matices en cuanto a conocimiento: desde el desconocimiento total que se presenta en el sector gubernamental no ambiental y los dueños de la tierra, hasta el conocimiento pleno que se da, principalmente entre las organizaciones no gubernamentales y el gobierno que atiende el tema de los bosques en el país (figura 10 y tabla 1).

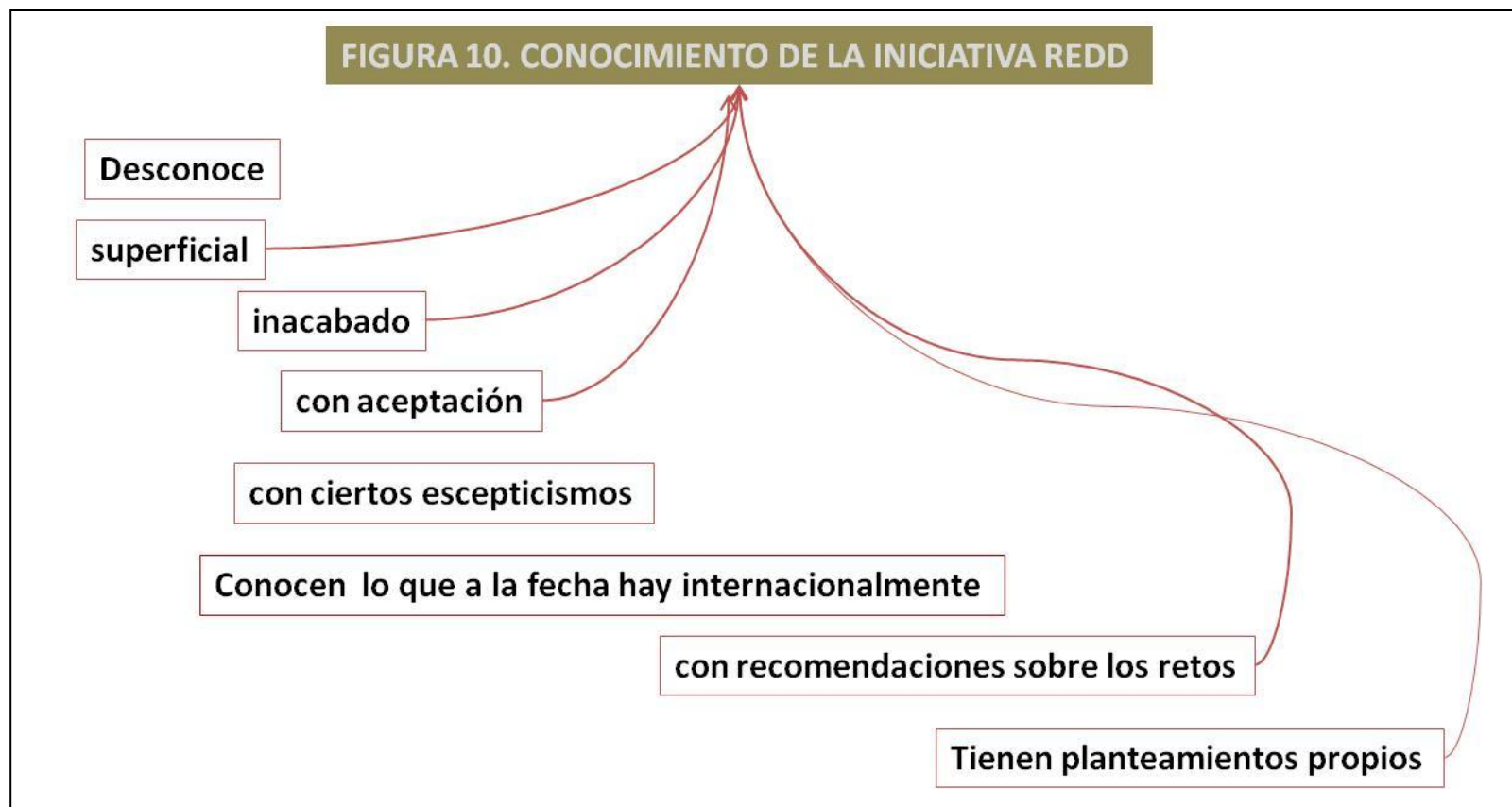
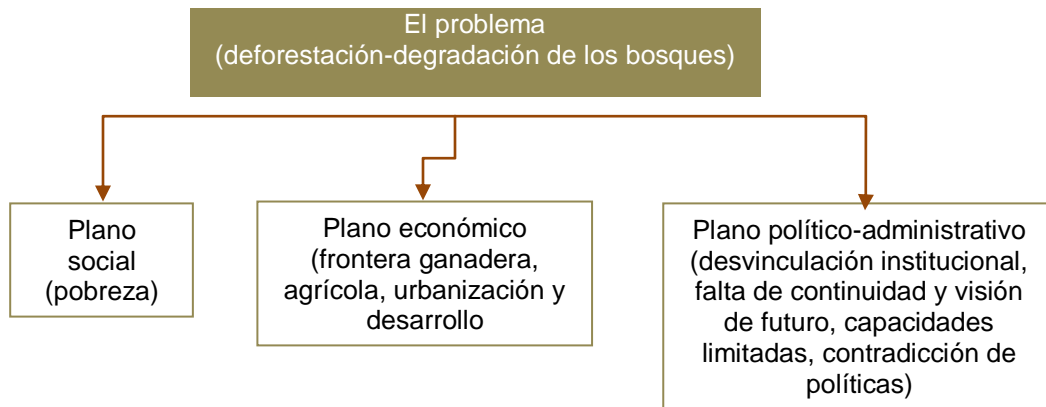


Tabla 1. Conocimiento de la Iniciativa				
Gobierno		Academia	ONG's	Dueños de la tierra
Sectores no ambiental	Sector ambiental	Desconocimiento o poco conocimiento (a excepción de un caso). Con recomendaciones importantes, escepticismo por las debilidades institucionales, metodológicas y operativas y cuidadosos de las expectativas	Conocimiento amplio (sólo una la conoce superficialmente) Con expectativas y escepticismos por las debilidades institucionales, operativas y de mercado	Sin conocimiento de la iniciativa. Con expectativas y recomendaciones
Desconocimiento de la iniciativa. Interesados. Con recomendaciones. Con escepticismo por las debilidades institucionales y las necesidades que demanda una iniciativa de esta naturaleza.	Conocimiento y parte de la construcción. Con recomendaciones importantes, escepticismo por las debilidades institucionales, metodológicas y operativas y cuidadosos de las expectativas			

Caracterizaciones del Problema.

Para expresar sus opiniones y recomendaciones sobre la iniciativa, los actores fueron motivados a presentar sus apreciaciones sobre el problema de los bosques en México y su manejo. Así el conjunto de respuestas permiten definir los orígenes del problema, conformado por tres planos (figura 11): el plano de lo social, el plano económico y el plano político-administrativo.

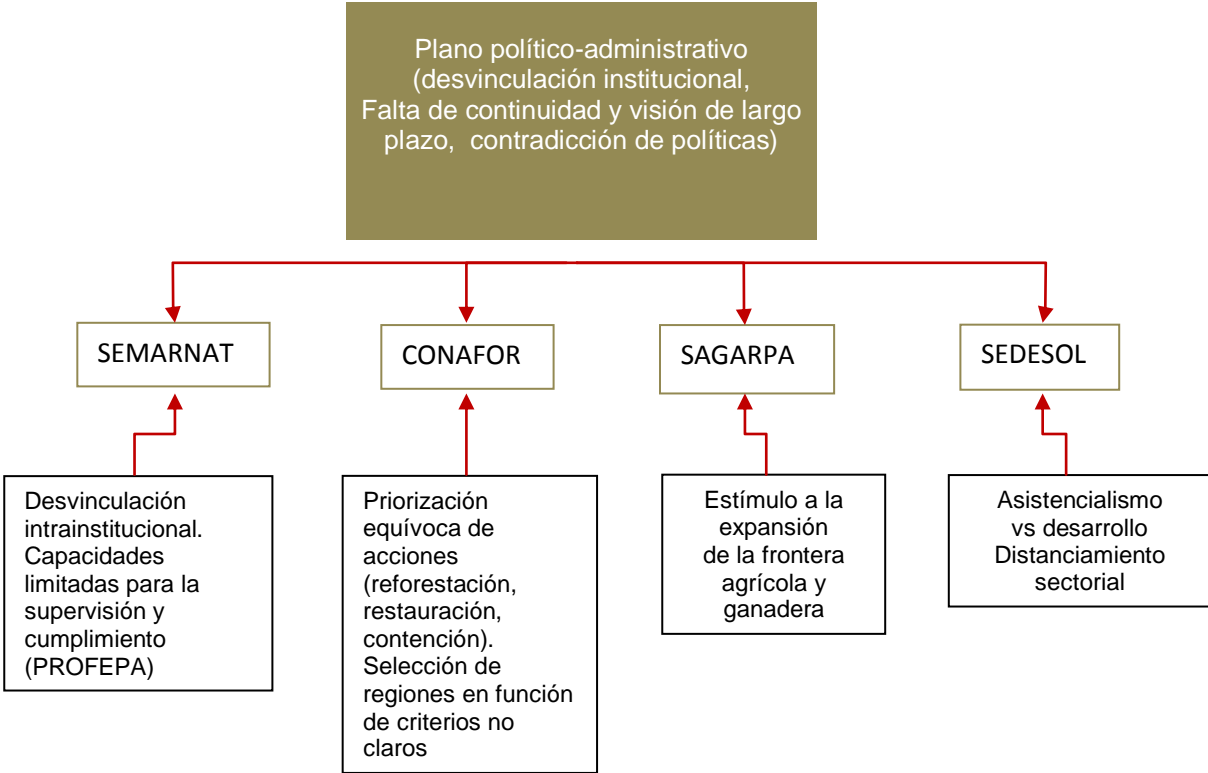
**Figura 11. Los entrevistados identifican las causas del problema de los bosques conformado por tres planos**



El plano social involucra el conjunto de respuestas y presiones dadas por la pobreza; el plano económico, que reúne las tensiones generadas por la expansión de la frontera ganadera y agrícola, así como la urbanización y el desarrollo en su conjunto; y el plano de lo político/administrativo que implica y reúne, lo que desde la perspectiva de la acción pública resulta central para los entrevistados: la desvinculación tanto institucional como entre las políticas que conduce a contradicciones y confrontaciones entre proyectos, propuestas y concepciones del manejo de los recursos y la productividad de un país. De igual manera, este plano reúne las debilidades que han sido caracterizadas como típicas del gobierno, como son la falta de continuidad en los programas y proyectos, la poca planeación de largo plazo y las capacidades limitadas de los servidores públicos.

El plano político-administrativo (figura 12) se identifica como central para reforzar o enfrentar el origen y fuerza de los otros dos planos. Las argumentaciones de la fuerza que tiene este plano, para la construcción de escenarios y fuerzas sociales, económicas o políticas, estriba en que es donde se diseñan las políticas que orientan el sentido de un país y sus actividades.

**Figura 12. Los elementos que integran el plano político del problema. Centrales para reforzar o enfrentar el origen en los otros dos planos**





Las definiciones y caracterizaciones que se hacen de los sectores que integran el plano, en el tema y problemática de los bosques consideran los siguientes elementos:

1. la CONAFOR a pesar de ser parte de la SEMARNAT son identificadas como instituciones que funcionan o se mueven como independientes por la fuerte desvinculación intrainstitucional que se identifica. En el caso de SEMARNAT la desvinculación que se percibe va más allá sólo de la CONAFOR, donde PROFEPA aparece como un ejemplo y caso relevante de señalar por la desconexión en términos del cumplimiento de los propósitos del sector.

2. En el caso particular de CONAFOR, se le identifica con una institución con una gran fuerza y posibilidad, pero con debilidades en el establecimiento de las prioridades. La reforestación, punto central de la acción y política de la institución se registra, entre muchos de los entrevistados como el punto menos importante que debería seguir la política de mejoramiento y cuidado de los bosques.

De igual forma, en la operación de los programas se anota que la forma para priorizar regiones o beneficiarios, no necesariamente obedece a los propósitos de los programas, sino también a lógicas corporativistas.

3. El papel de SAGARPA aparece como central en el manejo de los bosques. Se identifica como el sector que genera mayor carga al problema y el más resistente a establecer puentes de coordinación. Sin embargo en algunas de las menciones se identifica que SAGARPA, por lo menos en los niveles de decisión altos, ha establecido políticas y programas para no entorpecer los esfuerzos de conservación; aunque, también otros actores identifican que justamente las dificultades con este sector, es la distancia entre el discurso política de alto nivel y lo que sucede a nivel de sus delegaciones.

4. SEDESOL es visto como un actor importante, pero demasiado alejado del tema ambiental, e incluso con poca capacidad de promoción de desarrollo y ahí, se le identifica su mayor debilidad y mayor aportación al problema de la conservación de los bosques, ya que su papel, se identifica más como un administrador de la pobreza que como un generador de desarrollo.

#### Retos e implicaciones para la atención de los bosques en México y de la propia iniciativa (figura 13).

De este primer análisis del problema, las respuestas de los entrevistados permiten identificar un mapa de retos para el manejo de los bosques, que directamente repercuten o se vinculan al futuro de la iniciativa.

Los retos se agrupan en cuatro temas (figura 13): metodológicos, político institucionales, operativos y financieros.

a) Los metodológicos agrupan los aspectos identificados como meramente técnicos, asociados a la estandarización para el registro y monitoreo de la condición de los bosques; y por lo tanto a la cuantificación asociada de carbono no emitido. Ambos retos técnicos, si bien son temas recurrentemente mencionados como delicados y necesarios de atender, también se les observa como una condición que se solucionará en el corto plazo, dadas las investigaciones académicas y gubernamentales que se están llevando a cabo (figura 14).

Algunos de los entrevistados, que no soslayan la relevancia del tema de la cuantificación o estandarización de las metodologías tanto para el registro de la deforestación o captura de carbono; expresan que lo menos importante sería eso; ya que una discusión por darse es sobre los criterios que deberían regir el manejo de los bosques y biodiversidad del país.

Los retos metodológicos identificados, incluyen también el desarrollo de las reglas de funcionamiento y normativas de la iniciativa. Para ello, varios de los entrevistados plantean la necesidad de una revisión legislativa que facilite y sirva para ordenar el manejo de los bosques y el propio proceso de gestación y operación de la iniciativa.

b). Los retos político institucionales que se plantean (figura 13), incluyen la falta de claridad en la política para la conservación en el país, y por lo tanto en la forma en que se priorizan las acciones para tal propósito. Ya que, argumentan los entrevistados, la forma de priorizar se evidencia en el presupuesto y en el tipo de acciones, y ambas cosas en México no necesariamente apuntan a generar condiciones que resguarden los recursos naturales.

Los acuerdos institucionales y por lo tanto la comunicación y vinculación inter e intrainstitucional se identifican como el talón de Aquiles del manejo de los bosques y la iniciativa, donde se vislumbran los mayores escepticismos de los entrevistados. Es, en este punto, donde las argumentaciones y análisis se tornan más álgidos.

Algunos actores tienen posiciones encontradas respecto a este punto: aquellos, -los menos- que ven una gran oportunidad en el contexto actual, porque identifican en el tema del cambio climático una coyuntura que ha abierto puertas a la interacción y atención de los sectores no ambientales; y aquellos -la mayoría- que creen que, si bien puede haber un acuerdo, será sólo en los niveles jerárquicos superiores, pero se mantendrá la misma lógica de funcionamiento en las delegaciones territoriales de cada sector, particularmente cuando se habla del sector SAGARPA.

Hay en este mismo grupo de retos, una reflexión y crítica muy profunda de prácticamente todos los entrevistados, sobre la falta de comunicación y vinculación intrainstitucional, reflejando la debilidad más extrema del contexto política institucional, ya que, si bien se identifica el tema de acuerdos interinstitucionales como un reto; parecería paradójico a la luz de una falta o débil coordinación al interior del propio sector ambiental. Las menciones sobre la distancia entre CONAFOR y SEMARNAT, así como con los otros

desconcentrados o subsecretarías del sector, son permanentes en todos los grupos de entrevistados, señaladamente el caso de PROFEPA.

c). los retos operativos pueden enmarcarse en dos tipos, los relativos a la operación propiamente dicha que tiene implicaciones de identificación de actores y definición de formas de administración en el territorio y las relativas a la distancia que la operación puede tomar de las expectativas generadas en el discurso de la iniciativa a nivel política nacional. Así, de manera desglosada se encuentran:

- i. la necesidad de plantear con claridad los criterios con que deben priorizarse las regiones, los beneficiarios, los ecosistemas, etc.;
- ii. el desarrollo de capacidades tanto entre los servidores que apoyarán, darán seguimiento y supervisión de la iniciativa; como a los propios beneficiarios potenciales.
- iii. la definición, organización y cuidado de los costos de administración de la iniciativa, que deberían no ser superiores a lo que se invierte en la conservación, como suele suceder en otros programas;
- iv. la necesidad de integrar a los dueños de la tierra, no sólo como beneficiarios sino como actores del diseño; lo que implica incluso, en las recomendaciones de algunos, la necesidad de construir alianzas con algunos de ellos para conseguir ajustes e integración en las políticas de SAGARPA.
- v. la importancia de generar una estrategia de difusión de la iniciativa que llegue a los posibles beneficiarios de manera directa y expedita, evitando los problemas del reparto de recursos asociados a todos los programas de subsidio que existen en otros sectores y en el propio sector ambiental.
- vi. Considerar y poner especial cuidado en el tema de transparencia de los recursos.
- vii. Analizar, definir y diseñar las formas que debe tomar el mercado en las realidades particulares del país, colocando para ello, los lineamientos sobre el manejo de los recursos que se busca, se plantea, se desea o es posible.

d). los retos financieros, incluyen dos tipos de preocupaciones: los asociados al mercado y los fondos posibles de crear para la iniciativa y la competitividad y monto de los pagos por servicios ambientales.

En el caso del mercado y/o fondos, los análisis se dan en torno a la necesidad de revisar cuáles son las mejores formas que deberían desarrollarse, para estimular la conservación de la biodiversidad y no sólo dejar los lineamientos basados en la captura de carbono. Algunos de los dueños de la tierra, hicieron mención insistente a su preocupación de que el énfasis fuese al apoyo a plantaciones y no a bosques nativos. En otras entrevistas éste fue también un tema tocado.

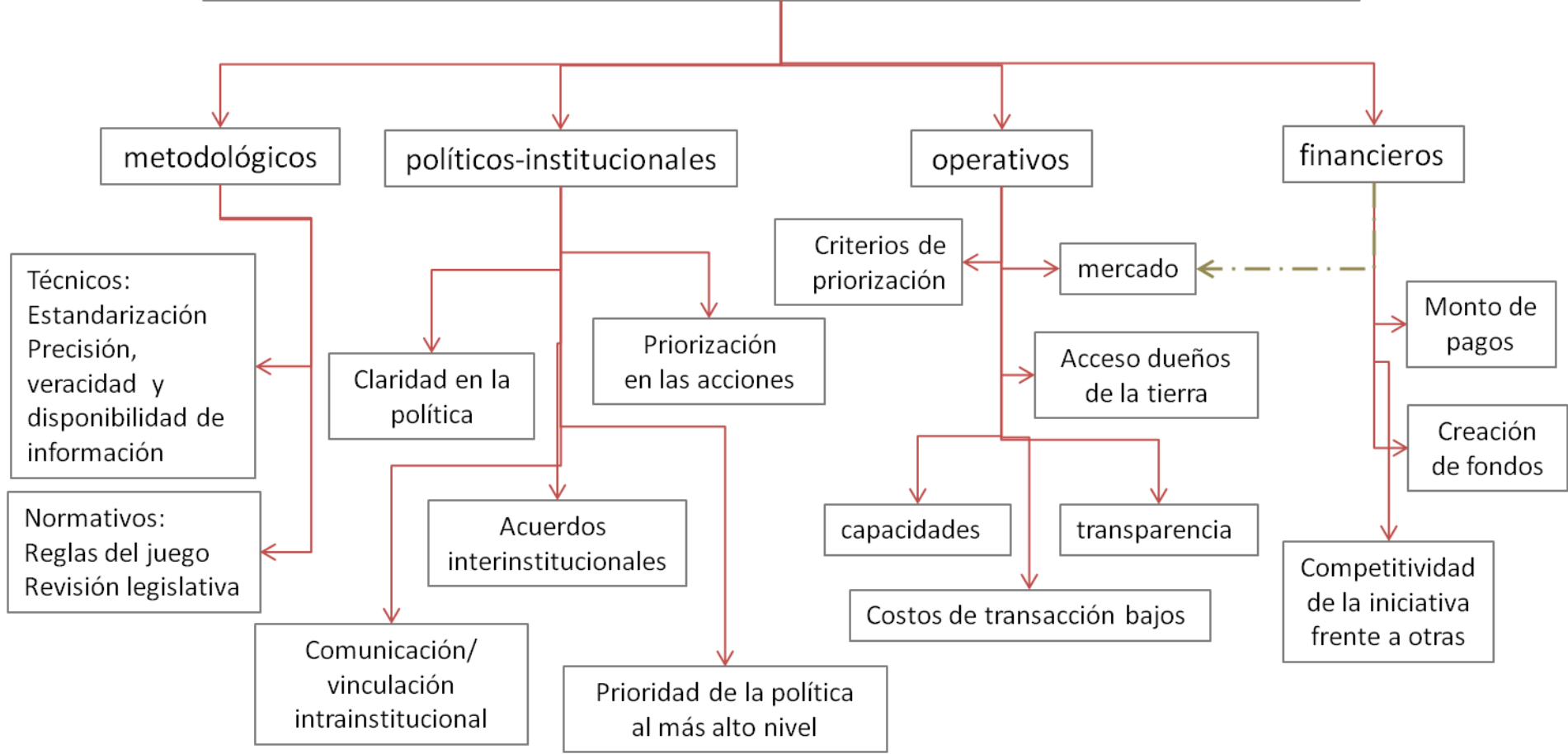
En esa perspectiva, algunos de los entrevistados, particularmente ONG's, y dos instancias gubernamentales, hicieron mención a la importancia de capitales o fondos para el estímulo de la conservación, más allá de las reglas del mercado internacional, que no necesariamente –identifican- como con factibilidad de ingresar, o incluso de ingresar,

como fue la reflexión de otro actor gubernamental. Por ello, algunas recomendaciones plantean a los fondos, o formas mixtas como una opción a definir.

En un análisis general de las entrevistas, resulta interesante identificar que el tema del mercado, no es un tema plenamente abordado, a pesar de que muchos de los actores lo identifican como uno de los puntos de más riesgo y que demanda mayor cuidado en el diseño. De hecho, en algunos comentarios se plantea al mercado como un posible ordenador de las lógicas de la iniciativa e incluso del alineamiento de los sectores.

El otro reto de este grupo es el de los montos del pago por servicios ambientales. La dificultad que se identifica es que compite con apoyos de montos superiores y que pueden ser contradictorios con los propósitos de esta iniciativa, PROCAMPO, entre otros.

FIGURA 13. LOS RETOS PARA EL MANEJO DE LOS BOSQUES (Por lo tanto para REDD)



### Posibilidades de atención a los retos planteados (figura 14):

Aunque las recomendaciones puntuales y por sector se presentan de manera extensa en el apartado siguiente, de manera global, los actores entrevistados vislumbran varias salidas a los obstáculos o retos a atender para el éxito de la iniciativa:

- a) En la línea metodológica, se vislumbra con claridad que corresponde con lo más sencillo de resolver y que el mejor vínculo que viene estableciendo el sector gobierno con la academia permitirá solventar las debilidades actuales.
- b) La atención de la línea político institucional, donde los acuerdos institucionales y también la comunicación y vinculación inter e intrainstitucional se identifican como el talón de Aquiles del manejo de los bosques y la iniciativa, se vislumbran los mayores escepticismos de los entrevistados. En este punto las argumentaciones y análisis se tornan más álgidos.

A pesar de los escepticismos, sí se identifican posibilidades que podrían presionar a que se diera la transversalidad o integralidad de una política como la que demanda el manejo sustentable de los bosques y estas son: a) que la iniciativa surja como una iniciativa presidencial que obligue a los sectores a alinearse, b) que las organizaciones de la sociedad civil y otros actores centrales puedan presionar a que eso ocurra o bien c) desarrollar un mercado suficientemente sólido que obligue a que se alineen las políticas.

- c) Para la solvencia de los retos operativos, se plantea la necesidad de generar estrategias ad hoc a cada región; desarrollar, fortalecer o recuperar figuras tipo extensionistas que sirvan de gestoras o promotoras de la iniciativa ante los dueños de la tierra, entre otras.
- d) Y, para el tema de los retos financieros las recomendaciones se alinean en cuatro grupos: la relevancia de generar alianzas con y entre actores locales, el desarrollo de un mercado multiestratégico en paralelo con un fondo de apoyo a proyectos de relevancia para la conservación, más allá del mercado internacional y el diseño de esquemas financieros competitivos ante otras bolsas de apoyo o mercado

FIGURA 14. EXPECTATIVAS RESPECTO A LOS RETOS



Alternativas: actores y roles en la iniciativa (figura 15).

El conjunto de reflexiones y alternativas planteadas por los actores, permite también agrupar las recomendaciones en el plano de los roles y los actores que deberían entrar en juego para el éxito de la iniciativa.

Así, la iniciativa se identifica marchando bajo dos marcos vinculados; el nacional y el local. Donde el nacional encabezaría la función normativa, desde una alianza mixta con todos los sectores y actores de la sociedad civil, impulsada a manera de red, desde una iniciativa presidencial.

Una de las funciones que se identifica para el plano nacional es la de promotora de la iniciativa, lo que implica el diseño y ejecución de una estrategia de comunicación.

En el marco de lo local, donde se ubica la operación de la estrategia, se plantea la necesidad de un liderazgo por alianzas ad hoc a cada región.

Un componente intermedio de las recomendaciones se ubica en la necesidad de generar formas de comunicación para el convencimiento y revaloración del espacio natural a la sociedad urbana o usuaria de los servicios ambientales del bosque. Esto, en la medida que los recursos y proyectos de pago por servicios ambientales, demandaría el pago por parte de los propios usuarios del servicio.





## 5. RECOMENDACIONES POR SECTOR PARA EL DISEÑO Y AVANCE DE LA INICIATIVA

### **Generales para el diseño e impulso de la Iniciativa:**

- Desarrollar una estrategia comunicativa que permita informar sobre lo que es la iniciativa y permita ajustar las percepciones de los grupos sociales, así como servir como medio de intercambio y promoción.
- Analizar el nivel jerárquico que se otorga o se muestra en la gestión de la iniciativa, de manera que esté acorde a la prioridad que se le quiere dar.
- Aprovechar el tema de cambio climático como una oportunidad de negociación entre los sectores gubernamentales.
- Incluir a los dueños de la tierra y a las distintas regiones del país.
- Analizar, desde el diseño las perspectivas y opciones del mercado y otras formas de financiamiento de la iniciativa.
- Buscar aliados naturales de fortaleza política y económica para impulsar la transectorialidad en sectores como SAGARPA (tipo fundación mexicana para el desarrollo rural).
- Conducir el diseño de la iniciativa más allá de los tiempos y formatos establecidos por banco mundial.
- Definir desde el principio los mecanismos de operación, como eje de la iniciativa.
- Considerar la diversidad regional y de posibles beneficiarios del país.
- Promover la iniciativa a nivel presidencial, para que desde ese nivel se plantee.

### **DUEÑOS DE LA TIERRA**

#### **De Diseño/Participativo-Comunicación**

1. Primero debe haber un proceso de difusión sobre la Iniciativa REDD, ¿qué es? ¿qué pretende? ¿qué objetivos tiene?, ¿cómo nace? ¿porqué nace?, ¿cuáles son sus metas?, cuáles los beneficios.
2. La difusión hacia los pueblos o comunidades indígenas debe de ser en su idioma
3. Las definiciones para la iniciativa deben partir de la consulta a las comunidades rurales e indígenas.
4. Definir los actores participantes que deben trabajar de manera coordinada para el logro de este fin (sector privado, gubernamental y social, incluido los organismos Internacionales y las ONGs).

### **GOBIERNO**

#### **De Diseño/Participativo-Comunicación**

1. Es obligado un proceso de consulta con los dueños de la tierra, para propiciar un diseño participativo y la creación de consensos.
2. Formular el discurso adecuado para la promoción de la iniciativa sin crear falsas expectativas.
3. El gobierno debe promover e incluso forzar la alineación de los diferentes sectores en torno a la estrategia nacional.
4. Se necesita pasar a una siguiente fase en el proceso de diseño ya está rebasándose y debemos seguir independientemente de los tiempos del banco

mundial, para poner en la agenda los temas que son primordiales: el tema económico, el social, el tema de los mercados.

### **De Diseño/Técnicas**

1. Propiciar una mayor incorporación voluntaria.
2. El flujo del financiamiento debe corresponder con la calidad del MRV.
3. México debe conectar sus acciones locales al contexto internacional y lograr la compensación por sus acciones para mitigar cambio climático

### **Político/Institucionales**

1. Mantener atención al desarrollo de las negociaciones de cambio climático de donde se derivarán las políticas de financiamiento y el desarrollo de las metodologías propuestas.
2. Desarrollar capacidades y diseños para movilizar recursos en un esquema sencillo y para poder disminuir la distancia entre lo que se plantea en la política a nivel nacional y la forma en que se opera.
3. Buscar un mayor nivel jerárquico para la gestión de la iniciativa en conafor y también buscar el interés de SEMARNAT
4. Cuidar la eficiente aplicación de recursos financieros.
5. Diseñar para el largo plazo.
6. El tema del CC es una oportunidad para generar transversalidad entre sectores.

## **ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES.**

### **De Diseño/Participativo-Comunicación**

1. Buscar un ejercicio más democrático (PROSIMAF es un ejemplo), con mayor participación de los dueños de la tierra.
2. Conformar redes de actores sociales con acciones específicas.
3. Desarrollar formas de comunicar y educar.
4. Formar un grupo especial que defina cómo, cuándo, qué, para que el cumplimiento de metas del proyecto no dependa de los tiempos gubernamentales.
5. Diseño de una estrategia de comunicación eficiente, moderno, ágil.

### **De Diseño/Técnicas**

6. Diseño de una metodología REDD que contemple bosques en producción, bosques sin programa de manejo y áreas naturales protegidas.
7. Poner énfasis en la degradación.
8. Fortalecer los argumentos técnicos (que los pagos por disminución de emisiones de carbono por degradación, garanticen mejores prácticas, desarrollo de un inventario de carbono óptimo, manejo forestal).
9. Que se apoye lo que hay, que se convoque a los que están haciendo un trabajo de manejo y conservación de los bosques, los proyectos que ya han funcionado y apoyarlos.
10. Generar diseños o estrategias para las diferentes realidades del país.
11. Avanzar paulatinamente. Seleccionar sitios, proyectos, grupos de forma gradual.
12. Hacer estudios de factibilidad, definir actores con capacidades para este reto, desarrollar un estudio de caso y análisis de costo beneficio.
13. Desarrollar un proyecto piloto, con metodología.

### **Político/Institucionales**

14. Rediseño institucional que integre sectores.

15. Definición de prioridades como país. ¿le apostará a la conservación?, ¿qué papel se le quiere asignar al sector rural?
16. Desarrollo de mecanismos de rendimiento de cuentas y verificación.
17. Priorizar como país, como gobierno, si la conservación puede ser un tema importante a considerar, si se le apostará a él.
18. Definir el papel que se le asignará al sector rural

## **SECTOR: ACADEMIA**

### **De Diseño/Participativo-Comunicación**

1. La clave está en cómo promover una decisión colectiva.
2. Cuidar la forma de la comunicación para no generar muchas expectativas. Puede ser contraproducente.
3. Generar la participación de las comunidades locales.

### **Político/Institucionales**

1. Los liderazgos institucionales deberán distribuirse en función de varias tareas, por ejemplo para la parte de mediciones, SAGARPA e INEGI, para la operación distintos grupos locales, aquellos que hay en cada región, encontrando un actor con alta respetabilidad local.
2. Debe haber una coordinación nacional para establecer metodologías y reglas del juego que pueda integrar los esfuerzos locales y tener una rendición de cuentas, estandarizar metodologías y crear el mercado en una primera etapa.
3. El liderazgo en el terreno debe ser llevado por quien tenga la capacidad en cada localidad y compartir experiencias.
4. REDD debe ser un esfuerzo multi-institucional y partir como una iniciativa presidencial.
5. Debe ser una iniciativa con una perspectiva más social.
6. Que si bien se instrumente a través y/o con el gobierno, se ubique en sectores reales de la sociedad, en actores concretos con metas de programa, esfuerzos y cifras acordes al resultado de ese encuentro con ellos.
7. En el flujo de recursos radica un punto clave; desde donde se planea a nivel de la iniciativa hasta lo que ocurre en el nivel del terreno.
8. Hay que tener muy claro el objetivo y tener claro quién hace qué cosa.
9. Darle importancia al proceso de toma de decisiones, de identificación del problema y las intervenciones públicas.

## **SECTOR: GOBIERNO NO AMBIENTAL**

### **De Diseño/Técnicas**

1. Generar una convocatoria nacional y abierta. Comité de clasificación por comunidad o municipio y estado con tiempos de dónde se van a sacar los proyectos de más deterioro, que cada entidad saque 10 a lo mejor algún premio ecológico.
2. Desarrollo de normas serias.
3. Ubicar donde están los problemas. Abrir una gran convocatoria a nivel federal para hablar de deforestación o de contaminación de ríos, y que se baje a las entidades

- federativas y a delegaciones de SEMARNAT para localizar los puntos más graves de contaminación y deforestación
4. Hacer una estrategia focalizada y luego presupuestar.
  5. Convocatorias multianuales, para que los productores puedan darle continuidad a los proyectos, o bien que los recursos no puedan ejercerse en los tiempos administrativos.
  6. Regionalizar las convocatorias y no sólo generarlas a nivel central, porque eso hace que no lleguen a los beneficiarios de zonas remotas.
  7. Diferenciar las características de cada región.
  8. Distinguir las diferentes opciones de proyectos y grupos.
  9. Para ofrecer continuidad de los proyectos, generar evaluación y el seguimiento que permita garantizar el buen uso de los recursos públicos; con una evaluación puede ser posible encontrar, en caso de que no hubiera recursos suficientes, a otros posibles donantes que mantengan un proyecto que está siendo exitoso.
  10. Desarrollar capacitación entre los productores para que una vez que no exista recurso, pudiesen tener formas de manejo productivo que les haga generar recursos sin dañar el bosque. Desarrollo de capital social para tender a la autogestión.

### **Político/Institucionales**

11. No burocratizar el programa. Guardar proporciones con su estructura funcional, no crear muros de corrupción ni costos de transacción altos (empezando por los costos fijos de administración).
12. se requiere cada vez más una estrategia que de “tiros de puntería”.
13. Resolver la falta de liderazgo inteligente e informado.
14. El liderazgo debe ser una mezcla entre sociedad civil y gobierno federal,
15. Acortar la distancia entre una decisión central y la operación cotidiana en los sitios donde tiene que realizarse.
16. Identificar las instancias locales que puedan comprometerse con la iniciativa, desde el principio es central.
17. La identificación de los promotores de la iniciativa
18. Asegurar una estrategia de difusión que pueda llegar a los beneficiarios de la ayuda, o a aquellos que pueden alertarlos de que eso exista.
19. Identificar los medios que usan los posibles beneficiarios y no los que son accesibles o atractivos a las instituciones o funcionarios.
20. Además de diagnosticar las zonas que se quiere restaurar, o contener la deforestación hay también que generar un diagnóstico institucional, porque hay zonas del país donde el traslape de instituciones es enorme y hay zonas donde no hay nadie.
21. Es fundamental diagnosticar el entorno en el que va a actuar. Para que no se convierta en una iniciativa de grandes propósitos generales, pero con muy escasos proyectos donde se realiza.
22. Habría que elegir dónde hay que empezar y dónde avanzar y eso debe hacerse en función del fenómeno y también del entorno institucional.
23. Analizar la factibilidad de las buenas prácticas asociadas a la iniciativa para cada región. Porque la medida del éxito no radica sólo en las buenas prácticas en sus sentidos técnicos, sino que encuentre un actor público o privado que haga propia la idea y la implante. Y para esto necesita tener un valor agregado.

24. El liderazgo de la iniciativa no debería ser de CONAFOR, sino de figuras intermedias que emanan de diferentes leyes que pueden dar un gran potencial de eficacia de cumplimiento de objetivos. Organismos con autonomía de gestión muy clara: por ejemplo distritos ejidales, o distritos de agua, alianzas intermunicipales (actores públicos, privados y sociales), la iniciativa debería buscar esas opciones.
25. Buscar eliminar burocracia intermedia entre el beneficiario y la salida del dinero.
26. Desarrollar la iniciativa red como una iniciativa presidencial para asegurar que las reglas de operación se alineen entre los sectores. Para ello es necesario un cabildeo con el presidente y los secretarios de manera que sus instrumentos de gestión adopten los objetivos de la iniciativa. Hay ejemplos exitosos con ese camino, uno de los más exitosos son los programas sociales para integrar el tema de género.
27. Lo deseable sería que la iniciativa no confrontara los objetivos básicos de los sectores, como por ejemplo no se puede estar en contra de la productividad, sino plantear bajo que esquemas se integran los criterios de sustentabilidad.
28. Generar esquemas que permitan hacer sinergia entre programas, por ejemplo con propietarios colindantes con bosques. Por ejemplo ajustar las reglas de operación de programas tipo procampo con criterios ambientales. Aquellos predios colindantes con bosque, pueden recibir pago por predio y un premio o bono por acciones de protección de la colindancia forestal.
29. La iniciativa puede pedir el apoyo de actores privados. La fundación mexicana para el desarrollo rural.
30. La iniciativa necesita tocar puntos sensibles de la política federal e identificar las formas de operación en el territorio, si no, será una iniciativa más.

## **6. ANEXOS:**

- a) Síntesis de información vertida por los actores clave
- b) Resultados globales de las entrevistas
- c) Guía de entrevista aplicada
- d) Directorio de actores entrevistados
- e) Directorio general que sirvió de base para la selección de la muestra (archivo Excel)
- f) Presentación en Power Point con resultados del estudio