



NOTA INFORMATIVA NÚMERO 19 RED DE MONITOREO DE POLÍTICAS PÚBLICAS – CCMSS JUNIO 2008

Tramitología: un fuerte obstáculo para el sector forestal de México

México tiene una extensión total de 196 millones de hectáreas de las cuales el 73% por ciento está cubierto por diferentes tipos de vegetación natural. En lo que respecta a bosques y selvas la extensión es de 57 millones de hectáreas¹, siendo en su mayoría de propiedad social.

No obstante a ser un país con una enorme extensión y potencial forestal, lo que existe actualmente es un sector forestal débil, desarticulado y con un déficit comercial de casi 5 mil millones de dólares en el 2006², que no reacciona al incremento en la demanda nacional de productos forestales como la madera, el papel, el cartón y los celulósicos.

Una de las causas de la debilidad del sector está dada por las restricciones impuestas por parte de la SEMARNAT para desarrollar el manejo productivo del bosque. El trámite para obtener una Autorización de Aprovechamiento Forestal, no sólo es complicado para el solicitante (en su gran mayoría ejidatarios y comunidades), sino que también lo es para la misma Secretaría al ocasionarle problemas en lo operativo y administrativo, puesto que implica control de pagos, revisión de papeles, inspección en campo, evaluación jurídica y dictaminación.

Como veremos más adelante la complejidad que existe en el proceso de autorización para aprovechamientos forestales implica una inversión de conocimientos, esfuerzos, tiempo y dinero con los que muchas veces no cuenta el dueño del bosque y, que frecuentemente, hacen que desista de cumplir con la reglamentación y busque otras opciones como la renta del bosque, el cambio de uso de suelo o la tala ilegal, todas de impactos negativos para el sector forestal.

Problemas frecuentes al solicitar la Autorización de Aprovechamiento Forestal:

- Falta de Información sobre la documentación a presentar.
- El tamaño del predio no coincide con la superficie real.
- La documentación no coincide con el estudio dasométrico.
- Falta o error en la información del Programa de Manejo (por ejemplo el aprovechamiento real de madera, la existencia de especies de flora o fauna, el número de predios).

Proceso para obtener la Autorización de Aprovechamiento Forestal

Para obtener la autorización de aprovechamiento forestal (SEMARNAT 03-003) según lo establece el Artículo 73 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS), el dueño del bosque debe cubrir el pago de derechos correspondientes al tipo de terreno

¹ SEMARNAT, Anuario Estadístico de la Producción Forestal 2004.

² Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, A.C., Nota 13 "Balanza Forestal Comercial 2006".



forestal, es decir, existe un pago diferenciado cuando se trata de terrenos forestales situados en clima templado, frío, tropical, árido o semiárido; asimismo existe un pago diferenciado en cuanto al volumen de madera que se planea aprovechar. Entre los documentos que debe entregar están el acta con los acuerdos de asambleas, el Reglamento Interno de la comunidad o ejido y copia de los títulos de propiedad del terreno en cuestión.

Reunir y presentar estos documentos es una primera complicación para el dueño del bosque sin los cuales no se puede dar seguimiento a la solicitud. Generalmente estos documentos - que deben estar certificados por el Registro Agrario Nacional- representan el primer problema para el solicitante, ya que una vez presentada la solicitud el tiempo empieza a correr y deben completar la documentación en menos de 15 días hábiles.

Otro paso importante pero complicado es la preparación y presentación de un Plan de Manejo Forestal (PMF) que debe ser integrado y firmado por un profesional forestal. Cumplir con este requisito tiene un costo variable, pero oscila entre 30 y 90 pesos por hectárea, así que un ejido propietario de un terreno forestal de 5,000 hectáreas debe cubrir un costo de la preparación de este Plan de Manejo por un monto de entre 150,000 y 450,00 pesos.

Este trámite regularmente complica el proceso de autorización debido a que las medidas del predio, de tipo de flora y fauna que existen en él, del volumen de extracción y del suelo de restauración, por mencionar algunos, deben ser exactos y coincidentes con el resto de los documentos.

Adicionalmente y de acuerdo al Reglamento de la LGDFS, el plazo establecido de respuesta para la autorización es de 30 días hábiles, pero "si al término del plazo la autoridad no ha respondido se entenderá que la solicitud fue resuelta en sentido negativo". Esta cláusula de *negativa ficta* ha causado controversias entre diversos actores del sector forestal, debido a dos situaciones:

- a) por un lado, la SEMARNAT no cuenta con el personal suficiente para realizar la investigación de campo, el registro y el dictamen en el tiempo señalado, demorando con ello la obtención de la autorización. Tan sólo el año pasado para realizar la revisión técnica y jurídica de las 2,400 solicitudes que se registraron en Michoacán, la SEMARNAT dispuso de tan sólo 3 personas, repitiéndose la misma situación en muchos estados del país³; y
- b) por otra parte, especialistas, comuneros y ejidatarios han señalado la desigualdad de criterios en la institución al establecer la *negativa ficta* para los programas de manejo comunitario en oposición a la *positiva ficta* establecida para el establecimiento de plantaciones forestales comerciales (Artículo 94 de la LGDFS). Incluso, la Ley señala que antes de obtener la autorización para realizar plantaciones comerciales se puede dar únicamente un aviso a la Secretaría (Art. 84 de la Ley), el cual podrá tener una vigencia de hasta cinco años, no existiendo alguna flexibilidad similar en el caso de las autorizaciones para aprovechamiento forestal.

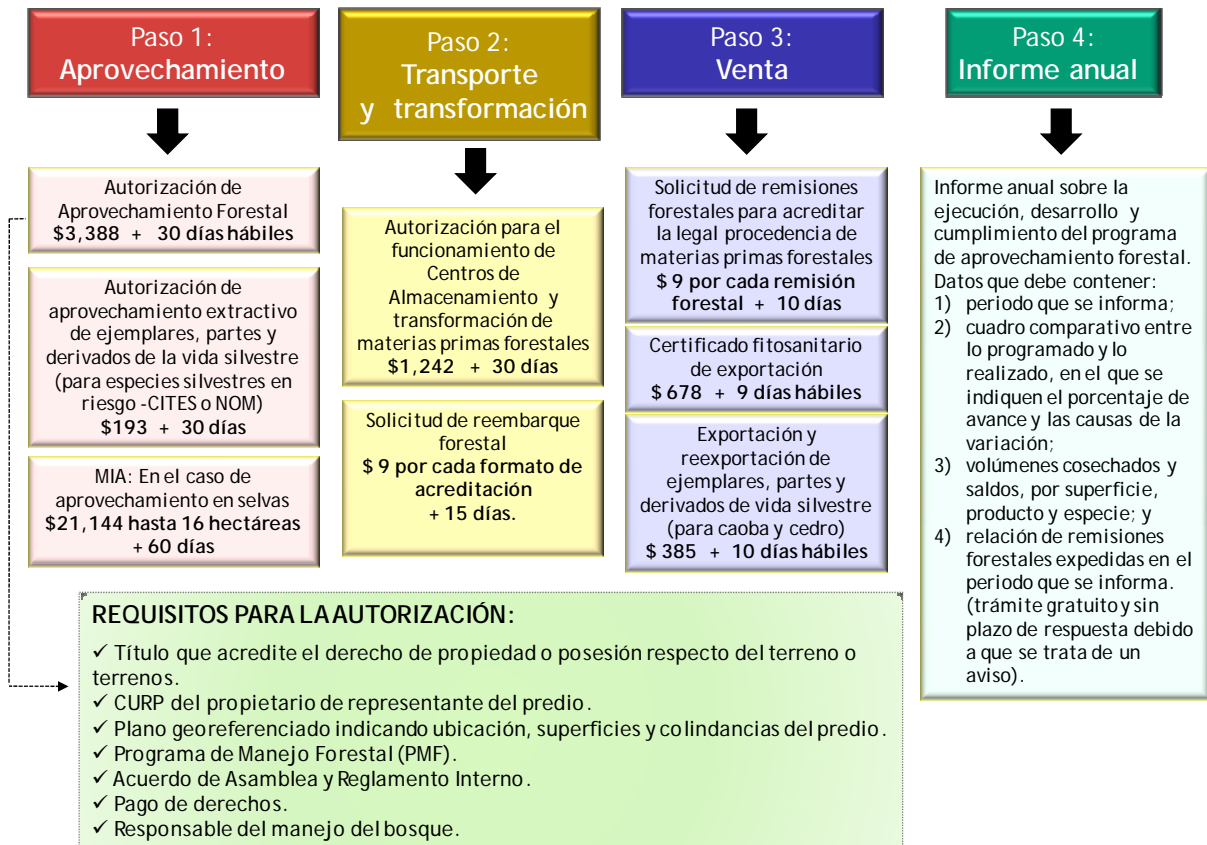
Los gastos que se generan de este trámite en ocasiones superan lo planeado por los solicitantes, lo cual se convierte en un obstáculo económico para las comunidades que desean aprovechar legalmente sus bosques, pues no sólo deben pagar por la solicitud de aprovechamiento, sino que paralelamente tienen que realizar otros trámites como son la autorización de un centro de almacenamiento, autorizaciones de reembarque forestal, de remisiones y certificados fitosanitarios, por mencionar algunos. Además, todos estos trámites tienen una vigencia que no debe excederse.

³ Ing. Ricardo Ríos, Director de Aprovechamiento Forestal de la SEMARNAT, entrevista personal, 11 de abril 2008.



En el siguiente diagrama se presentan los trámites a realizar ante la SEMARNAT para hacer un manejo forestal:

Trámites para lograr el Manejo del Bosque ante SEMARNAT



Fuente: Elaboración del CCMSS, con información de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER), Disponibles en: www.semarnat.gob.mx/tramitesyservicios/informaciondetramites/Pages/forestalysuelos.aspx

Para los bosques tropicales el trámite de autorización es gratuito, sin embargo, los dueños de este tipo de bosques tienen una obligación adicional (Artículo 76 de la LGDFS) que es la presentación de una Manifestación de Impacto Ambiental (MIA), misma que tiene un costo aproximado a los cien mil pesos. Cabe señalar que la MIA no es un trámite, pero sí un requisito para desarrollar el trámite.

El caso de los trámites que deben desarrollar los productores de chicle en Quintana Roo y Campeche es un ejemplo de la complicada normatividad que deben cumplir los productores forestales de nuestro país. Los productores de chicle están agrupados en 40 cooperativas ejidales y su organización regional (Consorcio Chiclero) expresa que los trámites ante SEMARNAT constituyen una enorme dificultad para ellos, tienen que obtener los permisos de aprovechamiento de recursos no maderables enfrentándose con duplicidad de trámites y contradicciones en las leyes, reglamentos y normas que limitan y encarecen tanto el aprovechamiento de los recursos maderables como los no maderables⁴.

⁴ Cooperativa Consorcio Chiclero, *La reglamentación forestal para el chicle, una contradicción que frena la competitividad de la economía chiclera y limitan las exportaciones y atenta contra la conservación de la selva*, Estudio de Ordenamiento de la actividad chiclera en el Estado de Quintana Roo, (documento interno), 2002.



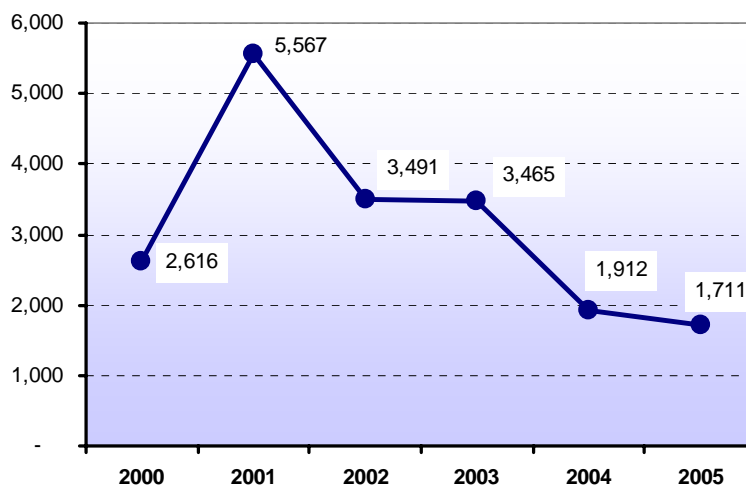
En este sentido, especialistas en el tema forestal señalan que “la normatividad y la gestión de las autorizaciones privilegia una orientación fundamentalmente restrictiva, que eleva los costos de transacción y de producción en general, y tienen impactos negativos directos en los estímulos de los productores y en el propio desempeño del sector”,⁵ lo cual se ve reflejado en una caída en la producción nacional hasta el 2006 de 2.3 millones de metros cúbicos que representan una disminución del 24% con respecto al 2000.

Los trámites hasta ahora descritos corresponden únicamente al proceso de autorización de aprovechamiento forestal, es decir, al primer paso en la cadena productiva. Los pasos que le siguen son igual de complicados y rigurosos: una solicitud (con tiempo y costo respectivos) para transportar la madera, otra para almacenarla, una más para transformarla y para venderla, otra para obtener el certificado fitosanitario, otra para exportarla, otra para el certificado CITES (en caso de especies enlistadas). Asimismo, se requiere desarrollar algunos trámites adicionales con otras Secretarías, particularmente con la SHCP, para la gestión de la documentación comercial.

Aunado a la complicada tramitología, los dueños de los recursos forestales se enfrentan al insuficiente compromiso que tiene la SEMARNAT para con el manejo planificado del bosque. En la gestión de un permiso de aprovechamiento forestal, expresan productores de Jalisco, “nos hacen dar vuelta tras vuelta, pareciera que los funcionarios creyeran que el aprovechamiento del bosque es sinónimo de tala de árboles. Al parecer frenan la expedición de permisos ya que no entienden que el aprovechamiento forestal significa revitalizar el bosque. Ellos creyeran que con frenar los permisos están protegiendo los bosques o bien protegiendo sus empleos. Muchas comunidades ahora ya se han desanimado y mejor han desistido en sus intenciones por aprovechar el bosque por la vía legal”⁶.

Las afirmaciones de los productores de Jalisco son coherentes con la información que ofrece la misma SEMARNAT y que puede apreciarse en el gráfico 1, que muestra cómo en los últimos años se ha disminuido notablemente la expedición de permisos de aprovechamiento forestal de un total de 5,567 en el 2001 a sólo 1,711 en el 2005, hecho que coincide con la caída en la producción nacional.

Gráfico 1. Número de permisos de aprovechamiento maderable 2000-2005.



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

⁵ Merino, Leticia, *Estudio del sector forestal mexicano*, Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura, 2007.

⁶ Entrevista personal con ejidatarios de Jalisco.



La desventaja del sector forestal

Si bien la reglamentación y normatividad institucional es necesaria para llevar el control de los recursos forestales de la nación y así garantizar su uso racional y permanencia, también es cierto que su mal diseño se convierte en un peso burocrático que en lugar de incentivar el ordenamiento forestal abre la puerta a otras vías de aprovechamiento más rápidas o fuera de la ley, generando con ello impactos negativos al sector como son: el cambio de uso de suelo, la tala ilegal, la elevación de costos de producción, la baja en competitividad, la marginación del mercado mundial y la fragmentación social de las comunidades.

En este sentido, el sector forestal se ubica en el último lugar en cuanto a las actividades productivas debido, entre otras situaciones, a que es el sector que más restricciones y trámites presenta en:

- 1 **La utilización de los recursos naturales.** El número de permisos y autorizaciones supera a las actividades ganadera y agrícola, pues existen más restricciones por ser recursos considerados de conservación.
- 2 **El costo.** Pedir permiso para aprovechar el bosque es más costoso que un permiso para hacer un cambio de uso de suelo para actividades agrícolas o ganaderas. Por ejemplo, una solicitud de cambio de uso de suelo va de los \$734 pesos por una hectárea a los \$6,550 pesos por más de 200 hectáreas, mientras que el permiso forestal va de los \$2,142 por 500 m³ de madera aprovechable a los \$5,929 pesos para más de 5 mil m³. Estos gastos no incluyen el transporte de la madera, su transformación, venta o gastos de administración.
- 3 **La información.** La cantidad de información que debe entregarse es exhaustiva y en ocasiones tienen dificultad para conseguirla (en costo, tiempo, conocimientos técnicos y fuentes de información); incluso en muchos casos el solicitante genera la información que servirá para la base de datos de la SEMARNAT.

Impactos negativos en el sector forestal

Situación	Cifras actuales
Superficie forestal bajo manejo	Actualmente se encuentran bajo manejo 6.4 millones de hectáreas de bosques y selvas, los cuales representan sólo 11.2% de las 57 millones de hectáreas existentes en el país.
Cambio de uso de suelo	Anualmente se pierden 260 mil hectáreas forestales por cambios de uso de suelo.
Tala ilegal	La estimación actual del mercado ilegal se calcula en 7 millones de m ³ /año. En términos de rentabilidad la tala ilegal se ubica junto al narcotráfico, el tráfico de armas, la trata de personas y el tráfico de especies.
Baja Competitividad	El sector forestal mexicano es muy poco competitivo, muestra de ello es que la madera importada suele ser más barata que la nacional. Lo anterior ha provocado que las importaciones de productos forestales hayan alcanzado un valor de más de 5,000 millones de dólares en 2006.
Fragmentación organizacional de las comunidades	Actualmente existen 31,518 ejidos y comunidades en el país de los cuales el 92% realiza actividades agrícolas, el 81.5% de ganadería y 9.5% actividades forestales. ⁷

Fuente: CCMSS, Nota 18 y 13 y Programa Sectorial del Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012.

⁷ Los porcentajes suman más del 100% porque los ejidos y comunidades realizan más de una actividad económica.



Conclusiones

La SEMARNAT, interpretando la actual Ley Forestal, ha creado un complejo sistema de trámites. El dueño del bosque debe enfrentarse a una enorme complejidad de pasos burocráticos para obtener las autorizaciones correspondientes que le permitan realizar el manejo, aprovechamiento y comercialización legal de sus recursos forestales.

Esta complejidad gubernamental está desalentando a los dueños de los bosques a establecer planes de manejo forestal y, contrario a su objetivo de conservación, está estimulando a optar por otros subsidios gubernamentales sin viabilidad de largo plazo, cambios de uso de suelo o aprovechamientos ilegales (tala clandestina).

Para impulsar al sector forestal como una actividad productiva de relevancia nacional será fundamental, primeramente, realizar modificaciones al marco regulatorio que contemplen la particularidad del sector y de los actores que en él intervienen, como es la propiedad y la organización comunitaria. En una segunda instancia, es urgente el cambio de actitud y capacitación de los funcionarios de SEMARNAT que permita agilizar los trámites burocráticos de una manera más eficiente y oportuna que incentive a los comuneros y/o ejidatarios a aprovechar ordenadamente sus bosques, y no al contrario, que los empuje a integrarse a programas rurales desventajosos para los bosques y selvas. Finalmente, será necesario también diseñar una política fiscal forestal más adecuada y cercana a la situación que se vive en las zonas rurales para generar desarrollo económico local y garantizar la conservación de los recursos.

Con todo lo anterior el CCMSS no propone la expedición de autorizaciones de aprovechamiento sin una adecuada y cabal revisión de los impactos y una supervisión estricta de la viabilidad ecológica de los mismos, ya que históricamente los permisos se han utilizado en muchas ocasiones para sobre explotar los recursos forestales. Al contrario, creemos que es necesario invertir recursos en la generación de un nuevo sistema de gestión, con un fuerte componente electrónico que ayude a disminuir los tiempos del trámite, abarate los costos y haga posible el seguimiento permanente y transparente de cada uno de los aprovechamientos autorizados.

En este sentido, debe reconocerse que en los últimos años se ha avanzado en la reglamentación de trámites y expedición de remisiones con papel seguridad pero aún falta desarrollar un compromiso con el manejo planificado y competitivo del bosque, así como una normatividad más eficiente, participativa y respetuosa de las formas organizativas de cada comunidad que apunte al aprovechamiento y conservación de los recursos forestales por los mismos propietarios, en lugar de una estrategia restrictiva y centralizada que afecta al sector productivo y la conservación del recurso forestal.

Para lograr esto, sin duda podrían ser de gran utilidad también los sistemas de autoregulación y sistemas de certificación de legal procedencia, de cadena de custodia y de buen manejo de bosque que podrían convertirse en una herramienta que contribuyese a impulsar el control descentralizado de los aprovechamientos al tiempo que disminuyera los costos de la tramitología para la propia SEMARNAT y los mismos propietarios de los recursos forestales.



Fuentes:

- Cooperativa Consorcio Chiclero, *La reglamentación forestal para el chicle, una contradicción que frena la competitividad de la economía chiclera y limitan las exportaciones y atenta contra la conservación de la selva*, Estudio de Ordenamiento de la actividad chiclera en el Estado de Quintana Roo, (documento interno), 2002.
- Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible, A.C. Nota Informativa 13 y 18. Disponibles en: http://www.ccmss.org.mx/modulos/casillero_informacion.php
- Diario Oficial de la Federación, *Reglas de Operación del Programa Pro-Árbol de la Comisión Nacional Forestal*, México 2008.
- Foster, Rene A., Alfonso Argüelles, Nicolás Aguilar y Stefanie Kaatz, *Opciones y barreras de mercado para madera aserrada de Michoacán, Oaxaca, Guerrero, Campeche y Quintana Roo*, México, Tropical Rural Latinoamericana A.C., Universidad de Quintana Roo, Conafor, Forest Trends y PROCYMAF, Junio 2004.
- Merino Leticia, *Estudio del sector forestal mexicano*, Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura, 2007.
- SEMARNAT, *Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012*, México 2007.