

# PLATAFORMA DE POLÍTICA FORESTAL PARA EL FUTURO DE MÉXICO

**UNA PROPUESTA POR LA GENTE, POR LOS BOSQUES Y  
FRENTE AL CAMBIO CLIMÁTICO.**

**Grupo Bosques**

Febrero, 2012

## **EL PROCESO ELECTORAL: UNA OPORTUNIDAD PARA PENSAR EL DESARROLLO FORESTAL EN UN PROYECTO DE PAÍS**

Somos un conjunto de organismos de productores, organizaciones sociales, así como estudiosas/os de la problemática ambiental, forestal y del desarrollo de México, nos hemos agrupado en la iniciativa G-Bosques y con base a nuestra experiencia elaboramos una propuesta de agenda para consolidar la política forestal del país.

Nuestros planteamientos provienen de un largo proceso de reflexión y práctica sobre la mejor forma de gestionar los recursos naturales forestales, buscan la mejora económica de la actividad forestal, los servicios ambientales, el bienestar de las poblaciones y los territorios<sup>1</sup>, el fortalecimiento de la gobernabilidad y el capital social de las comunidades frente a fenómenos como el crimen organizado y la tala clandestina.

### **TRES MIRADAS DE LA ACTIVIDAD FORESTAL:**

Las decisiones de política forestal son definidas en lo fundamental por la mirada hacia los bosques en tres perspectivas que consideramos complementarias y necesarias:

El desarrollo de producción primaria eficiente a través de **plantaciones**, la **conservación** de las tierras y recursos forestales; y el **manejo productivo de bosques** (silvicultura comunitaria)

## **A) LAS PLANTACIONES**

Los grupos industriales promueven el incremento de la superficie de las plantaciones bajo el argumento de que los bosques manejados tienen una baja productividad y eso genera una materia prima costosa que compromete la competitividad del sector.

<sup>1</sup> En este texto, se entiende por “territorio”, el espacio con una “identidad singular” (Da Silva y Takahi, 2005) generada por los procesos significativos de la gestión forestal, que incluyen diversos actores, instituciones y alianzas que se establecen en la práctica social en torno de las actividades económicas, políticas y culturales. Para efectos prácticos, se puede acercar a la idea de lo integral para señalar que los procesos de la gestión forestal no pueden abordarse para su entendimiento o transformación de manera aislada de su contexto.

Al comparar la producción forestal en plantaciones y en bosques naturales, se debe considerar: que las tierras de los bosques manejados no son aptas para uso agrícola o pecuario y su manejo se basa en la dinámica natural; las plantaciones requieren inversiones cuantiosas y tierras más bien planas, profundas, fértiles y cercanas a las vías de comunicación, donde la producción agropecuaria es viable, y en la mayoría de casos la producción de alimentos resulta de gran importancia social.

Además las plantaciones generan una problemática social asociada con la renta de las tierras como única alternativa; la disminución de opciones de trabajo directo en las tierras; expulsión de los poseedores y la progresiva pérdida de control sobre esas tierras; baja la disponibilidad de alimentos y, disminuye la disponibilidad de agua.

Los riesgos ambientales de las plantaciones de monocultivos, pueden ser la desertificación de las regiones; mayor vulnerabilidad frente a la irrupción de plagas y enfermedades; impactos por el uso de agroquímicos contaminantes y de las maniobras operativas, principalmente cuando es a gran escala.

Sin embargo las plantaciones pueden ser un instrumento para la ampliación de la superficie forestal del país, la provisión de servicios ambientales, disminución de la fragmentación de los bosques, la captura de carbono. Si generamos un modelo propio que sea socialmente justo, ambientalmente responsable, pueden contribuir al abasto del mercado interno, al crecimiento de la industria forestal, al desarrollo sustentable de las regiones forestales de México, ser complementarias del manejo y aprovechamiento de bosques naturales. Para ello, se requiere del diseño y aplicación de medidas efectivas que prevean los riesgos sociales, ambientales y que privilegien el manejo forestal comunitario como eje fundamental.

## **B) LA CONSERVACIÓN CON RESTRICCIÓN DE USO Y APROVECHAMIENTO<sup>2</sup>.**

La sociedad es cada vez más consciente de la utilidad ambiental de los bosques y selvas, como albergues de la biodiversidad, la captura de carbono, el paisaje que ofrecen, además se reconoce su participación en los procesos ecosistémicos. Y también se cree que para asegurar que sigan cumpliendo con estas funciones hay que mantener las motosierras alejadas y evitar actividades de aprovechamiento.

Esto ha ocasionado la aplicación de políticas de conservación con restricciones de uso que limitan el aprovechamiento de los recursos naturales, la reducción de los programas orientados a la producción forestal de bosques manejados, endurecimiento de los procedimientos para las autorizaciones y supervisión estrecha en el aprovechamiento legal, proliferación de programas como el de “pagos por servicios ambientales” que provocan propietarios dependientes de los subsidios al igual que el reciente interés por la reducción de emisiones por degradación y deforestación.

---

<sup>2</sup> Para los efectos de este documento, por “conservación con restricción de uso y aprovechamiento” se entiende la limitación de usos, extractivos o disruptivos, como forma principal de conservar los ecosistemas y servicios ambientales, en los términos que señala la ley ambiental o la de Vida Silvestre, tomando en cuenta que las definiciones de la ley forestal y la de vida silvestre no excluyen el manejo forestal extractivo. Omitimos utilizar “Conservación Pasiva”, por reconocer que la conservación implica un conjunto de actividades planeadas y concertadas y omitimos también utilizar “protección estricta” por considerar que puede sugerir que todo uso reduce la protección y porque no cubre las muy diversas modalidades de conservación.

Frecuentemente, el resultado de las medidas orientadas hacia **la restricción de uso** es una condición de acceso libre que **conduce a mayor degradación** de los recursos naturales y un envejecimiento del bosque, así como una mayor incidencia e intensidad en los ataques de plagas, enfermedades e incendios, a la par que ocurre el deterioro de la calidad de vida de la población, la reducción de oportunidades de empleo y la pérdida de la gobernabilidad de comunidades y regiones.

### **c) EL MANEJO FORESTAL COMUNITARIO SOSTENIBLE EN BOSQUES Y SELVAS MANEJADOS.**

La experiencia mexicana del manejo forestal comunitario (MFC) basado en la gestión comunitaria, ha evidenciado ser la forma más viable y deseable para el manejo de los recursos forestales y su preservación de largo plazo. Frente a los dos paradigmas de la producción basada en plantaciones y la de conservación, **la silvicultura comunitaria muestra beneficios y fortalezas sustanciales.**

El MFC ha propiciado directa e indirectamente la mejora de la calidad de vida, demostrando que las empresas sociales comunitarias tienen viabilidad y plena vigencia en un mercado abierto, como instrumento del desarrollo social y económico así como de la conservación de los propios recursos forestales.

## **AGENDA PARA UNA POLÍTICA FORESTAL DE ESTADO**

Hemos expuesto tres perspectivas del sector y ahora presentamos una serie de principios que son condición necesaria para lograr un urgente acuerdo nacional con carácter incluyente que logre soportar el paso de las administraciones y así impulsar el sector:

- a) **El Manejo Forestal Comunitario (MFC) es una opción indispensable para el desarrollo sustentable de los territorios y de las poblaciones**, como salvaguarda de las condiciones de vida de la población, el desarrollo de infraestructura, la derrama económica y la gobernabilidad: debe ser el eje de una política forestal;
- b) La producción generada mediante MFC es viable en un mercado abierto y tiene amplios márgenes de mejora: el Estado debe promover, proveer los activos públicos y propiciar condiciones de mercado que permitan mejorar las condiciones de competitividad de los productores sociales forestales;
- c) El MFC es la estrategia más eficaz para conservar el uso forestal de las tierras y asegurar la provisión de los servicios ambientales; y
- d) Se puede contribuir al **desarrollo rural integral sustentable**, impulsando un funcionamiento armónico con otras actividades económicas y culturales en las mismas áreas.

De acuerdo con esas definiciones, una **política de Estado** debe considerar los cinco objetivos siguientes:

1. Promoción del aprovechamiento forestal con la mayor cantidad posible de beneficios para la población e impulso a las cadenas de valor en manos de los dueños de los recursos forestales;
2. Garantía de conservación y mejora de los bienes y servicios ambientales, con base en el aprovechamiento productivo y en esquemas de restricción de uso de los

recursos naturales, establecidos con criterios objetivos, concertados y con las compensaciones adecuadas;

3. Protagonismo incluyente de los dueños y poseedores de las tierras forestales, en el diseño y ejecución de las políticas ambientales;
4. Adecuaciones de la acción gubernamental y el marco normativo para la provisión de activos públicos productivos (camino, electrificación, distribución de combustible y telecomunicaciones); servicios básicos (agua limpia, salud y educación básica y media de calidad) y condiciones para la competitividad territorial (aplicación de la ley, reducción de la corrupción y control del contrabando forestal y otras formas de crimen organizado);
5. Articulación de los aprovechamientos de recursos forestales y áreas de aptitud forestal con otras actividades y procesos, que ocurren en los territorios rurales.

**Para alcanzar estos objetivos proponemos una agenda organizada en cinco aspectos:** desarrollar el potencial productivo forestal del país; la silvicultura como en una industria forestal local y regional con alta generación de empleo; conservar y mejorar los ecosistemas forestales con su manejo comunitario; mejorar el desempeño gubernamental y; mejorar el marco jurídico y de regulación.

## **1.- DESARROLLAR EL POTENCIAL PRODUCTIVO FORESTAL DE MÉXICO**

### **1.1.- DESARROLLAR EL POTENCIAL Y RENTABILIDAD DE LA PRODUCCIÓN PRIMARIA.**

México tiene condiciones privilegiadas para una alta productividad en bosques manejados y plantaciones, su diversidad biológica ofrece amplias posibilidades para el aprovechamiento de productos como hongos, resinas, miel, turismo, etc. (no maderables).

El aprovechamiento del potencial productivo, requiere abordar simultáneamente cinco objetivos:

1. Incorporar las tierras forestales con potencial productivo, al manejo regular y legal;
2. Ampliar la aplicación de técnicas silvícolas ya probadas para las diversas condiciones de los bosques y selvas mexicanas;
3. Armonizar el abastecimiento a las necesidades de la industria primaria y manufacturera; aplicar mejores técnicas de extracción que reduzcan el desperdicio y los impactos sobre el renuevo y la funcionalidad de los ecosistemas;
4. Incorporar a los planes de manejo el aprovechamiento de especies maderables “no convencionales” (encinos en los bosques templados y “comunes tropicales” en las selvas), especies forestales no maderables, la leña de uso doméstico, los usos económicos no extractivos y áreas de protección para biodiversidad.
5. Generar las condiciones adecuadas para el impulso selectivo y cuidadoso de plantaciones con las salvaguardas sociales y ambientales apropiadas.

**DE ACUERDO CON LOS CINCO OBJETIVOS FORMULADOS, LA AGENDA FORESTAL DEBE INCLUIR:**

- 1.1.1- El reforzamiento y flexibilización regionalizada de los apoyos ya existentes para la preparación de los planes de manejo, obtención de los permisos correspondientes** y el aligeramiento de la carga regulatoria mediante la mejora y descentralización del procesamiento en la gestión, la aplicación y profundización de los

mecanismos de autorización inmediata contemplados en la ley forestal, particularmente como incentivo a predios y técnicos con historial favorable.

- 1.1.2- La mejora y adecuación de los programas de apoyo a programas integrales de desarrollo forestal comunitario y no a componentes aislados de apoyo**, reformar el Programa de Reforestación a fin de darle un efecto de mejora genética y también desarrollar y transferir tecnologías para el aprovechamiento de especies no convencionales, tanto maderables como no maderables, en particular el encino y especies tropicales.
- 1.1.3- Favorecer la integración multimodal y democrática de las empresas que consideren esquemas de articulación justos y equitativos entre los sectores involucrados**, y establecer planes de abastecimiento que identifiquen con precisión las dimensiones, calidad de la materia prima y documentar en el corto plazo las tecnologías de extracción que han sido exitosas, de bajo impacto ambiental para integrar un programa extenso de difusión y capacitación basado principalmente en modalidades de campesino a campesino.
- 1.1.4- Generar y desarrollar hasta la fase de aplicación las tecnologías para el aprovechamiento sustentable de especies no maderables**, crear las normas y manuales que guíen la gestión de dichos recursos, integrar los planes de manejo regulares, la designación de áreas específicas para la protección de la biodiversidad y, en el caso de áreas protegidas, las especificaciones del plan de manejo del ANP, que debe incluir las características necesarias para la formulación de los planes de manejo predial. Los programas de pagos por servicios ambientales deben promover el uso productivo de los sistemas forestales, beneficios para sus dueños y sólo como última instancia cubrirán los costos de oportunidad de la segregación productiva.
- 1.1.5- Establecer estrategias de manejo de fuego y de salud forestal**, enfatizando la prevención, con la participación de los agentes más destacados y la incorporación de un esquema de consulta amplio e incluyente.
- 1.1.6- Revisar las reglas de operación y los techos presupuestarios del programa de fomento a las plantaciones**, a fin de hacerlo más flexible y accesible, con modalidades de varias escalas y fines de la producción, identificar las mejores ubicaciones y composición de las plantaciones para la formación de corredores biológicos, dar prioridad a los proyectos ubicados en dichas áreas y tipos de plantación.
- 1.1.7- Establecer las medidas necesarias para evitar los riesgos ambientales y sociales de las plantaciones**, entre las que se debe privilegiar una normatividad que proporcione certidumbre, medios de arbitraje contractual y tutela de derechos de las comunidades, prevenga la pérdida de oportunidades locales de empleo y la provisión alimentaria.

## 1.2.- UNA INDUSTRIA LOCAL Y REGIONAL, EFICIENTE Y DE ALTA GENERACIÓN DE EMPLEO.

A pesar de una demanda creciente e insatisfecha, existe una industria instalada desaprovechada; la mayoría de las unidades industriales forestales opera con equipos anticuados y en malas condiciones, sus procesos generalmente son inadecuados y poco eficientes en términos de productividad, baja calidad de los productos, se genera una tasa elevada de desperdicio; combinados estos factores, el resultado es la reducción de la rentabilidad hasta márgenes de inviabilidad y descapitalización.

**La política de industria forestal debe orientarse fundamentalmente a la integración local de las cadenas de valor, con el objeto de incrementar la competitividad de los territorios forestales en términos de oferta de oportunidades de empleo, retención de excedentes económicos, desarrollo de infraestructura productiva y social;** este enfoque toma en cuenta la rentabilidad como condición esencial y necesaria, pero no única, al servicio de la optimización de los beneficios de la industria para los dueños del recurso, la población de las zonas forestales del país y la calidad de los territorios; los lineamientos de la política de industria forestal deben considerar:

- 1.2.1. Mejoramiento del estado y uso de los equipos convencionales existentes,** en el corto plazo y la selección, prueba, desarrollo y aplicación de tecnologías de alta rentabilidad, bajo costo y alta capacidad de absorción de mano de obra.
- 1.2.2. Reducción de los desperdicios y aprovechamiento de recursos utilizables mediante mejora en los procesos de aserrío** y utilización de productos de dimensiones reducidas en manufacturas o productos de madera reconstruida.
- 1.2.3. Garantizar un esquema de acompañamiento de calidad,** de carácter interdisciplinario, para el desarrollo de las empresas sociales, incluyendo los aspectos de orden técnico, gerencial, administrativo, de mercado, financiero y de gestión de recursos públicos.
- 1.2.4. Promover alianzas estratégicas entre empresas sociales y el sector privado,** en las cuales prevalezca, una visión regional, el fortalecimiento del papel activo de las comunidades, su control sobre sus recursos, el incremento de su injerencia y participación accionaria.
- 1.2.5.** La aplicación de estas líneas de desarrollo de la industria, requiere una **modificación de las formas de intervención gubernamental,** con la reorientación de los conceptos de inversión del presupuesto para dar suficiencia a las inversiones requeridas, así como **resolver las barreras para el financiamiento crediticio y también establecer una acción sustancial y persistente de fomento a buenas prácticas industriales,** con la documentación de esas buenas prácticas y las diferentes estrategias para la generalización de su aplicación.

## **2.- CONSERVAR Y MEJORAR LOS RECURSOS NATURALES Y BENEFICIOS AMBIENTALES DE LOS ECOSISTEMAS FORESTALES CON EL MANEJO COMUNITARIO DE LOS BOSQUES**

Es necesaria una política forestal que promueva la conservación de dichos ecosistemas y recursos, debe considerar como eje al manejo productivo con beneficios directos para los dueños y poseedores de los recursos, tanto desde la perspectiva de la viabilidad de aplicación de las regulaciones, como del potencial de fórmulas de uso de los recursos que generan beneficios incrementados para sus dueños.

Es urgente fortalecer el diálogo, sobre la base de generar y compartir información de calidad sobre la naturaleza de los procesos en los bosques y establecer con mayor precisión cuáles son los objetivos específicos de los bienes que se procura conservar y tomar las decisiones de manera incluyente y con conocimiento más sólido, es indispensable en la construcción de consenso e instituciones robustas.

## 2.1. PROTECCIÓN EFECTIVA DE LA BIODIVERSIDAD

Aunque el manejo extractivo con prácticas sustentables es eficaz en el mantenimiento del uso forestal de la tierra y es la principal fuerza para evitar la deforestación, tiende a la simplificación de los ecosistemas y con ello una pérdida de biodiversidad, también se presume que algunas especies no pueden desarrollarse en ecosistemas forestales manejados, por lo que se debe establecer, como medida principal de conservación de la biodiversidad la inclusión en los planes de manejo la segregación de algunas áreas diseñadas cuidadosamente en función de los recursos de biodiversidad existentes y de la reducción de la fragmentación de los ecosistemas; en algunos casos, se puede justificar la restricción de acceso a los recursos forestales en espacios de mayor amplitud, aplicando las modalidades de protección que contempla la ley..

Sin embargo, en muchos casos la condición de área protegida no cumple sus propósitos cabalmente y en otros provoca efectos contrarios al dejar los territorios sustraídos del aprovechamiento legal por efecto de los decretos de protección, como condiciones de acceso abierto sin regulación, los dueños de los recursos pierden interés en el cuidado de sus tierras. En este marco, las políticas de protección de los ecosistemas mediante ANP deben considerar los siguientes lineamientos:

- 2.1.1. Llevar a cabo procesos de información y consulta suficiente**, en todos los casos en que se proponga establecer la restricción de acceso a los medios de vida de los dueños de predios forestales;
- 2.1.2.** Suprimir los requisitos extraordinarios para el aprovechamiento de los recursos naturales en áreas con restricción de uso, el plan de manejo debe contener las características suficientes para la formulación de los planes prediales y la consecuente gestión de autorizaciones;
- 2.1.3.** Canalizar los recursos suficientes, preferentemente a través del fomento de actividades productivas, a fin de que se mantengan los beneficios del aprovechamiento de los recursos naturales;
- 2.1.4.** Llevar a cabo una evaluación general y revisión de la vigencia y ajustes necesarios de los decretos de áreas protegidas.

## 2.2. INCREMENTAR LA FUNCIÓN PROTECTORA DE LAS CUENCAS HIDROGRÁFICAS

La condición de las cuencas es esencial tanto para el suministro de agua como para la protección contra los daños causados por la dinámica de las aguas; en ambos aspectos tiene un papel central la conservación de un dosel arbolado persistente.

Una agenda para la conservación de las funciones ecosistémicas de las cuencas debe incluir:

- 2.2.1. Medidas específicas para la conservación e incremento de los servicios ambientales hídricos** con la canalización de inversiones en mejora de los sistemas de aprovechamiento, donde la utilización de sistemas extractivos eficientes acelera la regeneración de los sitios intervenidos y estimula la captura de carbono;
- 2.2.2. Promoción de prácticas de manejo de las cuencas**, mejora de caminos con especificaciones para el manejo regulado del agua y prevención de los incendios;
- 2.2.3. Adecuación y suficiencia en los componentes del PROÁRBOL** y también en otros programas como el de empleo temporal, de caminos rurales y de ganadería;

**2.2.4. Expansión de modelos de gestión de cuencas con la participación de los órdenes locales de gobierno y los usuarios del agua;**

**2.2.5. Revisión del programa actual de pago por servicios hídricos** en cuanto a la orientación hacia la inacción y a los supuestos de focalización por susceptibilidad y también la insuficiencia del cálculo del costo de oportunidad.

**2.3. REFORZAR EL PAPEL DE LOS ECOSISTEMAS EN LA MITIGACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO Y AVANZAR URGENTEMENTE A TOMAR MEDIDAS DE ADAPTACIÓN EN Y DESDE LOS BOSQUES**

El cambio climático es una de las principales amenazas de nuestra era y sus efectos están dejándose sentir de manera más acelerada que los pronósticos. Los bosques y selvas son vulnerables a los efectos del calentamiento y son a la vez trascendentes en la dinámica de los cambios atmosféricos responsables del cambio climático.

Los ecosistemas forestales son vulnerables al cambio climático por el cambio de patrón de las plagas y enfermedades, así como por el cambio en las áreas de adaptación de las especies y variedades de los organismos frente al aumento o la reducción de la humedad; para México la carencia de humedad está prevista como dominante, el cambio climático ya se está manifestando con la mayor incidencia e intensidad de los fenómenos meteorológicos extraordinarios, como incendios, huracanes y precipitación excesiva, lo cual obliga a tomar medidas de adaptación a dichos cambios; sin embargo, este aspecto de las perspectivas de políticas frente al cambio climático ha sido muy poco reconocido y atendido.

**2.3.1. Es necesario emprender, la integración de una estrategia específica de adaptación** basada en el mapeo de las modificaciones climáticas y las estimaciones de los cambios que significan en términos de incidencia de plagas y enfermedades, rangos de adaptación de especies y variedades relevantes, estrategias financieras de manejo de riesgos o medidas de contingencia ante catástrofes meteorológica, entre otras.

**2.3.2. Mejorar el entendimiento de los fenómenos, y repercutirlo en las medidas de mitigación.**

**2.3.2.1.** En el campo de la mitigación, precisar con detalle cuáles procesos específicos de producción, -y en qué medida, según el caso- se refieren las emisiones de Gases de Efecto Invernadero, toda vez que se advierte una deficiencia conceptual y de desarrollo de los parámetros necesarios para la formulación de las medidas para reducir dichas emisiones, especialmente en lo que se refiere al valor del manejo extractivo para la reducción de la deforestación.

**2.3.2.2.** Profundizar los conocimientos sobre los ciclos de vida de los productos forestales, ya que los bosques sin aprovechamiento, en el mejor de los casos, están en equilibrio, sin capturar bióxido de carbono mediante la fotosíntesis, mientras que los bosques manejados generan ciclos de crecimiento posterior a las cosechas, en el proceso de regeneración que implican las prácticas de manejo (Challenger, 2010). En esos mismos cálculos y ajustes, deben considerarse también los co-beneficios del manejo forestal sustentable.

**2.3.2.3.** Calcular el balance de gases de manera integrada, se involucre a todos los actores relevantes, evitar fugas y distorsiones propios de los conceptos y el modelo actual centrado en la reducción de emisiones sólo de las superficies forestales.

**2.3.3. La estrategia de Reducción de Emisiones por Degradación y Deforestación.** REDD+ puede ser una oportunidad para articular cambio climático y desarrollo, evitar

que se convierta en un esquema de transacción de carbono y sea una articulación de políticas de desarrollo territorial; que ataque las causas de fondo de la deforestación y degradación, se sustente en el valor de lo productivo, se base en la participación y rendición de cuentas, por lo que se requieren las salvaguardas siguientes:

- 2.3.3.1.** No tendrá una orientación de restricción de las comunidades hacia sus medios de vida.
- 2.3.3.2.** Los recursos de REDD+ deben ser adicionales a los actuales y no significar una reducción de los recursos disponibles para el desarrollo forestal integral.
- 2.3.3.3.** Todas las decisiones deben cumplir los principios de decisión consensuada, incluyente e informada, lo que significa la promoción de acciones de difusión y capacitación. Este tipo de propuestas ha sido desarrollada por el Servicio Forestal Canadiense y su Proyecto de Medición del Carbono Forestal en Canadá (ver Werner, Kurz, 2009).

#### **2.4. MEJORAR EL PROGRAMA DE REFORESTACIÓN**

Los programas de reforestación han sido aplicados más como una política mediática que de desarrollo o mejora ambiental, por lo que su eficacia como vía para el incremento de superficie forestal está cuestionada por la ausencia de articulación de estos programas en una visión amplia de los territorios, la producción forestal y por el hecho de que han sido ajenos a los intereses de las comunidades. No cumple con la producción de madera, la provisión de leña y otros; esta problemática tiene causa en múltiples problemas de ejecución y, sobre todo, en la asignación de metas cuantitativas excesivamente altas, en detrimento de la calidad técnica y de la apropiación, planeación, ejecución y evaluación de los programas; estas deficiencias se amplifican y consolidan por la opacidad y falta de precisión de los resultados oficiales. Por tanto, una agenda de mejora de este instrumento debe incluir:

- 2.4.1.** La planificación con las comunidades de acuerdo con los planes de uso de sus tierras;
- 2.4.2.** Adecuación y flexibilización de las reglas de operación para la ejecución de los programas de reforestación
- 2.4.3.** Desarrollo de los medios técnicos e infraestructura para la adecuación a las nuevas orientaciones, con énfasis en la participación de las comunidades involucradas y la creación de capacidades locales para la planeación y ejecución de la reforestación.

### **3.- UN DISEÑO INSTITUCIONAL FUNCIONAL Y UNA GESTIÓN CORRESPONSABLE CON LA SOCIEDAD**

En la década anterior, el sector forestal sufrió una transformación profunda se integro al sector ambiental así la Dirección General Forestal, ubicada dentro de una subsecretaría dedicada a los recursos naturales, fue sustituida por seis instancias: la subsecretaría de Planeación, que integraría la información y establecería la planificación, estrategias y objetivos; la subsecretaría de Fomento y Normatividad, que llevaría a cabo el diseño de instrumentos de regulación y fomento; la subsecretaría de gestión, que aplicaría los instrumentos regulatorios y la CONAFOR, como órgano ejecutivo de las políticas de fomento.

Adicionalmente, la propia SEMARNAT llevaría la agenda internacional en la unidad correspondiente y otra unidad de coordinación sería responsable de la participación social, mientras que la PROFEPA se encargaría de la vigilancia. Además, las importantes áreas de conservación y gestión de la vida silvestre y la biodiversidad fueron encomendadas a tres instancias autónomas, la capacitación a cargo de un Centro especializado en esa materia y el Instituto Nacional de Ecología apoyaría, en ocasiones de manera sobrepuesta, con la subsecretaría de fomento y normatividad.

En un contexto de reducción del aparato gubernamental, las gestiones y procedimientos se multiplicaron con el nuevo diseño, a la vez que las capacidades de las áreas responsivas disminuyó considerablemente y la gestión se hizo mucho más compleja y contradictoria, con resultados que, salvo evaluación rigurosa que consideramos urgente, apuntan más a una disminución de la eficacia institucional, al incremento de los costos de transacción, la discrecionalidad y las contradicciones de criterios en actos de autoridad, que a una mejora proveniente del nuevo esquema.

A juzgar por los resultados, el modelo no ha dado resultados que se reflejen en la mejoría del sector o en los parámetros de desempeño de las instituciones gubernamentales y la anunciada descentralización prácticamente fue olvidada antes del término del sexenio 2000- 2006; la localización de la CONAFOR en Guadalajara, por su parte, no ha acarreado ningún beneficio a la institución ni a los usuarios y, por el contrario, ha encarecido la operación de la Comisión y los costos de sus usuarios e interlocutores; el aislamiento respecto de las agendas de desarrollo rural y social, gestión del agua y turismo genera dispendio de recursos, innecesarios costos administrativos, de transacción y un desgaste para la gestión.

### 3.1. UN MEJOR DISEÑO INSTITUCIONAL.

Es necesaria una evaluación objetiva y sustancial para el reacomodo de los elementos gubernamentales, de manera que las instituciones tengan una operación funcional y con criterios razonables, predecibles y transparentes, incluyendo, de manera prioritaria:

- 3.1.1. Una revisión general de los procedimientos para la gestión forestal, sobre la cual se establezca la fusión y competencias de cada área, evitando trámites innecesarios y duplicación de procedimientos en diferentes instancias; como derivado de ese ejercicio, se debe establecer el patrón de cargas de trabajo de cada área para dotarla de los recursos materiales y humanos necesarios.
- 3.1.2. Desarrollar un intenso programa de selección, generación y mejora de recursos humanos, tanto gubernamentales como gestores, de manera tal que los funcionarios y sus interlocutores cuenten con el perfil adecuado y calificación profesional para una gestión eficiente y, a la vez, para la reducción de las condiciones de conflicto en la propia gestión.
- 3.1.3. Desarrollar la capacidad y aprovechar las posibilidades del concepto de gobierno digital, para reducir el costo administrativo a fin de disponer de recursos materiales y humanos para la mejora de la calidad del servicio público del ramo forestal; integrar y proporcionar información actualizada y transparente sobre los procedimientos administrativos, beneficiarios de programas, promoventes de aprovechamientos y usos de los ecosistemas forestales y; descentralizar auténticamente la gestión, hasta ponerla en manos de los agentes locales, tanto gubernamentales como de la

sociedad.

- 3.1.4. Formular un programa de descentralización progresivo y concertado con los órdenes de gobierno y la sociedad, a fin de aplicar un principio subsidiario, con el reconocimiento de la diversidad regional;
- 3.1.5. Reducir la dimensión de las oficinas centrales de la CONAFOR y demás dependencias responsables del sector, así como suprimir la oficina en la ciudad de Guadalajara.
- 3.1.6. Avanzar en la integración intersectorial y un enfoque territorial de la planeación, concertación, gestión y ejecución de las políticas públicas del sector forestal, desde la óptica del desarrollo forestal, el alineamiento de las políticas y acciones de los sectores que concurren con el forestal en los predios, localidades, municipios, regiones, estados y en el orden nacional. Es prioritaria la integración de órganos colegiados, operación y coordinación en las circunscripciones de las cuencas hidrográficas y los distritos de desarrollo rural.

### 3.2. GESTIÓN BASADA EN LA CONCERTACIÓN, LA INCLUSIÓN Y LA CORRESPONSABILIDAD

En el año 2000 el gobierno federal anunció el fomento de la participación social y la transparencia, así como la instrumentación de medidas proactivas para la equidad de género y etnia. El cambio institucional más importante en este terreno fue la creación de la Unidad de Participación Social y Transparencia.

Sin embargo, el manejo de la concertación en el sector forestal quedó a cargo de la CONAFOR, que estableció una coordinación para atender esta agenda, junto con la coordinación de las gerencias regionales. En lo formal y legal, la interlocución entre la autoridad y la sociedad permaneció en el Consejo Nacional Forestal (CONAF).

Por otro lado, de manera paralela existen muy variados espacios de interlocución, cuya mejora y alineación, son desafíos para la siguiente administración. En este conjunto de órganos, se identifican los consejos del sector ambiental, comenzando por el Consejo Nacional para el Desarrollo Sustentable, con una operación que ha logrado continuidad, pero muy escasa incidencia en las decisiones del sector; también los consejos de *vida silvestre* y de *áreas naturales protegidas*, que tampoco parecen influenciar de manera sustancial; el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable tiene un mandato que, aplicado de manera estricta, subsume al CONAF y lo correlaciona con las demás actividades que se llevan a cabo en los territorios donde se desarrolla la gestión forestal y también cabe destacar, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, que tiene importantes funciones de concertación en materia de normas, programas y leyes.

Un aspecto crítico en la participación es la deficiencia y deterioro en la calidad y oportunidad de la información disponible, además de limitar una planificación adecuada, ha introducido un factor de desconfianza que obra en contra de las condiciones adecuadas para la construcción de acuerdos y se ha constituido en motivo de fricción.

En lo que se refiere a la gestión puesta en práctica, la participación de los órdenes de gobierno estatal y municipal es escasa, como son escasos también los esquemas de corresponsabilidad de la aplicación de las políticas en terreno, a través de la ejecución de los programas y el manejo de la información.

Nos pronunciamos por un cambio de orientación para la promoción de la participación de los órdenes de gobierno y de la sociedad, especialmente las organizaciones de los productores, de manera incluyente y en un marco de corresponsabilidad, que trascienda los esquemas que limitan la participación a consultas circunstanciales y asistemáticas. Este concepto de participación y concertación está estrechamente relacionado con el diseño institucional, del que los órganos de diálogo son parte y requiere de esfuerzos e inversiones en recursos para crear las capacidades y condiciones que permitan ponerlo en práctica. Entre las principales medidas para mejorar la concertación y participación corresponsable, están:

- 3.2.1 Apoyar el fortalecimiento organizativo, las dinámicas colaborativas y los procesos de fortalecimiento de capacidades que contribuyan a la manifestación de una ciudadanía capaz de participar de manera responsable, informada y efectiva en las decisiones y la ejecución de las políticas forestales. Eso incluye el auspicio de redes, el fomento de observatorios ciudadanos, la mejora de la información y la consideración de las organizaciones de productores como objeto de interés público;
- 3.2.2 Respetar y fortalecer el papel de los órganos de concertación, de manera que tengan un funcionamiento eficaz, con construcción de consensos, manejo de información oportuna, suficiente y recursos para operar, así como perfeccionar las características y marco legal de estos órganos para cumplir sus funciones;
- 3.2.3 Desarrollar y perfeccionar los esquemas de corresponsabilidad en la ejecución de los programas, los procesos de evaluación y acciones directas;
- 3.2.4 Correlacionar el funcionamiento del CONAF con otros espacios de concertación como los consejos de cuencas, el consejo de Desarrollo Sustentable, los consejos de desarrollo social, el Sistema Nacional de Lucha contra la Desertificación y, muy particularmente, el Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable, al que se debería incorporar el CONAF;
- 3.2.5 Mejorar sustancialmente el proceso de diseño, generación, sistematización y difusión de la información significativa para la toma de decisiones y la evaluación de la gestión forestal, resolviendo el grave rezago actual y estableciendo la concertación y condiciones para el reconocimiento y confianza sobre la información relevante, así como el diseño de indicadores que señalen de manera elocuente las condiciones del sector y las tendencias de avance o retroceso.

#### 4.- UN MEJOR DESEMPEÑO GUBERNAMENTAL

Sobre la base de una indispensable revisión del arreglo institucional, el funcionamiento gubernamental debe mejorar en muchos aspectos, relacionados con una planificación eficaz, con el diseño, aplicación de los programas de fomento y con una mejora regulatoria, que han sido señaladas reiteradamente como causas del estancamiento y disfuncionalidad del sector.

La carencia de información de calidad, la ausencia de un diseño adecuado y consensuado de objetivos y metas, la dispersión propia del diseño institucional actual, las limitaciones y conflictos de interés en el proceso de evaluación, así como la disfuncionalidad de la participación social y de los órdenes de gobierno, han llevado a

una gestión gubernamental que se puede calificar de *reactiva*, al responder sólo a las coyunturas y no al trazo de una ruta que considere el corto, mediano y largo plazo, de manera coherente.

La ejecución de un gasto que alcanza un monto respetable, continúa aislada sectorialmente, desperdiciando recursos destinados al campo, al desarrollo social y con las consecuencias de efectos indeseables (Chapela, 2007); las reglas de operación son complejas, de alto costo de transacción y frecuentemente inadecuadas para el mejor logro de los objetivos de cada componente, recientemente han sido sustituidas por los llamados *programas especiales y lineamientos*, que reintroducen elementos de opacidad y discrecionalidad que la ley dispone evitar a través de las *reglas*; los programas tienden a establecer una dinámica propia, con un fin en sí mismos sobre los intereses de los usuarios y de los objetivos de los programas fueron creados y tienen una orientación individualizante, que no ayuda al fortalecimiento comunitario ni organizativo y deja de lado la provisión de activos públicos. Por otro lado, en un movimiento pendular, las prioridades presupuestarias se han cargado hasta en un 83% hacia fines de conservación sin producción, desalentando la innovación y competitividad.

La mala regulación de la gestión forestal ha sido señalada como una de las principales causas del mal comportamiento del sector, al tener elementos de sobre regulación o inaplicabilidad por exceso de condicionamientos y requisitos, así como adolecer de discrecionalidad, tanto en su tramitación como en la vigilancia de su cumplimiento, al grado que está operando como un incentivo al uso ilegal de los recursos naturales o al abandono de las tierras, que quedan en condición de vulnerabilidad ante las presiones para el cambio de uso.

En estas condiciones, la agenda para el nuevo periodo debe incluir mejoras que aborden las tres dimensiones consideradas:

#### 4.1. PARA MEJORA DE LA INFORMACIÓN Y PLANEACIÓN:

- 4.1.1. **Establecer una base de información de calidad**, reconocida por todos los actores por sus méritos y el involucramiento de los interesados competentes en su diseño y gestión, sobre la que se establezcan los procedimientos y ejercicios de planeación y evaluación.
- 4.1.2. **Formular un Plan Estratégico**, que debe ser consensuado y vinculatorio, asegurando que establezca de manera clara sus objetivos, prioridades, metas e instrumentos.
- 4.1.3. **Adoptar un enfoque territorial** de carácter integral, con la interacción coordinada y subsidiaria de las entidades de los sectores relacionados, como el del agua, desarrollo social y desarrollo rural.
- 4.1.4. **Mejorar los procedimientos de evaluación**, con la participación de los actores y del CONAF, y evitando el conflicto de intereses.

#### 4.2. PARA UN FOMENTO EFICAZ

- 4.2.1. **Presupuestación multianual** sobre base cero, rompiendo el criterio inercial, con un cambio sustancial de la orientación del presupuesto: Equilibrio a favor de la producción en bosque natural, integración, desarrollo industrial y plantaciones;

reorientación hacia el incremento en la proporción de inversión en bienes públicos de infraestructura, conocimiento, capacidades y condiciones de negocios.

- 4.2.2. **Investigación** abundante y enfocada al manejo diferenciado de los sistemas y sus diversos usos. Desarrollo y prueba de tecnologías silvícolas, sistemas de abastecimiento, industrialización hacia la diversificación y las especies no maderables y no convencionales; instrumentación del salto del piloto a la extensión; tendencias, tecnología y desarrollo de logística y mercadeo para la mejor inserción comercial.
- 4.2.3. **Estrategias integradas de financiamiento, crédito y manejo de riesgo:** mejora en la operación programática, con una revisión cuidadosa de reglas de operación de los programas con subsidios, simplificación y automatización de procedimientos, especialmente la asignación orientada a estrategias integrales y no acciones dispersas; aprovechamiento de oportunidades en el contexto ambiental e internacional, dando a los instrumentos de pago por servicios ambientales un sentido productivo; utilización de los recursos de programas de desarrollo rural y social, en el marco de los Contratos de Aprovechamiento de Tierras considerados en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y con un enfoque territorial; establecer y expandir el financiamiento crediticio a proyectos forestales con la habilitación de garantías hipotecarias, dotación de recursos presupuestarios a los organismos financieros de desarrollo, privado y social; adecuar fondos para garantías líquidas, esquemas de descuento de manejo de riesgo y habilitación a la banca social para la captación de ahorro y prestación de servicios financieros.
- 4.2.4. **Desarrollo de mercados y capacidades de inserción comercial:** Asesoría para el arranque de canales de comercialización específicos en productos y destinos de mercado; Generación continua y sistemática de información oportuna de mercados y prospectiva de mediano y largo plazo; Estandarización de productos; Integración del inventario continuo de existencias en pie y productos transformados; promoción de productos y mercados innovadores; mejora de acceso y precios a productos certificados; revisión de la política de comercio exterior para incorporar los principales productos forestales a la categoría de productos básicos y estratégicos que establece la Ley de Desarrollo Rural Sustentable; elaborar perfiles de costos y subsidios de los principales productos de importación y, en su caso, promover las defensas y excepciones aplicables en el marco de los acuerdos y tratados internacionales; promoción de ventas en el exterior; levantamiento sistemático de perfiles de producto – mercado.
- 4.2.5. **Generación de capacidades gerenciales y mejora de los servicios técnicos:** Apoyo sistemático e intensivo en planeación, organización, administración, mercadeo, gestión de regulación y apoyos de subsidios y aspectos productivos tecnológicos, con un esfuerzo sostenido para la mejora de los servicios técnicos, incluyendo la formación de técnicos, la certificación de competencias, la evaluación ligada al registro de ley y la catalogación de méritos y especialidades.

**5.- UN MEJOR MARCO JURÍDICO Y UNA MEJOR REGULACIÓN: LIVIANA Y ÁGIL, PERO SUFICIENTE**

El marco legal del sector forestal es complejo y a la vez insuficiente, al incidir diversos ordenamientos jurídicos y en ausencia de mecanismos que integren dicho universo; la regulación resulta generalmente excesiva para los productores que optan por actuar dentro del marco de la ley, a la vez que deja de lado el control de segmentos importantes de la industria y el comercio de productos forestales, que son claves en la dinámica de la gestión.

Las fallas del aparato regulatorio parecen ser resultado de la combinación de ineficiencias de diseño, operación de instituciones gubernamentales y de una orientación restrictiva, por razones de conservación deficientemente entendida, del manejo sustentable de los recursos naturales; a final de cuentas, el esquema actual de regulación y cumplimiento de la normatividad está resultando una barrera para el desarrollo de la silvicultura sostenible, de las inversiones en el sector, la competitividad y el ordenamiento del uso de las tierras forestales en pro de la conservación de los servicios ecosistémicos y un factor importante en la expansión de las actividades ilegales.

En este contexto, la mejora regulatoria y del marco legal es una faceta de la gestión forestal urgente de ser corregida, para lo que proponemos como agenda en este punto:

- 5.1. **Armonizar el marco legal y normativo** del sector, principalmente mediante la consolidación de la legislación dispersa en las materias ambiental y de desarrollo rural, procurando la homologación de lenguajes, criterios y conceptos, alineamiento de las disposiciones y la supresión de las contradicciones y duplicidad de procedimientos e instancias de autoridad;
- 5.2. **Suprimir requisitos innecesarios** para el aprovechamiento de los recursos naturales, como la MIA en selvas y áreas protegidas, a cambio de integrar los criterios y procedimientos adecuados en los programas de manejo y las normas correspondientes para su formulación.
- 5.3. **Atender de raíz el rezago en la expedición de autorizaciones** y dotar a la autoridad de capacidades para dar trámite expedito a estas gestiones; simplificar los procedimientos, mediante la fusión de trámites y la asignación de una sola instancia de dictamen, así como del desarrollo y aplicación de mecanismos automáticos de autorización en casos de historial sobresaliente y particularmente con el reconocimiento de procedimientos de certificación; Establecer un tiempo de resolución de 30 días naturales en aprovechamientos regulares y de tres días en aprovechamientos por contingencia sanitaria.
- 5.4. **Desarrollo de normas oficiales** para estandarizar, transparentar y reducir la discrecionalidad, particularmente en el caso del aprovechamiento de productos forestales no maderables, cuyo bajo rendimiento económico es insuficiente para cubrir los costos de transacción provenientes de los esquemas de regulación actual;
- 5.5. **Adecuar la normatividad para aplicación en programas regionales** y desarrollar los activos de conocimiento necesario, como base de los planes de aprovechamiento predial, especialmente en las áreas naturales protegidas y con incidencia de especies consideradas en peligro, con alternativas para los diferentes ecosistemas forestales y usos de cada territorio.

- 5.6. **Establecer esquemas de coadyuvancia social en la vigilancia**, coordinados por la PROFEPA, e incluir en la acción de regulación y vigilancia a la industria, almacenamiento y comercialización de productos forestales.