NOTA INFORMATIVA NUMERO 1
RED DE MONITOREO DE POLITICAS PUBLICAS - CCMSS
FEBRERO DEL 2006

Informe de la FAO para la Conafor: "Primera revisión del Programa Estratégico Forestal 2025 y del Programa Nacional Forestal 2001-2006" (Diciembre del 2005)

En Septiembre del 2004, el Gobierno de México firmó un acuerdo con la FAO para que ésta revise la implementación de los PEF 2025 y el PNF 2001-2006. El objetivo de tal proyecto es "contribuir para la implementación de la política forestal mexicana, (...) para establecer un proceso participativo de seguimiento y evaluación de la efectividad real de sus intervenciones". La metodología utilizada por la FAO fue la revisión documental y las consultas de opinión. Este informe evalúa el período 2001-2004.

Las conclusiones del informe de la FAO sobre la revisión de los PEF 2025 y PNF 2001-2006 son esencialmente negativas. A pesar de ser una revisión "inicial y temprana que analiza los primeros pasos de un cambio a largo plazo", alerta sobre la creciente crisis en la cual se encuentra el sector forestal mexicano.

Por un lado, los aspectos sociales y ambientales siguen sin mayores cambios en comparación con el diagnóstico de la situación forestal hecho en estos dos programas en el 2001. Si eso puede parecer aceptable debido a que el informe evalúa el período 2001-2004, las realidades productivas, económicas e institucionales del sector no indican que se dirige hacia mejorías.

Por otro lado, las acciones destinadas a aumentar la productividad del sector (expansión del área de bosques nativos bajo manejo técnico, plantaciones comerciales), al no concretarse, no permiten el crecimiento de una balanza comercial forestal ya en serio retroceso y no permite el abastecimiento nacional. Es más, "constituye una seria amenaza para el logro de los objetivos económicos y sociales del PEF".

Otras alternativas previstas por estos programas como el pago por servicios ambientales y la atracción de la inversión privada no han tenido resultados. Finalmente, el informe señala la poca colaboración de los otros sectores públicos lo que demuestra que la "cultura" forestal todavía no ha llegado a las más altas instancias del Gobierno.

En cuanto al PNF 2001-2006, su deficiencia principal es la poca claridad de sus metas, "muy amplias y diversas, no jerarquizadas y poco cuantificables". Es evidente que las evaluaciones de la Conafor no diferencian entre la "ejecución" y los "logros" de sus acciones y programas. En efecto, los avances presentados por esta institución indican una cantidad importante de acciones y porcentaje de avance altos, pero no analiza la eficacia y la eficiencia de sus acciones. La necesidad de criterios e indicadores más analíticos para el sector forestal se hace urgente debido a que el "Informe sobre la situación del medio ambiente en México 2005" presentado la semana pasada padece también de esta deficiencia.

A continuación presentaremos una selección de la información que proporciona este informe para el PNF 2001-2006 y un resumen de las conclusiones.

Grado de avance del PNF 2001-2006

Metas del PNF 2001-2006	Indicadores
Aumentar la superficie forestal en 1 millón de ha considerando áreas de restauración y plantaciones forestales comerciales	- Reforestación en áreas de restauración totalizó a 772,128 ha en el cuatrienio 2001-2004 - Evaluaciones iniciales indican que la sobrevivencia media al final del primer año, que era menor al 40%, ha ido aumentando de 49% en 2002, a 58% en 2003 y 55% en 2004 - Mala calidad y suministro tardío de las plantas, poca adecuación de especies a los sitios, y falta de mantenimiento y protección de las áreas reforestadas - Plantaciones forestales comerciales cubrían 40.5 mil ha (final 2004) de un total de 331.8 mil ha en proyectos aprobados - Eficacia del programa de plantaciones comerciales es muy bajo: sólo 12.2% de área aprobada entre 1997 y 2004 ha sido verificada - Lento avance de las plantaciones comerciales se debe al monto reducido del subsidio, que cubre aproximadamente el 30% de los costos de establecimiento hasta el tercer año y la falta de financiamiento para afrontar los costos iniciales hasta la verificación
Incorporar al aprovechamiento forestal sustentable 4 millones de ha	- Avance reportado por Conafor indica que se ha apoyado la incorporación de 8.0 millones de ha en el período 2000-2004, con un avance de 200.3% sobre la meta - Información de Semarnat indica que los programas de aprovechamiento vigentes cubren menos de 6.4 millones de ha
Alcanzar una producción forestal maderable de 12.1 millones de m3r/año	- Semarnat reportó una producción maderable (proyectada) de 7.8Mm3 (64% de la meta) para el 2004 - Pero marcado aumento del consumo que subió de 16.1Mm3 a 26Mm3 y 26.7Mm3 en los años 2001, 2002, 2003.
Alcanzar una producción forestal no maderable de 100 mil toneladas/año	- Se reporta un nivel de producción de 104 mil t/a para 2004, por encima de la meta - Pero, mercados y valores de estos productos son muy regionales y los principales beneficiarios son todavía los intermediarios
Crear y promover el mercado de servicios ambientales en 600,000 ha	- Se reporta un avance de 343 mil ha (57% de la meta) que reciben pagos por servicios ambientales en el 2004 - Se perciben a estos pagos como subsidios temporarios a la conservación o al no uso de los recursos forestales y no como pagos por servicios permanentes
Disminuir la superficie afectada por incendios en 35%	- Conafor reporta un avance de 186 mil ha/año (115% de la meta) comparando el promedio del sexenio anterior con el cuatrienio 2001-2004 - Causas de los incendios se mantienen, los recursos y la organización para el combate a los incendios son todavía insuficientes
Disminuir la incidencia en plagas y enfermedades, mediante labores de	- Conafor reporta un avance de 252 mil ha/año (42% de la meta) - Falta adecuado monitoreo y atención oportuna a los brotes de plagas - Trámites para remoción de arbolado afectado son burocráticos, demorados y a veces discrecionales

prevención y control en 600,000 ha/año	
Generar empleo e ingreso directos en 11,700 ejidos y comunidades forestales, mediante la aplicación de programas de desarrollo forestal sustentable	- Se reporta la aplicación de programas de desarrollo en 7,500 ejidos y comunidades, con avance de 64% - Este indicador no permite cuantificar el impacto de los programas sobre los empleos e ingresos, por lo cual su utilidad para la evaluación de su impacto socio-económico es muy escasa
Promover la integración y certificación de 5 cadenas productivas regionales	- Avance reportado es de 21 cadenas microregionales constituidas (70% de la meta) - Revisión documental indica que hay 2 de dichas cadenas en operación
Adecuar el marco regulatorio de la actividad forestal nacional, para simplificar trámites, evitar duplicidades, dar seguridad a la inversión y soporte legal al sector	- Promulgación de la LGDFS y de su Reglamento, al igual que las leyes forestales de 9 Estados - Adecuación del marco regulatorio va más allá de la aprobación de las leyes - Consultas de opinión indican que el marco regulatorio se ha vuelto más complejo y burocrático, dificultando el aprovechamiento de los recursos
Crear un mecanismo de financiamiento, nacional e internacional, a la actividad forestal y una red de esquemas financieros en distintas regiones y estados del país	- Se crearon el Fondo Forestal Mexicano y fideicomisos forestales en algunos Estados, reportando 100% de avance a nivel federal y 22% a nivel estatal - No se encontró nuevos mecanismos de financiamiento internacional operativos a fines del 2004
Coadyuvar al mejoramiento de la calidad de vida y bienestar de 43 etnias que habitan las áreas forestales, integradas por más de 5 millones de habitantes	- Se reportan acciones en 18 etnias, con avance del 42% - Este indicador no es eficaz porque solo contabiliza las acciones realizadas pero no evalúa su resultado - Se recomendó reemplazarlo por indicadores de impacto social y económico
Instrumentar un programa de descentralización integral de funciones, programas y recursos forestales en 20 estados de la República	- Conafor reporta la formación de 7 fideicomisos estatales, 9 leyes estatales y 14 programas estratégicos forestales estatales, con un avance del 40% - Se destaca que la construcción de capacidades institucionales, de planeación y financieras requieren todavía de un proceso de maduración - Se ha mantenido la centralización de las reglas de operación y las decisiones sobre asignación de recursos a los Estados, los que muchas veces son transferidos tardíamente
Forestal las organizaciones	- Se reportan acciones de PROCYMAF en 634 comunidades, apoyando 48 empresas comunitarias, y del PROFAS (desde el 2004) con apoyos

forestales comunitarias vinculándolas a la cadena productiva en un 50%	a 59 organizaciones de silvicultores - Consultas de opinión: se consideró que la promoción de nuevas organizaciones por el PROFAS podría generar conflictos con las preexistentes en algunos Estados
Disminuir los procesos de deforestación y degradación en 18%	- Conafor reporta que la tasa de deforestación se redujo de 401 a 314 mil ha/año en el cuatrienio, con cumplimiento de la meta en 105% - Causas de deforestación continúan actuando

México, DF, 21 de febrero del 2006
Red de monitoreo de políticas públicas
CCMSS

(nota preparada por Marike Michel-
para comentarios favor de comunicarlos a:
reddemonitoreo@gmail.com)